Parlamentsdienste
Services du Parlement
Servizi del Parlamento
Servetschs dal parlament

Dokumentationsdienst
3003 Bern

Rückblick auf die 47. Legislaturperiode der Eidgenössischen Räte

Wintersession 2003
bis Herbstsession 2007

Legislatur47_UG.indd 1 15.2.2008 10:25:26 Uhr

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 1
Vorwort 3
Einleitung 5
1. Parlament 12
2. Staatspolitik 31
3. Rechtsordnung 69
4. Aussenpolitik 126
5. Europapolitik 159
6. Aussenwirtschaftspolitik 183
7. Sicherheitspolitik 197
8. Wirtschaft 241
9. Landwirtschaft 275
10. Finanzwesen 287
11. Energie 371
12. Verkehr, Post 379
13. Umwelt, Raumplanung 413
14. Sozialpolitik 439
15. Gesundheitspolitik 465
16. Bildung, Wissenschaft, Forschung 525
17. Kultur 535
18. Medien, Kommunikation 549
19. Sport 563
Sachregister 571

Vorwort

Der vorliegende Legislatur-Rückblick gibt in knapper Form einen Überblick über den grössten Teil der parlamentarischen Geschäfte, die in der 47. Legislaturperiode behandelt worden sind. Es handelt sich um eine Zusammenstellung von Texten, die im Verlauf der Legislatur verfasst worden sind und auch einzeln bei jedem Geschäft in der Geschäftsdatenbank CuriaVista zu finden sind.

Wie unsere Statistiken zeigen, haben die eidgenössischen Räte erneut ein grosses Arbeitspensum bewältigt. Die Zahl der Sitzungsstunden und der behandelten Geschäfte bewegte sich auf dem hohen Niveau der vorhergehenden Legislaturperioden. In den Sessionen wurden rund 400 Sachgeschäfte behandelt, die dem Parlament vom Bundesrat zugeleitet worden waren. Die Ratsmitglieder und die Kommissionen haben weiter mit rund 5000 persönlichen Vorstössen Probleme aufgezeigt, Debatten ausgelöst oder Prozesse in Bewegung gebracht.

Eine Zusammenfassung ist daher ein schwieriges Unterfangen und kann dem an Einzelheiten interessierten Leser die Konsultation des "Amtlichen Bulletins" nicht ersparen. In Anbetracht der begrenzten Mittel haben wir uns so weit wie möglich auf bereits vorliegende und übersetzte Texte gestützt, so vor allem auf die Botschaften des Bundesrates und auf Medienmitteilungen.

Die vorliegende Publikation ist demnach ein Hilfs- und Orientierungsmittel, das keinen Anspruch auf eine umfassende politikwissenschaftliche Analyse erhebt. Zeit und Mittel fehlten uns insbesondere für eine Analyse der persönlichen Vorstösse und der Kommissionsarbeiten, die wir im folgenden nur in Ausnahmefällen erwähnen. Die parlamentarischen Initiativen werden in der Regel nur dann erwähnt, wenn sie zu einem Erlass geführt haben.

Die Zuteilung der einzelnen Geschäfte auf die einzelnen Kapitel bereitete in all jenen Fällen Schwierigkeiten, wo ein Geschäft mehrere Politikbereiche betraf. Wir bitten die Benützer, die bestimmte Geschäfte suchen, das Sachregister zu verwenden, das in der definitiven Version zur Verfügung steht.

Wie schon die vorhergehenden Rückblicke auf die Legislaturperioden, ist dieser Text auch auf der Website der Bundesversammlung (www.parlament.ch) verfügbar, unter der Rubrik Dokumentation / Berichte / Legislaturrückblicke.

Ich schliesse mit einem grossen Dank an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Dokumentationsdienstes, die die einzelnen Teile dieses Berichtes verfasst und kontrolliert haben. Die einzelnen Kapitel stammen ganz oder teilweise von Jean-Claude Hayoz (4, 5, 6, 7, 9, 18), Madeleine Bovey Lechner (16 und 17), Boris Burri (10), Georg Hasenfratz (15), Joelle Rieder (8 und 14) und Kurt Zwimpfer (11, 12 und 13). Die Kapitel 1, 2 und 3 und die Einleitung wurden von mir verfasst, unter Mithilfe von Barbara Brun del Re, Jacqueline Dedeystère und Andrea Brunner. Die Koordination der Arbeit und die Fertigstellung oblag Madeleine Bovey Lechner, die technische Kontrolle besorgten Beatrice Ramser, Corine Meyer und Roger Bolliger. Am Statistikteil haben alle Mitarbeitenden mitgewirkt, besonders aber Joelle Rieder (Motionen), Boris Burri (Parlamentarische Initiativen) und Diego Hättenschwiler.

Für die Übersetzungen ins Französische und Deutsche danke ich dem stets hilfsbereiten und kompetenten Sprachdienst der Parlamentsdienste.

Ernst Frischknecht
Chef des Dokumentationsdienstes
der Bundesversammlung

Einleitung

Weltpolitik

Hauptthemen der Weltpolitik in den vergangenen vier Jahren waren der Irak-Krieg und seine Folgen, Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, Umwelt-, Energie- und Gesundheitsfragen, Naturkatastrophen, demographische Entwicklungen, die Globalisierung und die wirtschaftliche Dynamik Chinas und der ostasiatischen Schwellenländer.

Der Irakkrieg führte nicht zu den erwarteten Friedensprozessen, sondern zu anhaltender Instabilität des besetzten Landes. Der Nahe und der Mittlere Osten bleiben weiterhin ein Krisenherd. Die Weltmacht USA ging aus diesen Auseinandersetzungen geschwächt hervor. Weltweit kann kaum von einem Fortschritt in Richtung Freiheit und Demokratie die Rede sein.

Die Weltwirtschaft durchlief eine Flaute und erholte sich zuerst nur langsam, fand aber schliesslich trotz des Erdölpreisanstiegs zu einem soliden Wachstum zurück. In der Berichtsperiode nahm das Konjunkturgefälle zwischen den grossen Wirtschaftsräumen anfänglich weiter zu, wobei sich im Euro-Raum und in Japan ein zögerlicher Aufschwung abzeichnete. Die Euro-Zone erholte sich darauf deutlich und die wiedergewonnene Konjunkturfestigkeit wirkte sich positiv auf den Arbeitsmarkt aus. Die in der vorhergehenden Legislatur erschütterte Börse fing sich ab 2003 wieder auf und überstieg danach das Niveau von 2000. Turbulenzen am US-Immobilienmarkt und eine Hypothekarkrise verunsicherten jedoch im Herbst 2007 die Finanzmärkte. Die betroffenen Unternehmungen, darunter auch die Schweizer Grossbanken, mussten Milliardenbeträge abschreiben.

Erschüttert wurde die Weltöffentlichkeit durch eine Flutwelle (Tsunami) im Indischen Ozean, die in asiatischen und afrikanischen Ländern über 200 000 Opfer forderte, wobei auch gegen 200 Schweizer und Tausende von Europäern das Leben verloren. Unter den weiteren zahlreichen Naturkatastrophen sei der Hurrikan Katrina erwähnt, der im August 2005 in den südöstlichen Teilen der USA enorme Schäden anrichtete. Der Klimawandel wurde auch auf Regierungsebene zu einem der wichtigsten Themen.

Mit Anschlägen in Madrid (2004) und London (2005) wurden europäische Städte zum Ziel des Terrorismus. Am 11. März 2004 wurden schwere Anschläge in Madrid verübt, die drei Tage später zu einem spektakulären Wahlsieg der spanischen Sozialisten und einer Niederlage des konservativen Partido Popular (PP) führten.

Trotz aussenpolitischen Misserfolgen konnte sich in den USA Amtsinhaber George W. Bush in den Präsidentschaftswahlen vom 2. November 2004 sehr knapp gegen den demokratischen Herausforderer John Kerry durchsetzen.

Das russische Wahlvolk bestätigte am 14. März 2004 Präsident Wladimir Putin mit mehr als 71,3 Prozent der Stimmen im Amt.

Deutschland wird nach vorgezogenen Neuwahlen seit dem 22.11.2005 von einer Koalition von CDU/CSU und SPD unter der Führung von Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) regiert.

In Italien löste nach vorgezogenen Neuwahlen im April 2006 ein Mitte-links-Bündnis L'Unione unter Romano Prodi die Regierung von Silvio Berlusconi ab.

In Frankreich schliesslich setzte sich am 6. Mai 2007 bei der Staatspräsidentenwahl der bürgerliche Nicolas Sarkozy gegen die Sozialistin Ségolène Royal mit 53% der Stimmen durch.

In England erlitt die Labour Party bei der Parlamentswahl vom 5. Mai 2005 deutliche Stimmenverluste, erhielt aber trotzdem eine klare absolute Mehrheit. Premierminister Tony Blair konnte damit seine Partei zum dritten Mal in Folge an die Regierung bringen. Nach seinem Rücktritt übernahm am 27. Juni 2007 Gordon Brown die Nachfolge.

Europapolitik

Die Europäische Union nahm am 1. Januar 2004 zehn neue Mitglieder auf, acht ehemals kommunistische Staaten sowie Malta und Zypern. Mit der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007 schloss die EU ihre „Osterweiterung“ ab und umfasst nun 27 Mitgliedstaaten. Zugleich trat mit Slowenien der erste der neuen Mitgliedstaaten der Euro-Zone bei.

Am 29. Mai und am 1. Juni 2005 sprachen sich Franzosen und Niederländer mit deutlichen Mehrheiten gegen den europäischen Verfassungsvertrag aus. Dieses Nein führten Kommentatoren nicht nur auf innenpolitische Abrechnungen und Spannungen zurück, sondern auch auf grundsätzliche Zweifel an den Entwicklungen in der Europäischen Union. Obwohl zahlreiche Staaten den Vertrag über eine EU-Verfassung ratifizierten, konnte das Projekt nicht weitergeführt werden. Es folgte eine Denkpause und eine längere Suche nach einem tragfähigen Kompromiss für das weitere Vorgehen bei der Revision des geltenden Vertragswerkes. Die Staats- und Regierungschefs der EU einigten sich an einem Gipfeltreffen am 24. Juni 2007 nach zähen Verhandlungen auf Vorgaben für einen Reformvertrag, der noch vor Ende 2007 von den Staats- und Regierungschefs abgesegnet werden soll. Die Staats- und Regierungschefs der EU einigten sich nach zähen Verhandlungen auf einen Reformvertrag, der schliesslich am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet werden konnte.

Die Schweiz

Das Jahr 2003 geht als Wegmarke in die Geschichte des modernen Bundesstaates ein. Nach 44 Jahren Kontinuität wurde die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung verändert und den neuen Kräfteverhältnissen im bürgerlichen Lager des Parlamentes angepasst. Dank den Stimmen der FDP wurde in der Gesamterneuerungswahl für den Bundesrat vom 10. Dezember 2003 Nationalrat Christoph Blocher (SVP) anstelle von Bundesrätin Ruth Metzler (CVP) gewählt. Damit veränderte das Parlament die seit 1959 bestehende Verteilung der Bundesratssitze auf die Parteien und verweigerte zum ersten Mal seit mehr als hundert Jahren einem amtierenden Regierungsmitglied die Wiederwahl.

Die Regierungsumbildung von Ende 2003 bildete während der ganzen Legislaturperiode ein Thema. Die politisch interessierte Öffentlichkeit verfolgte gespannt deren Auswirkungen auf die schweizerische Politik, das politische Klima und auf das Funktionieren des Bundesrates. Zu ernsthaften Krisen, welche die Regierungstätigkeit gelähmt hätten, ist es nicht gekommen. Und was die Gesetzgebung betrifft, so besteht für den Bundesrat weiterhin die Notwendigkeit, Lösungen zu präsentieren, die im Parlament mehrheitsfähig sind und am Ende auch die Akzeptanz von Volk und Ständen finden. Bei aller Verhärtung der politischen Fronten und der verstärkten Polarisierung darf nicht übersehen werden, dass die politischen Mitte noch immer eine bedeutende Rolle spielt und im Parlament nach wie vor die Konsensfindung im Vordergrund steht.

Im Parlament ist der Rechtsrutsch ausgeblieben. Eine politikwissenschaftliche Analyse des Abstimmungsverhaltens im Nationalrat (www.parlamentsspiegel.ch) ergibt für die letzten drei Legislaturperioden eine erstaunlich stabile Struktur.

Die Studie „Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005“ kam zum Schluss, dass gerade die gebeutelten Parteien im politischen Zentrum – die CVP, die FDP sowie auch die inzwischen aufgelöste LPS-Fraktion – über alle Legislaturen hinweg die höchsten Erfolgsraten aufweisen. Auf der anderen Seite können die vom Wahlvolk begünstigten Parteien ausserhalb des Zentrums – SP, SVP und seit 2003 auch wieder die GP-Fraktion – offenbar nicht direkt von ihren Zugewinnen profitieren. Der Schlüssel zu diesem Phänomen liegt im unterschiedlichen Koalitionsverhalten der Fraktionen. (Studie: www.parlament.ch, Dokumentation, Berichte, weitere Berichte)

Die Krise in der EU hielt das Volk nicht davon ab, proeuropäisch zu stimmen. Es billigte den Beitritt zum Schengen-Grenzregime, die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Länder in Mittel- und Osteuropa und gewährte ihnen auch eine Milliardenhilfe. Diese Zustimmung bedeutete aber kaum mehr als eine Bestätigung des bilateralen Weges.

In der Schweiz begann sich die Konjunktur ab Mitte 2003 zu beleben; dieser Trend setzte sich in den folgenden Jahren fort. Nachdem das BSP im Jahre 2003 wegen der schlechten Halbjahresergebnisse um 0.2% zurückgegangen war, waren die folgenden Jahre von einem für die Schweiz ungewöhnlichen Wachstum geprägt (2004: 2.3%; 2005: 1.9%; 2006: 2.7%). Ökonomen führen diese Entwicklung auf verschiedene Faktoren zurück. Der Konjunkturaufschwung in den Vereinigten Staaten liess ab Herbst

2003 die Nachfrage nach Schweizer Exportprodukten ansteigen. Diese Entwicklung verstärkte sich noch mit der guten Position des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro, was sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure auswirkte. Ebenfalls zur guten Form der Schweizer Wirtschaft beigetragen hätten die auf Innovation und Export ausgerichtete Wirtschaft sowie die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, welche zahlreichen Fachkräften die Türen öffnete. Die positiven Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt und auf den Arbeitsmarkt zeigten sich vor allem ab 2006. Die Zahl der eingetragenen Arbeitslosen, zwischen 2003 und 2004 noch zunehmend, begann danach zu sinken. Im November 2007 waren 104 280 arbeitslose Personen bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren eingetragen, was einer Arbeitslosenrate von 2.7% entspricht. Ende 2007 waren gegenüber 2006 rund 73 000 auf Vollzeit umgerechnete neue Arbeitsplätze geschaffen worden. Im Jahre 2007 verzeichneten sowohl die Zahl der Erwerbstätigen als auch jene der Beschäftigten eine starke Zunahme. Diese Entwicklung ging in erster Linie von den ausländischen Arbeitnehmenden aus. Der Bundeshaushalt erholte sich ebenfalls: So schloss die Finanzrechnung 2006 erstmals seit 1990 (abgesehen vom Ausnahmejahr 2000) wieder mit einem Gewinn (+ 2,5 Milliarden) ab, und auch für die Jahre 2007 und 2008 werden positive Rechnungsergebnisse erwartet. Logische Folge dieses Hochs ist, dass die in der vergangenen Legislatur verbreiteten pessimistischen Stimmen zum Wirtschaftsstandort Schweiz nun einer optimistischeren Sicht über die Zukunft unseres Landes Platz gemacht haben.

Mit der Fusion der bisherigen beiden höchsten Gerichte verschwindet der Terminus „Eidgenössisches Versicherungsgericht“ aus der schweizerischen Rechtslandschaft, und es gibt nur noch ein einziges Bundesgericht. Daneben gibt es seit dem 1. April 2004 das Bundesstrafgericht und seit dem 1. Januar 2007 das Bundesverwaltungsgericht.

Als kleine Randbemerkung wollen wir nicht unerwähnt lassen, dass die Sportwelt in der 47. Legislatur ausserordentliche Erfolge vermelden konnte. Mit der Legislaturperiode fällt die Vorherrschaft Roger Federers im Welttennis zusammen, der seit dem 2. Februar 2004 an der Spitze der Weltrangliste steht. Und im Segelsport verteidigte das Schweizer Syndikat Alinghi am 3. Juli 2007 in Valencia erfolgreich die älteste Sporttrophäe der Welt, den America’s Cup.

Die Bundesversammlung

Die Arbeitsbelastung bewegte sich im Rahmen der vorhergehenden Legislaturen (siehe Statistiken im Anhang C). Im Vergleich der Legislaturen seit 1971 (vgl. Tabelle „Sitzungszeiten im National- und Ständerat pro Legislatur“) fällt auf, dass noch nie nur 215 Sitzungstage (NR 215, SR 206) gezählt werden konnten, und dies bei anhaltend hoher Geschäftslast. Erwähnenswert ist auch, dass die Sitzungszeiten im Ständerat seit 1971 tendenziell gestiegen sind und seit drei Legislaturen rund 60% der Sitzungszeit des Nationalrates betragen.

Schwerpunkte der 47. Legislaturperiode

Aus der grossen Zahl der wichtigen Geschäfte (vgl. die einzelnen Kapitel) heben wir hier die folgenden hervor.

1. Geschäfte des Bundesrates

01.023	Bundesrechtspflege. Totalrevision
02.010	Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)
02.024	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)
02.060	Asylgesetz. Teilrevision
02.090	Eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare. Bundesgesetz
02.093	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG). Totalrevision
03.047	Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt
03.049	Nationalbankgold. Nationalbankgewinne für die AHV. Volksinitiative
04.021	Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas
04.031-34 und 04.061-062	Bundesgesetz über die Krankenversicherung. (verschiedene Teilrevisionen)

04.054 Für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft. Volksinitiative
04.063 Bilaterale Abkommen II (inkl. Schengen/Dublin)
04.066 Freizügigkeitsabkommen. Zusatzprotokoll
04.080 Entlastungsprogramm 2004
04.083 Stromversorgungsgesetz und Elektrizitätsgesetz. Änderung
05.052 5. IV-Revision / 05.053 BRG : IV Zusatzfinanzierung
05.057 CO2-Gesetz. Umsetzung
05.058 Unternehmenssteuerreformgesetz
05.070 NFA. Ausführungsgesetzgebung
05.086 Infrastrukturfonds (Agglomerationsverkehr und Nationalstrassennetz)
05.089 Für eine soziale Einheitskrankenkasse. Volksinitiative
05.092 Strafprozessrecht. Vereinheitlichung
06.008 Waffengesetz. Änderung
06.017 Finanzmarktaufsichtsgesetz
06.037 Ehepaarbesteuerung. Sofortmassnahmen
06.038 Agrarpolitik 2011. Weiterentwicklung
06.050 Armeeorganisation. Änderung
06.062 Schweizerische Zivilprozessordnung
06.086 Für demokratische Einbürgerungen. Volksinitiative
06.094/05.070 NFA. Festlegung der Beiträge des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs
07.012 Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011

2. Parlamentarische Initiativen (Auswahl)

Aus eigener Initiative ist das Parlament mit parlamentarischen Initiativen gesetzgeberisch tätig geworden (vgl. Anhang E). Von den 227 erledigten Initiativen führten 37 zu einem Erlass. Von Bedeutung waren insbesondere die folgenden Vorlagen:

91.411 Pa. Iv. Fankhauser Angeline : Leistungen für die Familie
97.419 Pa. Iv. Zbinden Hans : Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung
00.419 Pa. Iv. Vermot Ruth-Gaby. Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft
02.422 Pa. Iv. Hegetschweiler Rolf : Ladenöffnungszeiten in Zentren des öffentl. Verkehrs
03.454 Pa. Iv. Pfisterer Thomas : Bürgerrechtsgesetz. Änderung

Gescheiterte Vorlagen

In der vergangenen Legislaturperiode kamen ungewöhnlich viele Vorlagen zu Fall. Die Gründe dafür waren vielfältig, so dass dieses Scheitern kaum Schlüsse zulässt auf einen Wandel im politischen Klima (für Einzelheiten vgl. die Texte in den einzelnen Kapiteln)

00.079 Krankenversicherungsgesetz. Teilrevision (Spitalfinanzierung)

Der Nationalrat lehnte am 17.12.2003 den Antrag der Einigungskonferenz ab.

01.024 Betäubungsmittelgesetz. Änderung

Der Nationalrat beschloss am 14.6.2004 zum zweiten Mal Nichteintreten.

04.012 Legislatur-Planung

Nachdem der Nationalrat den Bundesbeschluss in der ersten Beratung in der Gesamtabstimmung abgelehnt hatte, beschloss er in der zweiten Beratung am 16.6.2004 Nichteintreten.

03.049 Nationalbankgold. Verwendung. Nationalbankgewinne für die AHV. Volksinitiative

Dieses Mal war es der Ständerat, der den Bundesbeschluss über die Verwendung von 1300 Tonnen Nationalbankgold am 16.12.2004 durch einen zweiten Nichteintretens-Entscheid zu Fall brachte.

03.065 Erhebung von Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK. Bundesgesetz

Der Ständerat beschloss am 9.12.2004 Nichteintreten, der Nationalrat am 13.12.2005.

04.036 Rüstungsprogramm 2004

Der Nationalrat lehnte am 17.3.2005 den Antrag der Einigungskonferenz ab. Die Vorlage scheiterte, weil eine Gegnerschaft von Grünen und Vertretern der SP und SVP gegen den Kauf von Transportflugzeugen stimmten. Damit wurde zum ersten Mal seit 1848 ein Rüstungsprogramm abgelehnt. Schon in der Sommersession wurde aber eine Neuauflage ohne diese Flugzeuge angenommen (siehe Geschäft 05.035)

06.025 Swisscom AG. Abgabe der Bundesbeteiligungen

Der Ständerat beschloss am 10.5.2006 Nichteintreten, der Nationalrat folgte diesem Beschluss am 7.6.2006.

01.080 Staatsleitungsreform

Der Nationalrat beschloss am 10.3.2004 Rückweisung an den Bundesrat, der Ständerat am 3.6.2004. Formell ist damit die Vorlage nicht gescheitert. De facto aber ist eine rasche Wiederaufnahme nicht zu erwarten.

06.053 Einführung der allgemeinen Volksinitiative. Bundesgesetz

Und zu guter Letzt fand auch diese Vorlage keine Gnade (Nichteintreten NR 19.12.2006, Nichteintreten SR 19.3.2007)

Volksabstimmungen

Über die Volksabstimmungen in der 47. Legislaturperiode orientiert Anhang G. Im Vergleich zur vorhergehenden Legislaturperiode, in welcher der Souverän in 43 von 47 Fällen den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament folgte, zeigte sich das Volk widerspenstiger. In 26 Volksabstimmungen war es in 9 Fällen anderer Meinung. Am 8. Februar 2004 entschied sich das Volk gleich in drei Fällen gegen Parlament und Bundesrat. Es verwarf den „Avanti"-Gegenvorschlag und das neue Mietrecht sehr deutlich und stimmte der Verwahrungsinitiative zu. Und am 16. Mai 2004 lehnten zwei Drittel der Stimmenden und alle Kantone das Steuerpaket mit Entlastungen für Unternehmer und Hauseigentümer ab, wobei erstmals in der Geschichte der Schweiz auch ein Kantonsreferendum zustande gekommen war. Zudem war die Linke auch noch mit ihrem Referendum gegen die 11. AHV-Revision erfolgreich.
Am 26.9.2004 lehnte das Volk sodann zwei Einbürgerungsvorlagen (Verfassungsänderungen) ab. Bei weiteren Referenden folgte das Volk der Bundesversammlung, wobei sowohl das linke wie auch das rechte Lager schmerzliche Niederlagen erlitten.
Der Souverän nahm zwei Volksinitiativen an (die Verwahrungsinitiative und die Initiative „für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft").

Weitere wichtige Ereignisse

Vereinigte Bundesversammlung

Herausragende Ereignisse der Legislatur bildeten die Sitzungen der Vereinigten Bundesversammlung vom 10. Dezember 2003 und vom 14. Juni 2006 (siehe oben, Abschnitt „Die Schweiz“ und Kapitel 1, Parlament, Abschnitt „Vereinigte Bundesversammlung“).

Grosse bauliche Veränderungen

Institutionelle Reformen blieben in der 47. Legislaturperiode weitgehend aus. Das Erscheinungsbild des Parlamentes hat sich aber dennoch nachhaltig verändert. Das Parlamentsgebäude wurde einer Totalrenovation unterzogen, der Bundesplatz wurde neu gestaltet und mit dem Medienzentrum Bundeshaus begann eine neue Ära der Beziehungen zwischen Medien und Politik.

Umgestaltung des Bundesplatzes

Am 31. Juli 2004 und 1. August 2004 wurde der Abschluss der Umgestaltung des Bundesplatzes gefeiert. Ein Rechteck aus Naturstein dominiert den Platz. Mit einem leicht geschwungenen Lichtband, das den Bärenplatz mit dem Bundeshaus optisch verbindet und der neuen Platzbeleuchtung werden besonders auch nachts neue Akzente gesetzt. Zudem wurde ein Wasserspiel mit insgesamt 26 für die Kantone stehende Wasserfontänen installiert.

Medienzentrum Bundeshaus

Am 23. Juni 2006 wurde das Medienzentrum Bundeshaus offiziell eröffnet. Damit wurde das mehr als 100-jährige "Journalistenzimmer" im Parlamentsgebäude aufgehoben und die räumliche Trennung der Medienschaffenden einerseits sowie der Eidgenössischen Räte und der Parlamentsdienste andererseits endgültig vollzogen. Der Umbau der Gebäude an der Bundesgasse 8-12 kostete (ohne Investitionen der SRG) 42,5 Mio. Fr. und dauerte rund zweieinhalb Jahre.

Umbau und Sanierung des Parlamentsgebäudes

Erstmals in seiner Geschichte finden ein grosser Umbau und eine umfassende Renovation des Parlamentsgebäudes statt. Die Bauarbeiten begannen nach dem Ende der Sommersession 2006 und sollen 2008 abgeschlossen werden.

Das Motto des Bauvorhabens heisst „in altem Glanz erstrahlen“. Das Ziel lautet, modernste Technik ins Parlamentsgebäude zu bringen und trotzdem möglichst nahe zurück ans Original zu kommen.

Das Parlament hat für die Sanierung des Parlamentsgebäudes in zwei Tranchen insgesamt 83 Millionen Franken bewilligt. Zusatzbestellungen, die über die ursprünglich vorgesehenen Arbeiten hinausgehen und vor allem den Benutzerinnen und Benutzern einen entsprechenden Mehrwert bringen, haben inzwischen dazu geführt, dass das Bundesamt für Bauten und Logistik im Rahmen der Baubotschaft 2007 einen Zusatzkredit von 13 Millionen Franken beantragen wird. Das Parlament wird bei der Behandlung der zivilen Baubotschaft 2007 darüber zu entscheiden haben.

Der Umbau führte zu erschwerten Arbeitsbedingungen für das Parlament und die Parlamentsdienste. Die Arbeitsplätze der Ratsmitglieder und Mitarbeitenden der Parlamentsdienste wurden vorübergehend in die Bundeshäuser Ost und West ausgelagert Die Fraktions- und Kommissionssitzungen müssen extern abgehalten werden – in eigens dafür hergerichteten Sitzungszimmern in der Stadt Bern Die Sessionen finden bei eingeschränkten Platzverhältnissen und mit provisorischen Installationen immer im Parlamentsgebäude statt. Eine Ausnahme bildete die Herbstsession 2006.

Herbstsession 2006 in Flem/Flims

Die Bauarbeiten waren ausschlaggebend für den Entscheid, im Herbst 2006 eine Session in Flem/Flims durchzuführen. Die Session in der Region Surselva war der politischen Arbeit gewidmet, erlaubte aber dem Parlament auch einen Einblick in spezifische Anliegen und Probleme des Kantons Graubünden und insbesondere der rätoromanischen Sprachgemeinschaft.

Damit hatten die eidgenössischen Räte zum dritten Mal in der Geschichte des Bundesstaates eine Session ausserhalb der Bundesstadt durchgeführt. 1993 hatte die Herbstsession in Genf stattgefunden, und im Frühling 2001 hatte das Parlament in Lugano getagt.

1. Parlament

Übersicht

Parlament

03.460	Pa.Iv. GPK-SR. Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes (GPK)
04.400	Pa.Iv. Bü-SR. Parlamentsressourcengesetz (PRG) und Verordnung zum PRG. Anpassung betreffend Teuerung und Vorsorgeregelung (Bü)
04.401	Pa.Iv. Bü-SR. Verordnung zum Parlamentsgesetz. Änderung betreffend Zutrittsausweise (Bü)
04.438	Legislaturplanung (SPK))
04.451	Pa.Iv. Bü-SR. Session in Flem/Flims (Bü)
04.463	Pa.Iv. Burkhalter. Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen.
06.079	Anpassung der Unvereinbarkeitsregelung. Änderung des Parlamentsgesetzes (SPK)
06.413	Pa.Iv. Lustenberger. Verbindliche Wirkung der Motion
06.436	Pa.Iv. Bü-NR. Elektronische Verfügbarkeit der Kommissionsprotokolle und -unterlagen (Bü)
07.435	Pa.Iv. Bü-NR. Änderung der Führungsstrukturen in den Parlamentsdiensten (Bü)

Parlamentarische Kontrolle

04.001	Geschäftsbericht des Bundesrates 2003 (GPK)
04.002	Tätigkeitsbericht des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts 2003 (GPK)
04.003	Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2003. Bericht
04.011	Jahresbericht 2002/2003 der GPK und der GPDel (GPK)
04.050	Bericht zur Abschreibung der Postulate 02.3417 und 02.3456 (Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen. Überprüfung) (GPK)
05.001	Geschäftsbericht des Bundesrates 2004 (GPK)
05.002	Tätigkeitsbericht des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 2004 (GPK)
05.006	Jahresbericht 2004 der GPK und der GPDel (GPK)
05.032	Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2004. Bericht
05.033	Bundesstrafgericht. Geschäftsbericht 2004 (GPK)
06.001	Geschäftsbericht des Bundesrates 2005 (GPK)
06.003	Geschäftsbericht 2005 des Bundesgerichtes, des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes und des Bundesstrafgerichtes (GPK)
06.004	Jahresbericht 2005 der GPK und der GPDel (GPK)
06.018	Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2005. Bericht
07.001	Geschäftsbericht des Bundesrates 2006 (GPK)
07.002	Geschäftsbericht 2006 des Bundesgerichtes, des Eidgenössischen Versicherungsgerichts und des Bundesstrafgerichtes (GPK)
07.004	Jahresbericht 2006 der GPK und der GPDel (GPK)

Immunität von Parlamentariern und Magistratspersonen

05.023 Immunität von NR Hutter Jasmin. Aufhebung (RK)
05.059 Immunität des Gesamtbundesrates und der Bundeskanzlerin (RK)
06.088 Immunität von NR Schlüer. Aufhebung (RK)

Vereinigte Bundesversammlung

Parlament

03.460 Parlamentarische Initiative (GPK-SR). Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-SR): 21.11.03 (BBl 2004 1469)
Stellungnahme des Bundesrates: 31.03.04 (BBl 2004 1477)

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) schlägt eine neue Regelung bezüglich der Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes vor. Sie will damit Schwierigkeiten beseitigen, die in der Vergangenheit verschiedentlich aufgetreten sind, zuletzt bei Untersuchungen zur Tätigkeit des schweizerischen Nachrichtendienstes in Südafrika.
Die GPK-S schlägt vor, das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2003 wird wie folgt zu ändern:
Artikel 154bis
Wirkungen von Untersuchungen der Geschäftsprüfungsdelegation auf andere Verfahren und Abklärungen
Absatz 1
Personalrechtliche Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand einer Untersuchung durch die Geschäftsprüfungsdelegation sind, dürfen nur mit Ermächtigung der Geschäftsprüfungsdelegation angehoben werden. Laufende Verfahren sind zu unterbrechen, bis die Geschäftsprüfungsdelegation die Fortsetzung bewilligt.
Absatz 2
Eine Untersuchung durch die Geschäftsprüfungsdelegation hindert die Durchführung von zivil- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie von Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen nicht.
Absatz 3
Ist streitig, ob die Ermächtigung erforderlich ist, so bedarf es der Zustimmung aller Mitglieder der Geschäftsprüfungsdelegation.

Der Bundesrat schlägt in seiner Stellungnahme die Einfügung eines zusätzlichen Absatzes 1bis vor, nach welchem bei Vorliegen von sachlichen bzw. triftigen Gründen die Anhebung eines Verfahrens oder die Weiterführung eines parallel laufenden Verfahrens möglich sein soll.

Verhandlungen

16.06.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
27.09.2004	NR	Abweichend.
13.12.2004	SR	Zustimmung.
17.12.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (190:0)

Der **Ständerat** stimmte dem Gesetzentwurf ohne Gegenstimmen zu. Auf Antrag der Kommission nahm er anstelle des Antrags des Bundesrates zu Absatz 1bis einen kurzen Text an mit dem folgenden Wortlaut: „Die Geschäftsprüfungsdelegation entscheidet über die Ermächtigung nach Anhörung des Bundesrates."

Der **Nationalrat** stimmte den Beschlüssen des Ständerates zu, veränderte aber noch den Absatz 3. Ist streitig, ob die Ermächtigung erforderlich ist, so bedarf es nach der Fassung des Nationalrates nur noch der Zustimmung von zwei Dritteln aller Mitglieder der GPDel.
Der **Ständerat** schloss sich diskussionslos dieser Lösung an.

04.400 Parlamentarische Initiative (Büro-SR). Parlamentsressourcengesetz (PRG) und Verordnung zum PRG. Anpassung betreffend Teuerung und Vorsorgeregelung

Bericht des Büros des Ständerates (Büro-SR): 01.03.2004 (BBl 2004 1485)
Stellungnahme des Bundesrates: (BBl 2004 1497)

Ausgangslage

Das Parlamentsressourcengesetz (PRG) schreibt in Artikel 14 Absatz 2 vor, dass die Einkommen, Entschädigungen und Beiträge gemäss diesem Gesetz zu Beginn jeder Legislaturperiode des Nationalrates angemessen an die Teuerung angepasst werden. Verschiedene Entschädigungen und Beiträge wurden während mehrerer Jahre nicht an die Teuerung angepasst.
Das Büro des Ständerates schlägt unter anderem die folgenden Erhöhungen vor:
Die Mahlzeitenentschädigung soll von von 85 auf 110 Franken erhöht werden, die Übernachtungsentschädigung von 160 auf 170 Franken. Die Fraktionsbeiträge sollen von 90 000 auf 92 000 Franken erhöht werden, die Beiträge pro Fraktionsmitglied von 16 500 auf 17 000 Franken.
Der vorgeschlagene Teuerungsausgleich für die Entschädigungen und Beiträge an die Ratsmitglieder und Fraktionen führt zu jährlichen Mehrausgaben von 900 000 Franken.
Aufgrund von Erkenntnissen im Rahmen der konkreten Umsetzung ist es notwendig, das PRG und die Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG) in den Bereichen Altersvorsorge und Leistungsumfang bei Krankheit und Unfall im Ausland zu präzisieren. Bei den Änderungen handelt es sich um formelle und nicht materielle Anpassungen, die zur gesetzgeberischen Klarheit und praktikablen Umsetzung sinnvoll sind. Die Anpassungen betreffend Vorsorge sowie Krankheit und Unfall im Ausland haben keine personellen und finanziellen Auswirkungen.

Der Bundesrat nahm wie folgt Stellung: „Auch wenn der vorgesehene Teuerungsausgleich zu einer jährlichen Mehrbelastung von 900 000 Franken führt, auferlegt sich der Bundesrat Zurückhaltung, weil es sich um eine Vorlage handelt, die nur für den Bereich der Bundesversammlung zur Anwendung kommt. Es wird daher auf eine Stellungnahme verzichtet. Fraglich ist indessen, ob es sich bei den Anpassungen im Bereich der Altersvorsorge sowie beim Leistungsumfang bezüglich Krankheit und Unfall im Ausland nur um eine redaktionelle Anpassung handelt, wie das Büro des Ständerates in seinem Bericht darlegt. Das Büro wird daher eingeladen, seinen Bericht in diesem Punkt zu überprüfen."

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz, PRG)

17.03.2004	SR	Beschluss gemäss Entwurf des Büros.
09.06.2004	NR	Abweichend.
15.06.2004	SR	Abweichend.
17.06.2004	NR	Abweichend.
20.09.2004	SR	Abweichend.
27.09.2004	NR	Zustimmung.
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (123:54)

Vorlage 2
Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG)

17.03.2004	SR	Beschluss gemäss Entwurf des Büros.
09.06.2004	NR	Zustimmung.
08.10.2004	SR	Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

08.10.2004 NR Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (107:63)

Der **Ständerat** nahm die beiden Entwürfe ohne Diskussion und ohne Opposition an, mit 30 zu 0 beziehungsweise 31 zu 0 Stimmen.
Im **Nationalrat** wurde ein Antrag von Marianne Huguenin (-, VD) mit 76 zu 68 Stimmen angenommen. Dieser im Namen von „A gauche toute!" gestellte Antrag sollte die Stellung der fraktionslosen Ratsmitglieder verbessern, indem er ermöglichen würde, diesen Ratsmitgliedern Entschädigungen für die Vorbereitung der Sessionen zu bezahlen. Er hatte den folgenden Wortlaut: „Für jeden Arbeitstag, an dem ein Ratsmitglied an Sitzungen seines Rates, einer Kommission oder Delegation, seiner Fraktion oder deren Vorstand teilnimmt, einer Sitzung zur Vorbereitung der Session, sowie für jeden Arbeitstag, an dem es im Auftrag des Ratspräsidenten oder einer Kommission eine besondere Aufgabe erfüllt, wird ihm als Einkommen ein Taggeld von 400 Franken ausbezahlt."
Nachdem das so modifizierte Parlamentsressourcengesetz mit 109 zu 49 Stimmen angenommen worden war, hatte sich der Rat bei der zugehörigen Verordnung mit den von Otto Laubacher (V, LU) begründeten Minderheitsanträgen zu befassen, die keine Erhöhung der Entschädigungen vornehmen wollten. Diese Anträge wurden mit 92 zu 68, 90 zu 74 und 101 zu 65 Stimmen verworfen.
In der Gesamtabstimmung wurde der Verordnungsentwurf mit 104 zu 60 Stimmen gutgeheissen.
Im **Ständerat** stand nur noch eine Differenz zur Diskussion. Der Rat lehnte die Ergänzung, die durch die Annahme des Antrages Huguenin ins Gesetz eingefügt worden war, mit 33 zu 3 Stimmen ab.
Im **Nationalrat** unterbreitete das Büro infolgedessen einen neuen, klareren Vorschlag, wonach nun die fraktionslosen Mitglieder „zur Vorbereitung jeder Session ein Taggeld" bekommen sollen. Der Rat nahm diesen Vorschlag an.
Der **Ständerat** hielt ohne Diskussion und ohne Gegenstimmen an seinem Beschluss fest. Es gehe um grundsätzliche Überlegungen, sagte Rolf Büttiker (RL, SO) als Sprecher des Büros des Ständerates. Fraktionsmitglieder, die nicht an einer Fraktionssitzung teilnehmen, erhielten auch keine weitere Entschädigung. Und zudem sei die Entschädigung für die individuelle Vorbereitung der Ratsarbeit vor kurzem erhöht worden.
Der **Nationalrat** stimmte dem Beschluss der kleinen Kammer mit 65 zu 55 Stimmen zu.

04.401 Parlamentarische Initiative (Büro-SR). Verordnung zum Parlamentsgesetz. Änderung betreffend Zutrittsausweise

Bericht des Büros des Ständerates (Büro-SR): 01.03.2004 (BBl 2004 1633)
Stellungnahme des Bundesrates: 12.03.2004 (BBl 2004 1639)
Bericht des Büro des Nationalrates (Büro-NR): 07.05.04

Ausgangslage

Die Verwaltungsdelegation der eidgenössischen Räte hat im Winter 2002/03 einem neuen Konzept zur Verstärkung der Sicherheit im Parlamentsgebäude zugestimmt. Zu den baulich-technischen und organisatorischen Sicherheitsmassnahmen gehört namentlich ein neues Zutrittskontrollsystem. Wer ab 1. Dezember 2003 das Parlamentsgebäude aufsucht, braucht eine Bewilligung. Diese wird in Form eines Ausweises ausgestellt, der innerhalb des Gebäudes gut sichtbar getragen werden muss.
Das Parlament muss die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten im Zusammenhang mit Zutrittsausweisen für das Parlamentsgebäude schaffen, die den Anforderungen des Datenschutzes vollauf genügt. In zwei neuen Artikeln 16a und 16b in der Parlamentsverwaltungsverordnung wird geregelt, welche Daten zu welchem Zweck bearbeitet werden, wer diese Daten zu liefern hat, welche Personen zu den Daten Zugang haben und wie lange die Daten aufbewahrt werden. Das Büro des eidgenössischen Datenschutzbeauftragten hat bei der Vorbereitung dieser Vorlage mitgewirkt. Es erachtet die datenschutzrechtlichen Anforderungen mit dieser Verordnungsänderung als erfüllt.
Der Bundesrat begrüsst die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die den Anforderungen des Datenschutzes zu genügen vermag. Er hat daher keine Einwände gegen die Vorlage. Der Bundesrat nimmt im Übrigen zur Kenntnis, dass die vorliegende Verordnungsänderung weder finanzielle noch personelle Auswirkungen haben wird.

Verhandlungen

17.03.2004 SR Beschluss gemäss Entwurf des Büros.
09.06.2004 NR Zustimmung.

18.06.2004 SR Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)
18.06.2004 NR Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (182:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage zu.

04.438 Parlamentarische Initiative (Lustenberger Ruedi). Legislaturplanung

04.449 Parlamentarische Initiative (Rey Jean-Noël). Legislaturplanung

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR): 03.11.2005 (BBl 2006 1837)
Stellungnahme des Bundesrates: 01.02.2006 (BBl 2006 1857)

Ausgangslage

Die Beratungen des Parlamentes über den „Bundesbeschluss über die Ziele der Legislaturplanung 2003–2007“ im Sommer 2004 befriedigten in verschiedener Hinsicht nicht:
- Der Aufwand für diese Beratungen schien mit ihrem Ertrag in keinem vernünftigen Verhältnis zu stehen. Nach ausufernden Debatten scheiterte der Entwurf in der Gesamtabstimmung des Nationalrates.
- Der Entwurf des Bundesrates enthielt bloss sehr allgemeine und vage Ziele.

Die Beschlussfassung darüber erschien daher unverbindlich. Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates will aber trotz der missglückten Beschlussfassung über die Legislaturplanung 2003–2007 an der parlamentarischen Mitwirkung in Form der Beratung eines einfachen Bundesbeschlusses festhalten. Die Bundesverfassung verlangt die Mitwirkung des Parlamentes an den wichtigen Planungen, weil bei diesen Planungen wichtige Vorentscheide für die Gesetzgebung – klassische Aufgabe des Parlamentes – gefällt werden. Ein einfacher Bundesbeschluss schafft die erwünschte politische Verbindlichkeit der Planungsentscheide des Parlaments gegenüber dem Bundesrat. Das Verfahren der Beratung eines Erlassentwurfs erlaubt einen geordneteren und transparenteren Entscheidungsprozess als das frühere unbefriedigende Verfahren der Behandlung von zahlreichen „Richtlinienmotionen“.
Die bei den Beratungen im Sommer 2004 aufgetretenen Mängel sollen wie folgt behoben werden:
- Auf eine Gesamtabstimmung ist zu verzichten. Im schweizerischen politischen System kann nicht erwartet werden, dass sich eine Parlamentsmehrheit auf ein gemeinsames Programm einigt. In der Konkordanzdemokratie ergeben sich von Thema zu Thema wechselnde Mehrheiten – auch bei der Legislaturplanung. Die Funktion der parlamentarischen Beschlussfassung über die Legislaturplanung besteht darin, dass die je nach Thema wechselnde Parlamentsmehrheit dem Bundesrat verbindliche Vorgaben machen kann, welche gesetzgeberischen Ziele anzustreben sind und welche Gesetzesentwürfe vorbereitet werden müssen.
- Das Parlament soll nicht nur über allgemeine Zielsetzungen, sondern auch über die zur Zielerreichung nötigen konkreten Massnahmen entscheiden können. Indem die Liste der Richtliniengeschäfte zum Gegenstand des Bundesbeschlusses gemacht wird, kann das Parlament bestimmen, welche Botschaften es vom Bundesrat erwartet und welche es nicht zu erhalten wünscht.
- Weil die Legislaturplanung die Bundespolitik in ihrer Gesamtheit betrifft und eine Debatte darüber daher ohne besondere Vorkehren fast unumgänglich auszuufern droht, soll der Entscheidungsprozess im Nationalrat besser strukturiert und eine Konzentration auf das Wesentliche herbeigeführt werden. Die Fraktionen und die vorberatende Kommission werden durch geeignete Massnahmen veranlasst, eine Auswahl von prioritären Diskussionsgegenständen zu bestimmen, die in einer von vorne herein beschränkten Gesamtredezeit im Plenum des Nationalrates behandelt werden können.

Der Bundesrat begrüsst in seiner Stellungnahme nach wie vor, dass das Parlament an der Planung der staatlichen Tätigkeiten mitwirkt und dem Bundesrat Aufträge erteilt. Er ist aber nicht von der Zweckmässigkeit der neuen Beschlussform für die Legislaturplanung (einfacher Bundesbeschluss) überzeugt. Er zweifelt daran, dass die Änderungen, die jetzt vorgeschlagen werden, die Schwierigkeiten, die in der Sommersession 2004 festgestellt wurden, beheben werden. Er sieht die Gründe für das Scheitern nicht nur im Instrumentarium und in den Verfahren, sondern vor allem auch in der politischen Entscheidfindung. Ein Beschluss über eine Legislaturplanung, die den ganzen Bereich der Bundespolitik abdeckt, setzt den Willen aller Beteiligten zur Konkordanz und zur

Prioritätensetzung voraus. Der Bundesrat befürchtet namentlich, dass eine solche Prioritätensetzung wegen der zu erwartenden Fülle von Anträgen schwer zu erreichen ist.

Verhandlungen

25.11.2004	SPK-NR	Den Initiativen wird Folge gegeben.
14.01.2005	SPK-SR	Zustimmung.

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (Legislaturplanung)

09.05.2006	NR	Beschluss gemäss neuen Anträgen der Kommission.
18.12.2006	SR	Abweichend.
04.06.2007	NR	Abweichend.
07.06.2007	SR	Abweichend.
18.06.2007	NR	Zustimmung.
22.06.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (176:2)
22.06.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Vorlage 2
Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) (Legislaturplanung)

09.05.2006	NR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
04.06.2007	NR	Zustimmung.
22.06.2007	NR	Das Geschäftsreglement wird in der Schlussabstimmung angenommen. (175:4)

Der **Nationalrat** stimmte den Vorlagen mit geringfügigen Änderungen zu. Bei der Vorlage 1 übernahm er bei Artikel 144 Absatz 3 und Artikel 146 Absatz 3 die vom Bundesrat vorgeschlagenen Präzisierungen. Bei Artikel 147 Absatz 1 lehnte der Rat einen Minderheitsantrag ab, der festlegen wollte, dass die beiden Räte die Legislaturplanung in der gleichen Session beraten müssen. Bei der Frage der Vertretung der Legislaturplanung in den Räten (Art. 147 Abs. 2) wurde im Einvernehmen mit dem Bundesrat an der bisherigen Regelung festgehalten. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage 1 mit 109 zu 39 und die Vorlage 2 mit 108 zu 40 Stimmen angenommen. Eine gleichzeitig behandelte Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (04.3389), die eine Rückkehr zum alten Recht forderte, wurde mit 105 zu 40 Stimmen abgelehnt.
Der **Ständerat** strich auf Antrag der Kommission den Artikel 94a, der für die Differenzregelung bei der Legislaturplanung vorsah, dass die Einigungskonferenz bei jeder verbliebenen Differenz einen Einigungsantrag stellt, über den gesondert abgestimmt wird. Wird ein Antrag abgelehnt, so wird nur die betreffende Bestimmung gestrichen, und ein Bundesbeschluss kommt in jedem Fall zustande. Die Kommission hatte grundsätzliche Bedenken, sie befürchtete, dass damit die disziplinierende Wirkung des Zwangs zur Einigung entfallen könnte. Im Übrigen stimmte der Rat der Vorlage 1 diskussionslos zu.
Im **Nationalrat** wurde dem Antrag der Kommissionsmehrheit, an Artikel 94a festzuhalten, zugestimmt. Der Vorteil von gesonderten Abstimmungen über Einigungsanträge zu verbleibenden Differenzen gegenüber einer Gesamtabstimmung liege darin, einzelne Bestimmungen streichen zu können, ohne dass die ganze Vorlage scheitert.
Die Kommission des **Ständerats** lenkte auf den Wunsch des Nationalrats, an Artikel 94a festzuhalten, ein, ergänzte den Artikel um einen Absatz 1a. Dieser sieht die Einsetzung der Einigungskonferenz bereits nach der ersten und nicht erst der dritten Beratung vor. Der Ständerat folgte dem Antrag seiner Kommission.
Im **Nationalrat** fand die Ergänzung des Ständerates Zustimmung.

04.451 Parlamentarische Initiative (Büro-SR). Session in Flem/Flims

Bericht des Büros des Ständerates (Büro-SR): 20.09.04 (BBl 2004 5215)
Stellungnahme des Bundesrates: 24.09.04 (BBl 2004 5223)

Ausgangslage

Der Ständerat hat am 30. September 2003 eine Empfehlung von Christoffel Brändli (V, GR) angenommen, die Durchführung einer Session der eidgenössischen Räte im romanischen Sprachraum zu prüfen. Die bisherigen Sessionen ausserhalb von Bern haben einen wichtigen Beitrag

zum Verständnis für Minderheiten sowie zur guten Verständigung unter den verschiedenen Sprachgemeinschaften geleistet. Mit der Durchführung einer Session in der romanischen Schweiz kann das Bundesparlament unserer vierten Landessprache, aber auch dem Berggebiet die Reverenz erweisen. Der Kanton Graubünden steht der Durchführung einer Session der eidgenössischen Räte im romanischen Sprachgebiet sehr positiv gegenüber. Er schlägt als Tagungsort Flem/Flims in der Region Surselva vor. Die Abklärungen haben ergeben, dass Flem/Flims beste Voraussetzungen für die Durchführung einer Session bietet. Unter Berücksichtigung der geplanten grossen Umbauarbeiten im Parlamentsgebäude drängt es sich auf, die Herbstsession 2006 ausserhalb von Bern abzuhalten. Die dem Bund entstehenden zusätzlichen Kosten für die Durchführung der Herbstsession 2006 in Flem/Flims werden zu rund zwei Dritteln durch Einsparungen bei den Baukosten im Parlamentsgebäude durch den Auszug des Parlamentes für eine Session kompensiert.
Die Bundesversammlung kann mit einfachem Bundesbeschluss beschliessen, eine Session ausnahmsweise ausserhalb von Bern durchzuführen.
Der Bundesrat unterstützte in seiner Sitzung vom 24. September 2004 die Idee im Interesse des Beitrags zum Verständnis für Minderheiten sowie zur guten Verständigung unter den verschiedenen Sprachgemeinschaften.

Verhandlungen

27.09.2004 SR Beschluss gemäss Entwurf des Büros.
29.09.2004 NR Zustimmung.

Der **Ständerat** stimmte dem Bundesbeschluss einstimmig zu, der **Nationalrat** mit 128 zu 7 Stimmen.

04.463 Parlamentarische Initiative (Burkhalter Didier). Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen.

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR):15.09.2006 (BBl 2006 9259)
Stellungnahme des Bundesrates: 08.11.2006 (BBl 2006 9279)

Ausgangslage

Die Informationstätigkeit der Bundesbehörden vor Volksabstimmungen gab in jüngerer Zeit immer wieder zu Diskussionen Anlass. Während die einen ein zu distanziertes Verhalten insbesondere des Bundesrates beklagten, monierten die anderen eine zu aktive Rolle der Bundesbehörden in Abstimmungskampagnen. Mit Volksinitiative „Volkssouveränität statt Behördenpropaganda“ soll den Bundesbehörden das Engagement vor Volksabstimmungen sogar weitgehend untersagt werden.
Die Bundesbehörden haben die Aufgabe vor Volksabstimmungen zu informieren. Der Bundesrat, dem diese Aufgabe als zuständigem Organ für den Vollzug der Beschlüsse der gesetzgebenden Behörde zu einem grossen Teil obliegt, hat sich dabei jedoch an gewisse Grundsätze zu halten. Solche Grundsätze bestehen bereits heute in einem Leitbild. Mit der Vorlage „Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen“ soll die Informationspflicht des Bundesrates vor Volksabstimmungen im Bundesgesetz über die politischen Rechte verankert werden, ebenso wie die für die Behördenkommunikation wichtigen und damit auch für die direkte Demokratie bedeutenden Grundsätze. Danach wird der Bundesrat verpflichtet, umfassend über eidgenössische Abstimmungsvorlagen zu informieren. Dabei hat er die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten und die Information kontinuierlich, sachlich, transparent und verhältnismässig vorzunehmen.
Mit dieser Vorlage wird die bestehende Praxis auf Gesetzesebene klar definiert. Die Vorlage ist als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Volkssouveränität statt Behördenpropaganda“ konzipiert, damit die Stimmberechtigten dereinst in Kenntnis der Vorstellungen der Bundesversammlung betreffend behördliche Information vor Volksabstimmungen entscheiden können.
Der Bundesrat teilt die im Bericht der SPK-N zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter von der Kommissionsmehrheit vertretenen Auffassung, wonach die Bundesbehörden verpflichtet sind, die Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmungen über die Abstimmungsvorlagen umfassend zu informieren.
Er bleibt jedoch bei seiner Haltung, die er in mehreren Antworten zu parlamentarischen Vorstössen und seiner Botschaft zur Volksinitiative dargelegt und bekräftigt hat, wonach eine gesetzliche Verankerung der Informationspflicht und der Informationsgrundsätze
nicht notwendig ist.
Der Bundesrat behält sich auch vor, eine von der Parlamentsmehrheit abweichende Abstimmungsempfehlung abzugeben.

Verhandlungen

28.01.2005	SPK-NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
28.04.2005	SPK-SR	Zustimmung.
19.12.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Büros.
19.03.2007	SR	Nichteintreten.
04.06.2007	NR	Eintreten.
17.09.2007	SR	Eintreten. Abweichend zum Beschluss des Nationalrates.
20.09.2007	NR	Zustimmung.
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (146:48)
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

In der Eintretensdebatte einigte sich der **Nationalrat** zumindest darauf, dass Handlungsbedarf für das Informationsverhalten des Bundesrates vor Volksabstimmungen besteht.
Eine Kommissionsminderheit I Adrian Amstutz (V, BE) plädierte mit dem Bundesrat für Nichteintreten, während eine Kommissionsminderheit II Hermann Weyeneth (V, BE) die Vorlage mit einem Präzisierungsauftrag des Artikels 10a an die Kommission zurückweisen wollte. Der Minderheitsantrag II wurde abgelehnt und mit 114 zu 59 Stimmen wurde Eintreten beschlossen.
In der Detailberatung wurde ein Antrag Philipp Müller (RL, AG), der festlegt, dass der Bundesrat keine von der Bundesversammlung abweichende Haltung vertreten soll, angenommen.
Der Entwurf wurde in der Gesamtabstimmung mit 116 zu 55 Stimmen gutgeheissen.
Der **Ständerat** beschloss kurzerhand Nichteintreten und folgte damit seiner Kommission, die zur Überzeugung gelangt war, dass sich das „ausserordentlich komplexe Problem des Informationsauftrages des Bundesrates“ nicht ohne Schwierigkeiten in einen Gesetzestext kleiden lasse und zudem die Informationspflicht ohnehin bereits ausreichend geregelt sei (Art. 180 der Bundesverfassung; Art. 10 und 11 im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz; Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte).
Mit dem Verweis auf die Argumentation in der Debatte vom 19. Dezember 2006 beschloss der **Nationalrat** mit 113 zu 50 Stimmen Festhalten.
Im **Ständerat** zeigte man Kompromissbereitschaft. Die Kommission legte einen in Bezug auf die zu vertretende Meinung des Bundesrates vor Volksabstimmungen (Art. 10a Abs. 3) etwas entschärften Entwurf vor, mit dem sich auch die Vertreterin des Bundesrates, Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz, einverstanden erklärte.
Der Entwurf wurde mit 32 zu 1 Stimmen bei 5 Enthaltungen angenommen.
Der **Nationalrat** entschloss sich, der materiellen Änderung des Ständerates in Artikel 10a Absatz 3 zuzustimmen und nahm die Vorlage gegen den Willen der SVP-Fraktion an.

06.079 Anpassung der Unvereinbarkeitsregelung. Änderung des Parlamentsgesetzes

Botschaft vom 22. September 2006 über die Änderung des Parlamentsgesetzes (Unvereinbarkeit mit Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen) (BBl 2006 8009)

Ausgangslage

Artikel 14 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) enthält eine ausführliche Regelung der Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und anderen Tätigkeiten. Diese Regelung tritt gemäss Artikel 174 Absatz 3 ParlG am 3. Dezember 2007 in Kraft.
Im Zusammenhang mit der Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen, welche im Rahmen eines Teilprojektes der Bundesverwaltungsreform REF 05/07 erfolgt, stellten sich Auslegungsprobleme betreffend Artikel 14 Buchstabe c ParlG. Es bestand die Unsicherheit, ob ein Parlamentsmandat mit einem Mandat in einer ausserparlamentarischen Kommission unvereinbar sei oder nicht. Dabei hat sich gezeigt, dass der erwähnte Artikel unklar und auslegungsbedürftig ist. Der Bundesrat schlägt eine Ergänzung von Artikel 14 Buchstabe c ParlG vor, wonach zwischen Parlamentsmandat und Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen eine Unvereinbarkeit besteht. Damit wird rechtzeitig auf die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates im Herbst 2007 hin Rechtssicherheit geschaffen.
Mit der Bestimmung von Artikel 14 ParlG hatte der Gesetzgeber die Absicht, eine vollständige Unvereinbarkeitsregelung zu erlassen. Die vorgeschlagene Revision klärt eine unpräzise Formulierung entsprechend dem Sinn und Zweck der Bestimmung.

Verhandlungen

20.12.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
05.03.2007	NR	Zustimmung.
23.03.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:0)
23.03.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (168:12)

Im **Ständerat** beantragte eine Mehrheit der Staatspolitischen Kommission (SPK), dass die Unvereinbarkeitsregelung nur für Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen „mit Entscheidkompetenzen“ gelten solle. Eine Minderheit beantragte Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates. Sie war der Auffassung, dass eine Abgrenzung zwischen Behördenkommissionen mit Entscheidkompetenzen und Verwaltungskommissionen ohne Entscheidkompetenzen schwierig sei. Der Rat stimmte mit 26 zu 14 Stimmen der Mehrheit zu.
Auch im **Nationalrat** führte die Frage, ob die Unvereinbarkeitsregelung für alle ausserparlamentarischen Kommissionen gelten solle, zu einer Diskussion. Mit 103 zu 45 Stimmen setzte sich die Mehrheit durch, die Zustimmung zum Beschluss des Ständerates beantragt hatte.

06.413 Parlamentarische Initiative (Lustenberger Ruedi).Verbindliche Wirkung der Motion.

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR):12.01.2007 (BBl 2007 1457)
Stellungnahme des Bundesrates: 28.02.2007 (BBl 2007 2149)

Ausgangslage

Die Staatspolitische Kommission (SPK-NR) stellte in ihrem Bericht fest, dass der Bundesrat den Auftrag einer Motion häufig nicht erfüllt, wenn ihm dieser nicht genehm ist. Dieses Verhalten des Bundesrates steht im Widerspruch zur verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung (vgl. Art. 171 und 182 Abs. 2 BV). Das Parlament hat zwar die Möglichkeit, auf dem Wege der parlamentarischen Initiative das gesetzte Ziel ohne Unterstützung des Bundesrates dennoch zu erreichen. Mit den präsentierten Vorschlägen soll aber versucht werden, auch dem Motionsrecht wieder mehr Nachachtung zu verschaffen, indem der Dialog zwischen Parlament und Regierung bei der Erfüllung parlamentarischer Aufträge verbessert wird. Das bedeutet konkret, dass die Berichterstattungs- und Begründungspflichten des Bundesrates verschärft werden, falls er angenommene Motionen ausnahmsweise nicht erfüllen will. In diesem Fall muss der Bundesrat künftig seinen Abschreibungsantrag mit einem besonderen Bericht begründen. Lehnen beide Räte den

Abschreibungsantrag ab, so bleibt der Auftrag bestehen. Eine präzise Regelung des weiteren Verfahrens soll dafür sorgen, dass der Auftrag ohne weiteren Verzug erfüllt wird.
Für den Bundesrat ist es eine Selbstverständlichkeit, die vom Parlament überwiesenen Motionen des Parlaments – wenn immer möglich – umzusetzen. Der Bundesrat hielt fest, dass er – entgegen der Darstellung im Bericht der Kommission – seinen Berichterstattungspflichten gegenüber dem Parlament stets nachgekommen ist.
Aus der Sicht des Bundesrates hat sich das bisherige Instrumentarium hinsichtlich der Berichterstattungspflicht und der Abschreibungsanträge bewährt. Der Bundesrat lehnt deshalb die angestrebte Verschärfung der Berichterstattungs- und Begründungspflicht im Motionsrecht ab und beantragt, auf die vorgeschlagene Änderung des Parlamentsgesetzes nicht einzutreten.

Verhandlungen

15.09.2006	SPK-NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
30.10.2006	SPK-SR	Zustimmung.
04.06.2007	NR	Beschluss nach Entwurf der Kommission
17.09.2007	SR	Zustimmung.
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (195:0)
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Der **Nationalrat** lehnte den Antrag des Bundesrates auf Nichteintreten mit 105 zu 53 Stimmen ab, der **Ständerat** stimmte der Vorlage mit 37 zu 0 Stimmen zu.

06.436 Parlamentarische Initiative (Büro-NR). Elektronische Verfügbarkeit der Kommissionsprotokolle und -unterlagen

Bericht des Büro des Nationalrates (Büro-NR): 01.09.2006 (BBl 2006 7529)
Stellungnahme des Bundesrates: 13.09.2006 (BBl 2006 7537)

Ausgangslage

Die Unterlagen für die Geschäftsbehandlung in den parlamentarischen Kommissionen und Delegationen sollen im Hinblick auf den Legislaturwechsel 2007 elektronisch zur Verfügung gestellt werden. Im Pilotprojekt verliefen Tests mit dem Prototyp für die elektronische Bereitstellung der Unterlagen positiv. Die vorgesehene Revision der Parlamentsverwaltungsverordnung schafft hierfür den erforderlichen rechtlichen Rahmen.
Der Bundesrat begrüsst in seiner Stellungnahme grundsätzlich die Stossrichtung der Vorlage.

Verhandlungen

19.09.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Büros.
28.09.2006	SR	Zustimmung.
06.10.2006	NR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:0)
06.10.2006	SR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)

Beider Kammern stimmten der Vorlage ohne Diskussion zu.

07.435 Parlamentarische Initiative (Büro-NR). Aenderung der Führungsstrukturen in den Parlamentsdiensten

Bericht des Büro des Nationalrates (Büro-NR): 16.05.07 (BBl 2007 4273)

Ausgangslage

Der Entwurf sieht vor, dass die heutigen Führungsstrukturen der Parlamentsdienste gestrafft und die Verantwortlichkeiten klar definiert werden. Die Zahl der stellvertretenden Generalsekretärinnen oder Generalsekretäre wird auf eine Person reduziert und damit für die Führung der Parlamentsdienste eine „echte“ Stellvertretung eingeführt. Die hauptsächlichen Aufgabenbereiche werden auf Bereichsleiterinnen und Bereichsleiter aufgeteilt, welche der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär oder der stellvertretenden Generalsekretärin oder dem stellvertretenden Generalsekretär unterstellt sind.

Verhandlungen

04.06.2007 NR Beschluss gemäss Entwurf des Büros.
18.06.2007 SR Zustimmung.
22.06.2007 NR Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (178:0)
22.06.2007 SR Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (39:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage ohne Diskussion zu.

Parlamentarische Kontrolle

04.001 Geschäftsbericht des Bundesrates 2003

Verhandlungen

01.06.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.06.2004 SR Zustimmung.

Beide Räte stimmten dem Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesrates zu.

04.002 Tätigkeitsbericht des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts 2003

Verhandlungen

01.06.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.06.2004 SR Zustimmung.

Beide Räte genehmigten den Bundesbeschluss. Sie erlebten ein Novum, indem der Präsident des Bundesgerichtes, Bundesrichter Heinz Aemisegger, dieses Geschäft vertrat. Gemäss Artikel 162 Absatz 2 des neuen Parlamentsgesetzes bezeichnet das Bundesgericht nämlich ein Mitglied, das die Entwürfe der Voranschläge, die Rechnungen und die Geschäftsberichte der eidgenössischen Gerichte sowie deren Stellungnahmen zu Vorstössen, die sich auf ihre Geschäftsführung oder ihr Finanzgebaren beziehen, in den Räten und in deren Kommissionen vertritt.

04.003 Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2003. Bericht

Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2004 über die Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2003 (BBl 2004 4377)

Ausgangslage

Der Bericht gibt einen Gesamtüberblick über das Geschehen aller vom Parlament überwiesenen Motionen und Postulate (Stand: 31.12.2003).
Kapitel I enthält alle Vorstösse, die der Bundesrat zur Abschreibung beantragt.
Kapitel II enthält all jene Vorstösse, die zwei Jahre nach ihrer Überweisung durch die eidgenössischen Räte vom Bundesrat noch nicht erfüllt sind. Von diesem Zeitpunkt an hat der Bundesrat gemäss Artikel 122 Absatz 1 und Artikel 124 Absatz 4 des neuen Parlamentsgesetzes jährlich zu berichten, was er zur Erfüllung der Aufträge unternommen hat und wie er sie zu erfüllen beabsichtigt.
Bisher war es Aufgabe der Geschäftsprüfungskommissionen, diesen Bericht im Rahmen des Geschäftsberichts zu prüfen. Gemäss Parlamentsgesetz müssen neu die zuständigen Kommissionen diese Aufgabe übernehmen.

Verhandlungen

13.12.2004 SR Beschluss abweichend vom Antrag des Bundesrates.
14.12.2004 NR Beschluss abweichend vom Antrag des Bundesrates.

Der **Ständerat** widersetzte sich der Abschreibung von fünf Postulaten und einer Motion.
Im **Nationalrat** standen nur jene 32 Vorstösse zur Diskussion, bei welchen Anträge auf Aufrechterhaltung gestellt worden waren. Der Rat entschied, dass eine Motion und 16 Postulate nicht abgeschrieben werden sollten.

04.011 Jahresbericht 2002/2003 der GPK und der GPDel

Jahresbericht 2002/2003 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 23. Januar 2004 (BBl 2004 1673)

Verhandlungen

02.03.2004	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
09.03.2004	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Beide Räte nahmen in der Frühjahrssession 2004 vom Bericht Kenntnis.

04.050 Bericht zur Abschreibung der Postulate 02.3417 und 02.3456 (Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen. Überprüfung)

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerates (GPK-NR/GPK-SR): 18./25.08.2004

Ausgangslage

Am 17. September 2002 reichte die Sozialdemokratische Fraktion eine Motion (02.3417) ein, mit der die Geschäftsprüfungskommissionen eingeladen wurden, die Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen über die Lebensversicherungen zu überprüfen. Am 23. September 2002 regte auch die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) mit einer Motion (02.3456) eine Überprüfung durch die Geschäftsprüfungskommissionen an, um abzuklären, inwieweit die zuständigen Bundesämter ihrem gesetzlichen Auftrag nachgekommen sind.
Der Nationalrat hat am 3. Oktober 2002 die Motion 02.3417 angenommen und die Motion 02.3456 in Form eines Postulats überwiesen. Der Ständerat hat am 4. Juni 2003 die Motion 02.3417 in Form eines Postulats beider Räte überwiesen.
Im Kontext der beiden überwiesenen Postulate haben die Geschäftsprüfungskommissionen eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Problematik der Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge untersuchte. Die Ergebnisse der Untersuchung hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates in einem Bericht vom 22. Juni 2004 festgehalten und publiziert.
Die Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerates unterbreiteten einen Bericht zur Abschreibung der beiden Postulate.

Verhandlungen

13.12.2004	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
14.12.2004	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Die beiden Räte nahmen Kenntnis vom Bericht und schrieben die beiden Postulate ab.

05.001 Geschäftsbericht des Bundesrates 2004

Verhandlungen

01.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
07.06.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesrates im Jahre 2004
01.06.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.06.2005 NR Zustimmung.

Dem Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesrates wurde in beiden Räten zugestimmt.

05.002 Tätigkeitsbericht des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts 2004

Jahresbericht 2004 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (BBl 2005 1889)

Verhandlungen

01.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
07.06.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesgerichts, des Eidgenössischen Versicherungsgerichts und des Bundesstrafgerichts im Jahre 2004
01.06.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.06.2005 NR Zustimmung.

Die Räte nahmen beide vom Bericht Kenntnis und stimmten dem Bundesbeschluss zu.

05.006 Jahresbericht 2004 der GPK und der GPDel

Jahresbericht 2005 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, vom 20. Januar 2006.

Verhandlungen

28.02.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
08.03.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

05.032 Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2004. Bericht

Bericht des Bundesrates vom 11. März 2005 über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2004 (BBl 2005 2175)

Ausgangslage

Der Bericht gibt einen Gesamtüberblick über das Geschehen aller vom Parlament überwiesenen Motionen und Postulate (Stand: 31.12.2004).
Kapitel I enthält alle Vorstösse, die der Bundesrat zur Abschreibung beantragt.
Kapitel II enthält all jene Vorstösse, die zwei Jahre nach ihrer Überweisung durch die eidgenössischen Räte vom Bundesrat noch nicht erfüllt sind. Von diesem Zeitpunkt an hat der Bundesrat gemäss Artikel 122 Absatz 1 und Artikel 124 Absatz 4 des neuen Parlamentsgesetzes jährlich zu berichten, was er zur Erfüllung der Aufträge unternommen hat und wie er sie zu erfüllen beabsichtigt. Dieser Berichtsteil geht gemäss Gesetz an die zuständigen Kommissionen.

Verhandlungen

07.06.2005 NR Beschluss abweichend vom Bericht des Bundesrates.
09.06.2005 SR Beschluss abweichend vom Bericht des Bundesrates.

Im **Nationalrat** wurden 14 Postulate und vier Motionen nicht abgeschrieben. Der **Ständerat** beschloss die Aufrechterhaltung von zwei Motionen und zwei Postulaten**.**

05.033 Bundesstrafgericht. Geschäftsbericht 2004

Verhandlungen

01.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
07.06.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Beide Räte genehmigten den Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesgerichtes, des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes und des Bundesstrafgerichtes im Jahre 2004. Im **Ständerat** vertrat Herr Bundesrichter Aldo Borella, Präsident des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes, die Vorlage, im **Nationalrat** sprach Bundesrichter Giusep Nay, Präsident des Bundesgerichtes.

06.001 Geschäftsbericht des Bundesrates 2005

Verhandlungen

20.06.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
21.06.2006 SR Zustimmung.

Beide Räte stimmten dem Entwurf des Bundesrates zu.

06.003 Geschäftsbericht 2005 des Bundesgerichtes, des Eidgenössischen Versicherungsgerichts und des Bundesstrafgerichtes

Verhandlungen

12.06.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
22.06.2006 SR Zustimmung.

Die Räte nahmen beide vom Bericht Kenntnis und stimmten dem Bundesbeschluss zu.

06.004 Jahresbericht 2005 der GPK und der GPDel

Verhandlungen

09.03.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
20.03.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Der Bericht wurde von beiden Räten zur Kenntnis genommen.

06.018 Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2005. Bericht

Bericht des Bundesrates vom 10. März 2006 über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2005. Auszug: Kapitel I (BBl 2006 3103)

Verhandlungen

06.06.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen (die Postulate 04.3464 und 00.3369 werden aufrechterhalten).
23.06.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen (die Motionen 00.3154, 00.3277 und 01.3334, die Postulate 99.3507, 99.3528, 00.3354, 00.3659, 00.3702, 01.3143, 01.3482, 02.3395, 02.3641, 03.3179 und 03.3313 werden aufrechterhalten).

Der **Ständerat** liess zwei Postulate nicht abschreiben. Im **Nationalrat** wurde an drei Motionen und 11 Postulaten festgehalten.

07.001 Geschäftsbericht des Bundesrates 2006

Verhandlungen

06.06.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
13.06.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesrates im Jahre 2006
06.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
13.06.2007 NR Zustimmung.

Die beiden Räte stimmten dem Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesrates zu.

07.002 Geschäftsbericht 2006 des Bundesgerichts, des Eidgenössischen Versicherungsgerichts und des Bundesstrafgerichtes

Verhandlungen

06.06.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
13.06.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesgerichts, des Eidgenössischen Versicherungsgerichts und des Bundesstrafgerichts im Jahre 2006
06.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
13.06.2007 NR Zustimmung.

Die Räte genehmigten den Bundesbeschluss.

07.004 Jahresbericht 2006 der GPK und der GPDel

Jahresbericht 2006 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 19. Januar 2007 (BBl 2007 3055)

Verhandlungen

05.03.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
19.06.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Der Bericht wurde von beiden Räten zur Kenntnis genommen.

07.016 Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2006. Bericht

Bericht des Bundesrates vom 9. März 2007 über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2006. Auszug: Kapitel I (BBl 2007 2063)

Verhandlungen

21.06.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
22.06.2007 NR Abweichend.

Der **Ständerat** stellte keine abweichenden Anträge.
Im **Nationalra**t wurden vier Postulate und drei Motionen nicht abgeschrieben.

Immunität von Parlamentariern und Magistratspersonen

05.023 Immunität von NR Hutter Jasmin. Aufhebung

Ausgangslage

Am 12. Oktober 2004 erstatteten zwei Firmen, die Russpartikelfilter anbieten, gegen Nationalrätin Jasmin Hutter (V, SG) Strafanzeige wegen unlauteren Wettbewerbs (Art. 3 UWG). Die Vorwürfe gegen Nationalrätin Hutter gehen zurück auf die Motion „Aufschub der Russpartikelpflicht auf Baumaschinen“ (04.3035) vom 4. März 2004. Diese Motion fordert, dass die Richtlinie „Luftreinhaltung auf Baustellen“ für Russpartikelfilter auf Baumaschinen im Tagebau auszusetzen sei, bis die Europäische Union gleichlautende Gesetze oder Richtlinien in Kraft setzt und vollzieht. In ihrer Begründung führt die Motionärin an, dass ihrer Meinung nach derzeit in der Schweiz keine funktionierenden Filtersysteme erhältlich seien und dass die Motorenhersteller für den Schweizer Markt keine Anstrengungen unternähmen. Die Baumaschinenimporteure hätten schon viele Versuche unternommen, diese Partikelfiltersysteme auf Baumaschinen technisch einwandfrei aufzubauen, dies aber erfolglos. Zudem seien Partikelfiltersysteme wirtschaftlich nicht tragbar, da sie über 20 Prozent des Neupreises einer Baumaschine ausmachen. Anfang September 2004, als der Bundesrat daran war, die Antwort auf die Motion auszuarbeiten, erschienen in der Presse verschiedene Artikel zu diesem Thema. Am 15. September 2004 forderte eine der beiden Firmen, welche später Anzeige erstatteten, Nationalrätin Jasmin Hutter schriftlich auf, ihre Aussagen zurückzunehmen. Frau Hutter antwortete über ihren Anwalt, dass sie ihre Aussage nicht widerrufen werde. Am 19. September 2004 wird Frau Hutter im SonntagsBlick zur Aufforderung, ihre Aussage zurückzuziehen, wie folgt zitiert: „Ich denke nicht daran, etwas zu widerrufen", und: „Gerade die Filter der Firma X [Erwähnung des Firmennamens] funktionieren nicht.“
Nach Einreichung der Motion im März 2004 und nach dem Erscheinen der Presseartikel im September 2004 verzeichneten die beiden klagenden Firmen einen erheblichen Umsatzrückgang. Nachdem Nationalrätin Hutter sich geweigert hatte, ihre Aussagen zurückzunehmen, reichten die beiden Firmen am 12. Oktober 2004 Strafklage ein. Die Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen ersuchte die Bundesversammlung mit Schreiben vom 25. Oktober 2004, die Ermächtigung zur Strafverfolgung zu prüfen und die Immunität von Nationalrätin Hutter wegen unlauteren Wettbewerbs (Art. 3 UWG) aufzuheben.

Verhandlungen

14.03.2005	NR	Auf das Gesuch um Aufhebung der Immunität wird nicht eingetreten.
09.06.2005	SR	Zustimmung.

Die Kommission für Rechtsfragen des **Nationalrates** beantragte mit 14 zu 9 Stimmen, nicht auf das Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrätin Jasmin Hutter einzutreten, da es sich um einen Fall der absoluten Immunität handle. Die Motion von Nationalrätin Hutter und deren Begründung fallen unter die absolute Immunität, weil sie eines der typischen parlamentarischen Ausdrucksmittel innerhalb der Räte bilden. Gemäss herrschender Lehre und Praxis sei durch die absolute Immunität auch gedeckt, wer eine Äusserung ausserhalb des Parlamentes wiederhole, die er vorher im Rat oder in einer Kommission gemacht habe. Die Aussagen von Frau Hutter, welche sie in der Presse zur Wirksamkeit der Filter einer der klagenden Firmen gemacht habe, seien in einem bestimmten Zusammenhang gemacht worden, nämlich als Antwort auf die Aufforderung der Firma, die in der Motion enthaltenen Aussagen zu widerrufen. Es handle sich dabei nicht um selbstständige Äusserungen, die von denjenigen in der Motionsbegründung unabhängig seien. Der Rat stimmte diskussionslos dem Antrag der Kommission zu.
Die Kommission für Rechtsfragen des **Ständerates** beantragte, wie die Kommission des Erstrates, auf das Gesuch nicht einzutreten. Der Zweitrat stimmte diskussionslos dem Antrag seiner Kommission zu.

05.059 Immunität des Gesamtbundesrates und der Bundeskanzlerin

Ausgangslage

Der Verein „Rechtsauskunft Anwaltskollektiv“ reichte am 21. März 2005 gegen die Personen, welche für die Veröffentlichung des Extremismusberichtes des Bundesrates vom 25. August 2004

verantwortlich sind, einen Strafantrag wegen Verletzung des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (Art. 3 und Art. 23 UWG) ein. Die Antragstellerin prangert eine Passage des Extremismusberichtes an, die ihrer Ansicht nach den Eindruck erweckt, der Verein „Rechtsauskunft Anwaltskollektiv“ sei nur eine andere Bezeichnung für das Komitee gegen Isolationshaft (KGI), eine Gruppierung, welche im Bericht des Bundesrates im Zusammenhang mit den Akteuren des Linksextremismus erwähnt wird.
Die beanstandeten Äusserungen finden sich im Extremismusbericht des Bundesrates vom 25. August 2004. Dieser Bericht wurde in Erfüllung eines Postulates der Christlichdemokratischen Volkspartei (02.3059) erstellt, das vom Nationalrat am 21. Juni 2002 angenommen worden war. Der vom Bundespräsidenten und der Bundeskanzlerin im Namen des Bundesrates unterzeichnete Bericht richtet sich formell an die eidgenössischen Räte. Es handelt sich dabei zweifelsohne um – schriftliche – Äusserungen im Sinne von Artikel 162 BV und von Artikel 2 VG. Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin geniessen deshalb für ihre Äusserungen im Extremismusbericht vom 25. August 2004 den Schutz der absoluten Immunität. Diese kann nicht aufgehoben werden.
Die vorberatenden Kommissionen beantragen folglich, auf das Gesuch um Aufhebung der Immunität von Bundesrat Christoph Blocher, von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey und der Bundesräte Pascal Couchepin, Joseph Deiss, Moritz Leuenberger, Hans-Rudolf Merz, Samuel Schmid sowie der Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz nicht einzutreten, da es sich um einen Fall der absoluten Immunität handelt.

Verhandlungen

26.09.2005	SR	Der Rat beschliesst auf das Gesuch um Aufhebung der Immunität nicht einzutreten.
15.12.2005	NR	Die Immunität wird nicht aufgehoben.

Die beiden Kammern folgten den Anträgen ihrer Kommissionen diskussionslos.

06.088 Immunität von NR Schlüer. Aufhebung

Ausgangslage

Am 9. Februar 2006 erstattete ein Berner Anwalt Strafanzeige gegen Nationalrat Ulrich Schlüer (V, ZH) wegen unlauteren Wettbewerbs (Art. 3 Bst. a in Verbindung mit Art. 23 UWG), subsidiär wegen Ehrverletzung (Beschimpfung [Art. 177 StGB], üble Nachrede [Art. 173 StGB], Verleumdung [Art. 174 StGB]). Die Anzeige geht zurück auf einen in der Ausgabe Nr. 4 vom 10. Februar 2006 der Zeitung „Schweizerzeit“ im Rahmen des Artikels „Im Irrgarten der Antirassismus-Ideologie. Ist unsere Justiz krank?" erschienenen Kommentars mit dem Titel „Der Denunziant". In diesem beschuldigt Nationalrat Ulrich Schlüer den Anzeigeerstatter der anonymen Denunziation, bezeichnet ihn als einen „(von den Medien konsequent gedeckten und intensiv genutzten) Virtuosen des anonymen Denunzierens“ und hält fest, es handle sich um „Anonymität von linker Prägung“. Der Artikel wurde auch im Internet auf der Seite der „Schweizerzeit“ sowie auf der persönlichen Seite von Nationalrat Schlüer veröffentlicht.
Der Anzeigeerstatter macht geltend, dass er keine anonymen Anzeigen erstattet habe und Nationalrat Schlüers Aussagen im Artikel darum nicht der Wahrheit entsprächen. Ungenannt blieb sein Name allerdings in den Medien, was er damit begründet, dass Gerichts- und Verwaltungsverfahren ganz oder teilweise geheim seien, dass Anwälte nach Standesrecht nur zurückhaltend mit ihrem Namen in den Medien auftreten sollten und dass die Medien mit der Bekanntgabe von Namen aus Gründen des Quellenschutzes grundsätzlich zurückhaltend seien. Die Aussagen Schlüers sind nach Ansicht des Anwalts geeignet, seine Chancen der Akquisition von Beratungsmandaten seitens der öffentlichen Verwaltung - im Bereich also, in welchem er in erster Linie tätig sei - erheblich herabzusetzen, dies insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass eine Mehrzahl von Gemeinden im Kanton Bern politisch durch die SVP dominiert seien. Darum sei durch die „unrichtigen, irreführenden und unnötig herabsetzenden“ Ausführungen der Tatbestand des unlauteren Wettbewerbs nach Artikel 3 Buchstabe a UWG gegeben.

Verhandlungen

23.03.2007	NR	Eintreten; Immunität wird nicht aufgehoben.
21.06.2007	SR	Nichteintreten.
25.09.2007	NR	Zustimmung (=Nichteintreten)

Die Kommission für Rechtsfragen des **Nationalrats** beantragte mit 12 zu 11 Stimmen auf das Gesuch einzutreten und stimmte mit 22 Stimmen bei 2 Enthaltungen für die Beibehaltung der parlamentarischen Immunität von Herrn Nationalrat Schlüer (V, ZH). Die Mehrheit der Kommission machte geltend, dass Herr Schlüer den beanstandeten Artikel in seiner Eigenschaft als Nationalrat verfasste. Der Nationalrat folgte dem Antrag der Mehrheit und beschloss mit 110 zu 78 Stimmen auf das Gesuch einzutreten und die Immunität nicht aufzuheben.
Im **Ständerat** beantragte die vorberatende Kommission, nicht auf das Gesuch einzutreten. Die Kommission anerkannte mit 4 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung den von Herrn Nationalrat Schlüer geschilderten Zusammenhang zwischen der eingereichten Klage und seiner Rolle in der Kampagne im Vorfeld der Abstimmung über die erleichterte Einbürgerung (26. September 2004) nicht. Sie vertrat die Meinung, dass sich Herr Schlüer nicht als Nationalrat äusserte, sondern als Privatperson bzw. als Chefredaktor der „Schweizerzeit". Der Ständerat folgte dem Antrag der Kommission mit 20 zu 7 Stimmen.
Der **Nationalrat** kam auf seinen ersten Entscheid zurück und folgte nun mit 91 zu 75 Stimmen der Mehrheit, die Zustimmung zum Beschluss des Ständerates beantragt hatte. Journalisten mit Parlamentsmandat, so lautete die Auffassung der Mehrheit, sollten gegenüber anderen Journalisten nicht ungerechtfertigt bevorzugt werden.
Damit gibt das Parlament erstmals seit 1991, als die Frage der Immunität von Nationalrat Jean Ziegler zu beurteilen war, wieder einmal den Weg frei für ein Strafverfahren gegen eines seiner Mitglieder. Die Rechtskommission kündigte an, die Grenzen der parlamentarischen Immunität grundsätzlich zu überprüfen. Sie will allenfalls Vorschläge für eine Neudefinition vorlegen.

Vereinigte Bundesversammlung

Die Vereinigte Bundesversammlung trat zu 20 Sitzungen zusammen. Aus den behandelten Geschäften erwähnen wir die folgenden Schwerpunkte:

Sitzung vom 10. Dezember 2003
Zuerst wurde der nach 15 Jahren Amtszeit zurücktretende Bundesrat Kaspar Villiger gewürdigt. Danach erfolgten die Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates. Die SVP erhob Anspruch auf einen zweiten Bundesratssitz, nachdem sie in den vorangehenden Nationalratswahlen zur wählerstärksten Partei geworden war. Ihr Kandidat, Nationalrat Christoph Blocher, wurde im dritten Wahlgang mit 121 Stimmen gewählt. Die bisherige Bundesrätin Ruth Metzler von der CVP erhielt 116 Stimmen, was ihre Abwahl bedeutete. Anstelle von Kaspar Villiger wurde im zweiten Wahlgang mit 127 Stimmen Ständerat Hans-Rudolf Merz gewählt. Seine ebenfalls von der freisinnigen Fraktion vorgeschlagene Christine Beerli erhielt 96 Stimmen. Die weiteren Mitglieder der Landesregierung, sowie Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz wurden alle im jeweils ersten Wahlgang in ihrem Amt bestätigt.

Sitzung vom 5. Oktober 2005
Für das neu geschaffene Bundesverwaltungsgericht mussten erstmals die Richterinnen und Richter gewählt werden. Alle 72 von der Gerichtskommission Vorgeschlagenen fanden die Zustimmung der Vereinigten Bundesversammlung.

Sitzung vom 14. Juni 2006
Die Verdienste des zurücktretenden Bundesrates Joseph Deiss wurden gewürdigt. Als Nachfolgerin wurde gemäss Einervorschlag der CVP-Fraktion Nationalrätin Doris Leuthard mit 133 Stimmen im ersten Wahlgang gewählt (absolutes Mehr: 118 Stimmen).

Sitzung vom 18. September 2006
Damit das Parlamentsgebäude umfassend saniert werden konnte, wurde die Herbstsession 2006 in Flims/Flem im Kanton Graubünden abgehalten. Die Session wurde mit einer Eröffnungsfeier im Rahmen der Vereinigten Bundesversammlung begonnen.

Sitzung vom 3. Oktober 2007
Auch wenn nur ein Sitz am Bundesgericht neu zu besetzen war, empfahl die Gerichtskommission "angesichts der Untervertretung der SVP, der Grünen, der CVP und der Frauen am Bundesgericht" zwei Kandidatinnen und einen Kandidaten der untervertretenen Parteien zur Wahl. In der

aussergewöhnlichen Kampfwahl wurde schliesslich im dritten Wahlgang die von den Grünen vorgeschlagene Florence Aubry Girardin gewählt, dies nachdem sich die Kandidatin der CVP zurückgezogen hatte.

2. Staatspolitik

Übersicht

Allgemeines

06.093 Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung. Totalrevision (SPK)

Exekutive und öffentliche Verwaltung

01.080 Staatsleitungsreform (SPK)
03.013 Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) (SPK)
03.065 Erhebung von Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK. Bundesgesetz (KVF)
03.072 Publikationsgesetz (SPK)
04.010 Vernehmlassungsgesetz (SPK)
04.012 Legislaturplanung 2003-2007 (04.012-NR/04.012-SR)
04.064 Bundesgesetz über die Pensionskasse. Dringliche Massnahmen (SPK)
04.076 Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public) (KVF)
04.081 RVOG (Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland) (SPK)
05.073 Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes. Totalrevision (SPK)

Föderativer Aufbau

03.074 Kantonsverfassungen Zürich, Glarus, Solothurn, Appenzell Innerrhoden und Aargau. Gewährleistung (SPK)
04.018 Kantonsverfassung Graubünden. Gewährleistung (SPK)
04.068 Kantonsverfassungen Zürich, Solothurn und Appenzell Innerrhoden. Gewährleistung (SPK)
04.087 Kantonsverfassung Freiburg. Gewährleistung (SPK)
05.037 Kantonsverfassungen Glarus, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Graubünden, Wallis und Jura. Gewährleistung (SPK)
05.062 Kantonsverfassung Zürich. Gewährleistung (SPK)
06.021 Kantonsverfassungen Glarus, Solothurn, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Tessin, Neuenburg und Genf. Gewährleistung (SPK)
06.045 Kantonsverfassung Basel-Stadt. Gewährleistung (SPK)
06.084 Kantonsverfassung Genf. Gewährleistung (SPK)
07.010 Kantonsverfassungen Bern, Schwyz, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Waadt. Gewährleistung (SPK)

Politisches System

05.054 Volkssouveränität statt Behördenpropaganda. Volksinitiative (SPK)
06.053 Einführung der allgemeinen Volksinitiative. Bundesgesetz (SPK)
06.056 Pilotprojekte zum Vote électronique. Bericht (SPK)

Ausländer- und Asylpolitik

02.024	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (SPK)
02.060	Asylgesetz. Teilrevision (SPK)
03.034	Zentrum zur Entwicklung der internationalen Migrationspolitik. Beitritt der Schweiz (SPK)
06.009	Zwangsanwendungsgesetz (SPK)
06.058	Datenaustausch in Asylangelegenheiten. Abkommen mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein (SPK)

Allgemeines

06.093 Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung. Totalrevision

Botschaft vom 29. November 2006 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung (BBl 2007 53)

Ausgangslage

Die öffentliche Statistik hat den Auftrag, repräsentative Ergebnisse über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Forschung, Raum und Umwelt bereitzustellen. Die verschiedenen Sach- und Politikbereiche sind ausgewogen und bedürfnisgerecht abzudecken. In einer Zeit des zunehmend raschen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels gewinnt dabei die thematische Breite und Vielfalt sowie die Aktualität der bereitzustellenden Informationen mehr Gewicht gegenüber der räumlichen Tiefe. Die Statistikproduktion hat sich am Bedarf nach statistischen Informationen zu orientieren. Wenn früher einzelne Erhebungen im Vordergrund standen, ist heute eine ergebnisorientierte Sicht erforderlich. Die benötigten Informationen sind nicht mehr in Form unabhängiger Erhebungen, sondern mittels eines umfassend optimierten und koordinierten Erhebungs-, Auswertungs- und Analysesystems bereitzustellen. Die Volkszählung liefert Informationen für einen Teil der oben genannten Themenbereiche.
Die Nachfrage nach Volkszählungsdaten beruht einerseits auf Verfassungs- oder Gesetzesaufträgen und andererseits auf verschiedensten Bedürfnissen von Verwaltungsstellen aller Staatsebenen sowie zahlreichen weiteren Akteuren, die auf Daten der Volkszählung angewiesen sind oder die aus der Verfügbarkeit dieser Daten einen erheblichen Nutzen ziehen können. Diese Akteure kommen insbesondere aus den Bereichen Politik, Wissenschaft und Forschung, Schulen und Lehre, Verbände, Wirtschaft, Medien und Öffentlichkeit.
Vor dem Hintergrund der neuen Anforderungen an die Statistik im Hinblick auf Aktualität und thematische Breite und zur Entlastung der Befragten hat sich der Bundesrat am 10. Juni 2005 für eine Aktualisierung des Erhebungsauftrags sowie eine innovative Volkszählungsmethode auf der Basis von harmonisierten Registern und ergänzenden Stichprobenerhebungen ausgesprochen. Anschliessend wurde bei den Kantonen und den interessierten Kreisen eine Anhörung zu dieser Neulösung durchgeführt.
Insbesondere die Kantone sprachen sich – neben einer Registererhebung – für die Beibehaltung einer Vollerhebung bei der Gesamtbevölkerung zu den nicht in den Registern enthaltenen Volkszählungsmerkmalen aus. Diese Vollerhebung soll weiterhin alle zehn Jahre stattfinden. Wirtschaftskreise haben – neben anderen – die Neuorientierung des Bundesrates unterstützt, weil mit der neuen Methode aktuelle Daten mit einer grösseren thematischen Breite zu günstigeren Kosten zur Verfügung gestellt werden können.
Aufgrund der widersprüchlichen Anhörungsergebnisse hat der Bundesrat am 26. April 2006 beschlossen, seine Variante mit einer zusätzlichen jährlichen Strukturerhebung zu ergänzen und damit den Anforderungen der Kantone und anderer Bundesämter entgegenzukommen. Mit der jährlichen Strukturerhebung werden die nicht in den Registern enthaltenen Volkszählungsmerkmale mittels grosser Stichproben erfasst. Damit können auch kleinräumige Ergebnisse zur Verfügung gestellt werden, die jedoch weniger weit gehen als bei einer Vollerhebung. Mit der Strukturerhebung

kann auch die Kontinuität der Zeitreihen sichergestellt werden. Zudem hat der Bundesrat am 26. April 2006 beschlossen, in der Botschaft neben der Bundesratsvariante die Variante der Kantone darzustellen. Die vom Bundesrat neu konzipierte Volkszählung wird in Form von Register- und Stichprobenerhebungen in ein statistisches Gesamtsystem für Personen- und Haushaltserhebungen integriert und ergänzt dieses mit den folgenden Elementen:

a. Registererhebung: Die jährliche Registererhebung basiert auf den Einwohnerregistern von Gemeinden und Kantonen, den wichtigsten Bundespersonenregistern sowie dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister;
b. Strukturerhebung: Eine jährliche Stichprobenerhebung bei 200 000 Personen erlaubt statistische Auswertungen für kleinere Gruppen von 15 000 resp. nach fünf Jahren von 3000 Personen und die statistische Erfassung innerhalb dieser Gruppen von 140 respektive 30 Personen;
c. Thematische Stichprobenerhebungen in folgenden thematischen Bereichen: Verkehr, Familie und Generationen, Gesundheit, Bildung sowie Sprache und Religionen.

Es findet jährlich eine Strukturerhebung und eine thematische Stichprobenerhebung statt. Die Strukturerhebung und die thematischen Stichprobenerhebungen können von Bundesämtern und von Kantonen auf eigene Kosten aufgestockt werden. Bestehende Informationslücken können mit der Weiterentwicklung des Gesamtsystems – z. B. durch die Erschliessung und Einbindung neuer Datenquellen, die Erfassung zusätzlicher Merkmale aus Registern oder Erhebungen, die Kombination von Informationen oder den Einsatz neuer Methoden – sukzessive geschlossen werden.
Die Bundesratsvariante entspricht zahlreichen parlamentarischen Vorstössen zur Entlastung der Befragten sowie der Gemeinden, sie berücksichtigt die von der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) gemeinsam mit dem europäischen statistischen Amt (EUROSTAT) erarbeiteten Empfehlungen und ist europakompatibel.
Die Gesamtkosten der Bundesratsvariante liegen deutlich tiefer als beim Vorschlag der Kantone. Bei der Bundesratsvariante fallen in der Zeitspanne von 2008 bis 2015 im Rahmen des beantragten Kredits beim Bund Kosten von 69,2 Millionen Franken an. Bei den Kantonen fallen in derselben Zeitspanne nur Kosten an, wenn sie eine Aufstockung der Stichprobe bestellen. Bei der Variante der Kantone fallen in derselben Zeitspanne insgesamt Kosten von 137,1 Millionen Franken an, beim Bund 99,6 Millionen Franken und bei den Kantonen 37,5 Millionen Franken. Zusammen mit dem neuen Volkszählungsgesetz beantragt der Bundesrat in der vorliegenden Botschaft die Verabschiedung eines Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Volkszählung in den Jahren 2008–2015. Beantragt wird ein Zahlungsrahmen von 69,2 Millionen Franken und ein Verpflichtungskredit von 21,5 Millionen Franken für die Beauftragung verwaltungsexterner Expertinnen und Experten im Zusammenhang mit der Volkszählung.
Die Volkszählung nach neuem Recht wird ab 2010 durchgeführt.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung (Volkszählungsgesetz)

22.03.2007	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
20.06.2007	NR	Abweichend.
21.06.2007	SR	Zustimmung.
22.06.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:1).
22.06.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (138:34).

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Volkszählung in den Jahren 2008-2015

22.03.2007	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.06.2007	NR	Zustimmung.

Im **Ständerat** zog Theo Maissen (C, GR) seinen Antrag auf Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, bei einer allfälligen Überprüfung die Anliegen der Kantone stärker zu berücksichtigen, mangels Unterstützung zurück. Das Bundesgesetz wurde mit 29 Stimmen einstimmig gutgeheissen. In der Detailberatung folgte der Rat mit 14 zu 11 Stimmen einer Kommissionsminderheit, die in Artikel 3 Absatz 3 einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Kantonen Gewicht verleihen wollte. Die Differenz hinsichtlich Artikel 12 Absatz 4 war rein sprachlicher Natur. In Artikel 8 wurde aufgrund der Streichung einiger Detailbestimmungen ein neuer Absatz 1bis geschaffen, der die Regelung der

Zuständigkeit, Gebietsabgrenzungen, Umfang, Fristen und Kosten bei Bestellungen sowie Rechte und Pflichten der Besteller dem Bundesrat überantwortet.
Mit 32 Stimmen wurde einstimmig für die Annahme des Bundesbeschlusses votiert.
Der **Nationalrat** entschied sich mit 107 zu 27 Stimmen gegen den Rückweisungsantrag der Minderheit Serge Beck (RL, VD), der den Bundesrat beauftragen wollte, einen Gesetzesentwurf gemäss der Variante der Kantone vorzulegen. Die grosse Kammer folgte in den Artikeln 1 bis 19 den Beschlüssen des Ständerates, hiess aber einen Antrag der Kommission betreffend der Schaffung eines neuen Artikels 18a gut, in dem der Bundesrat angehalten wird, dem Parlament einen Evaluationsbericht über die Volkszählung vorzulegen.
Mit 120 gegen 3 Stimmen wurde der Bundesbeschluss angenommen.
Der **Ständerat** stimmte dem neuen Artikel 18a zu.

Exekutive und öffentliche Verwaltung

01.080 Staatsleitungsreform

Botschaft vom 19. Dezember 2001 zur Staatsleitungsreform (BBl 2002 2095)

Ausgangslage

Die institutionellen Grundlagen des Regierungssystems des Bundes wurden im Wesentlichen vor 150 Jahren geschaffen. Sie haben sich seither bewährt. In den letzten Jahren wurde aber deutlich, dass die Fülle und die Komplexität der Regierungsaufgaben, die stetig dichter werdenden internationalen Verflechtungen und der zunehmend knapper bemessene Zeitrahmen für Regierungsentscheide Anpassungen notwendig machen.
Diese Anpassungen werden unter dem Titel Staatsleitungsreform zusammengefasst.
Ihr Kernstück ist die Regierungsreform. Damit greift der Bundesrat ein Anliegen auf, für das sich das Parlament schon verschiedentlich ausgesprochen hat. Der Bundesrat entschied sich 1992, die Regierungsreform in zwei Phasen anzugehen. Eine erste Phase sollte das verwirklichen, was auf der Gesetzesstufe im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts möglich ist. Die zweite Phase mit grundlegenderen Reformen auch auf Verfassungsebene sollte erst gestützt auf die Erfahrungen der ersten Phase in Angriff genommen werden.
Nachdem eine im Rahmen der ersten Phase vorgelegte Vorlage für ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) im Juni 1996 vom Volk verworfen worden war (Staatssekretären-Vorlage), hat das Parlament am 21. März 1997 eine neue Fassung des RVOG ohne den neuartigen Typus der Staatssekretärinnen und -sekretäre verabschiedet. Sie trat am 1. Oktober 1997 in Kraft. Danach nahm der Bundesrat die zweite Phase der Regierungsreform an die Hand. Im November 1998 schickte er zwei Varianten für eine Reform des Regierungssystems in die Vernehmlassung, die beide eine Stärkung des Regierungsorgans anstrebten: die eine durch eine Stärkung des Bundespräsidiums (Variante 1), die andere durch die Schaffung einer zweiten, dem Bundesrat unterstellten Regierungsstufe mit Ministerinnen und Ministern (Variante 2). Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse entschied sich der Bundesrat im August 1999, die Arbeiten auf der Grundlage der Variante 2 weiterzuführen. Die vorliegende Botschaft enthält die Ergebnisse dieser Arbeiten.
Die vorgeschlagene Reform baut auf dem bewährten Regierungssystem mit dem Kollegialprinzip als Kernstück auf. Die wichtigsten Reformziele sind die Stärkung der politischen Führung, der Gewinn an Handlungsspielraum und Fachkompetenz sowie die Begrenzung des Einflusses der Verwaltung auf den politischen Gestaltungsprozess. Die politische Führung soll derart gestärkt werden, dass der Bundesrat seine politische Gesamtverantwortung für die Staatsführung besser wahrnehmen kann. Dafür sollen ihm Delegierte Ministerinnen und Minister mit politischer Mitverantwortung für einen genau umschriebenen Aufgabenbereich zur Seite gestellt werden (Zwei-Kreise-Regierung). Die Delegierten Ministerinnen und Minister stärken die fachlichen und persönlichen Kapazitäten der Regierung auf der internationalen Ebene sowie gegenüber dem Parlament, den Kantonen und der Öffentlichkeit. Mit der Erweiterung des Regierungskreises wird das politische Element gestärkt und es wird sichergestellt, dass das „Agenda Setting“ auch künftig klar bei der Regierung und nicht bei der Verwaltung liegt.
In jedem Departement soll eine Delegierte Ministerin oder ein Delegierter Minister eingesetzt werden. Ausnahmsweise kann ein Departement aber auch auf die Einsetzung einer solchen Person verzichten. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen vom Bundesrat auf Antrag der betreffenden Departementsvorsteherin oder des Departementvorstehers für die laufende

Legislaturperiode gewählt und vom Parlament en bloc bestätigt werden. Das Mandat der Delegierten Ministerinnen und Minister soll an die Person der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers gebunden sein. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen Regierungsmitglieder sein und demnach einen politischen Status haben. Sie sollen für bestimmte, klar definierte Aufgabenbereiche zuständig sein. Diese werden ihnen vom Bundesratskollegium in der Regel für eine Legislaturperiode zugewiesen. Für ihre Aufgabenbereiche sollen sie politische Mitverantwortung tragen. Dies unterscheidet diese Reform ganz klar von der früheren Staatssekretärenvorlage. Der Bundesrat selbst behält die übergeordnete politische Gesamtverantwortung. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen die Geschäfte aus ihrem Aufgabenbereich an den Regierungssitzungen selber vertreten; sie sollen über ein Antragsrecht verfügen. Das Stimmrecht soll indes den Bundesratsmitgliedern vorbehalten bleiben; die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen an den Regierungssitzungen bloss mit beratender Stimme teilnehmen.
Die Einführung der Zwei-Kreise-Regierung mit Delegierten Ministerinnen und Ministern bedingt sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aus politischer Sicht eine Verfassungsreform und damit den Einbezug von Volk und Ständen in den Reformprozess. Seit je sind die staatsleitenden Organe und ihre Zuständigkeiten in der Bundesverfassung festgelegt. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sind Regierungsmitglieder und tragen als solche politische Mitverantwortung für ihren Aufgabenbereich. In den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichen sollen sie künftig die Ansprechpartnerinnen und -partner des Parlamentes und der Kantone sein. Nicht zuletzt aus Transparenzgründen muss die politische Funktion der Delegierten Ministerinnen und Minister in der Verfassung verankert sein.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Staatsleitungsreform
04.03.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
10.03.2004 NR Rückweisung an den Bundesrat.
03.06.2004 SR Rückweisung an den Bundesrat.

Vorlage 2
Bundesgesetz über die Reform der Regierungsorganisation
04.03.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
10.03.2004 NR Rückweisung an den Bundesrat.
03.06.2004 SR Rückweisung an den Bundesrat.

Vorlage 3
Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen
04.03.2003 SR Nichteintreten.
10.03.2004 NR Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat.
03.06.2004 SR Rückweisung an den Bundesrat.

Die Mehrheit der Kommission des **Ständerats** schlug ein neues Modell vor (Stellvertretermodell A), bei dem jedes Bundesratsmitglied eine Stellvertretung hat, die bei Abwesenheit des vorgesetzten Bundesratsmitgliedes in den Bundesratssitzungen stimmberechtigt ist. Zudem soll das Bundespräsidium von einem auf zwei Jahre ausgedehnt werden mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl. Der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin erhält einen eigenen Präsidialdienst. Eine Minderheit I mit bürgerlichen und sozialdemokratischen Mitgliedern unter Führung von Christiane Brunner (S, GE) schlug vor, an Stelle der sieben Delegierten Ministerinnen und Minister, den Bundesrat um zwei Mitglieder zu vergrössern. Eine bürgerliche Minderheit II unterstützte das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell der Delegierten Ministerinnen und Minister. Eine SVP-Minderheit III forderte das Stellvertretermodell B, bei dem departementsinterne Generalsekretäre oder andere hohe Beamte zu stimmberechtigten Stellvertretern der Bundesräte erklärt werden können.
Bundesrätin Ruth Metzler lehnte den dritten Minderheitsantrag ab. Sie begrüsste den Präsidialdienst, sprach sich aber gegen die Stärkung des Bundespräsidiums aus. Der Bundesrat möchte eine Zwei-Kreise-Regierung, und er stimmt darin mit der Kommissionsmehrheit und der Minderheit II überein. Ein Stimmrecht der Stellvertreterinnen und Stellvertreter käme für den Bundesrat nicht infrage; auch möchte der Bundesrat Fachministerinnen und Fachminister, aber nicht Stellvertreterinnen und

Stellvertreter. Das Neunermodell wäre für den Bundesrat nur die zweitbeste Lösung, aber besser als keine Reform. In der Abstimmung über das Regierungsmodell zwischen dem Antrag der Mehrheit und der Minderheit I obsiegte die Minderheit I mit 26 zu 8 Stimmen und verhalf der Erweiterung des Bundesrates um zwei Mitglieder zum Durchbruch (Neunermodell).
In der Detailberatung plädierte die Bundesrätin Ruth Metzler dafür, das Bundespräsidium nicht auf zwei Jahre auszudehnen, um das Kollegialitätssystem nicht zu belasten. Mit 24 zu 6 Stimmen sprach sich der Ständerat dafür aus, die Amtsdauer auf zwei Jahre zu verlängern, lehnte aber auf Antrag von Hansruedi Stadler (C, UR) eine mögliche Verlängerung auf insgesamt vier Jahre ab. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage 1 mit 24 zu 2 Stimmen angenommen.
Die Vorlage 2 mit dem Bundesgesetz über die Reform der Regierungsorganisation wurde an die Anforderungen des Neunermodells angepasst und anschliessend vom Ständerat gutgeheissen. Da die Vorlage 3 das Neunermodell nicht betrifft, beschloss der Rat Nichteintreten.
Nach rund 15-jähriger Vorbereitungszeit fand sich im **Nationalrat** keine Stimme, die die vom Bundesrat 2001 vorgeschlagenen Reformen verteidigte. Die Kommission stellte einstimmig den Antrag auf Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, neue Vorschläge zu unterbreiten: „Ziele sind eine Stärkung der politischen Führung, eine Entlastung des Bundesrates von Verwaltungsaufgaben und eine Effizienzsteigerung der Verwaltung." Man wolle die Vorlage nicht loswerden, sondern zur genauen Prüfung dem Bundesrat zurückgeben, sagte Andreas Gross (S, ZH) namens der vorberatenden Kommission. Denn der Reformbedarf sei angesichts der steigenden Geschäftslast und der zunehmend schwierigen Konsensfindung im Gremium ausgewiesen. Der Bundesrat solle die Vorlage überarbeiten und dabei die politische Führung stärken und die Effizienz der Verwaltung steigern.
Gegen die Rückweisung an den Bundesrat plädierte Jean-Philippe Maitre (C, GE). Es sei nun am Parlament, neue Vorschläge auszuarbeiten, weshalb er Rückweisung an die Kommission beantragte. Eine grosse Mehrheit hielt dem entgegen, der Bundesrat selber müsse sich klar werden, was er eigentlich wolle. Justizminister Christoph Blocher gestand seine Lustlosigkeit unumwunden ein. Der damalige Bundesrat habe die Vorlage nur widerwillig und unter Druck von aussen verabschiedet, sagte Blocher. Anstelle einer umfassenden Staatsleitungsreform befürwortete Blocher eine Reform der Verwaltung, wie sie der Bundesrat in seine Legislaturplanung aufgenommen habe. Darin sollen alle Gremien gestärkt und die Effizienz der Verwaltung verbessert werden. Keine Chance hatte ein Rückweisungsantrag von Joseph Zisyadis (-, VD), der die Direktwahl der Regierung und einen schweizerischen Premierminister forderte. Nach der Ablehnung des Antrages Zisyadis zog der Rat mit 140 zu 23 Stimmen den Antrag der Kommission dem Antrag Maitre vor.
Die Kommission des **Ständerates** schlug mit 9 zu 3 Stimmen vor, dem Beschluss des Nationalrates zu folgen und die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen. Die Mehrheit zeigte sich überzeugt davon, dass bei der Regierungsreform Handlungsbedarf besteht und wollte dem Bundesrat in seiner neuen Zusammensetzung eine weitere Chance geben. Eine Minderheit, angeführt von Christiane Brunner (S, GE) beantragte Ablehung der Rückweisung. Wenn man keine Regierungsreform wolle, so sei es ehrlicher, die Vorlage abzuschreiben. Der Rat folgte jedoch dem Antrag der Mehrheit mit 29 zu 8 Stimmen.

03.013 Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)

Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) (BBl 2003 1963)

Ausgangslage

Mit dem Öffentlichkeitsgesetz wird die Transparenz der Verwaltung gefördert, indem künftig jeder Person das Recht zustehen wird, Einsicht in Dokumente der Bundesbehörden zu nehmen.
Bisher gilt für die Bundesverwaltung der Geheimhaltungsgrundsatz. Ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten besteht heute nur in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsverfahren) bzw. soweit einzelne Informationen durch das Gesetz als zugänglich erklärt werden (z. B. Recht auf Einsicht in Stellungnahmen, die im Rahmen einer Vernehmlassung abgegeben wurden). Im Übrigen obliegt es weitgehend dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen oder nicht. Das neue Öffentlichkeitsgesetz bringt den Wechsel vom Grundsatz der Geheimhaltung zum Öffentlichkeitsprinzip. Jeder Person wird ein durchsetzbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten zustehen. Dieses Recht kann zum Schutz überwiegender öffentlicher oder

privater Interessen eingeschränkt werden. Wenn die Behörden das Recht auf Zugang einschränken, müssen sie angeben, auf welche Rechtsgrundlage sie sich dabei stützen.
Das neue Öffentlichkeitsprinzip gilt für die Bundesverwaltung sowie für Organisationen, die öffentliche Aufgaben erfüllen (z. B. SBB, Post, SUVA, Pro Helvetia, Schweizerischer Nationalfonds), soweit diese Organisationen Verfügungskompetenzen besitzen. Das Recht auf Zugang besteht, ohne dass besondere Interessen geltend gemacht werden müssen. Die Ausnahmen, die eine Beschränkung, einen Aufschub oder eine Verweigerung der Einsichtnahme ermöglichen, werden im Gesetz abschliessend aufgezählt. Überwiegende öffentliche Interessen bestehen beispielsweise dann, wenn die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde durch eine vorzeitige Bekanntgabe amtlicher Dokumente beeinträchtigt würde oder wenn durch die Zugänglichkeit die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet würde. Überwiegende private Interessen liegen beispielsweise dann vor, wenn die Privatsphäre wesentlich beeinträchtigt bzw. ein Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis offenbart würde. Bisher bestehende spezialgesetzliche Regelungen sind ausdrücklich vorbehalten (z.B. Bankgeheimnis, Steuergeheimnis).
Der Gesetzesentwurf sieht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten ein einfaches und rasches Verfahren vor. Wenn die Gewährung des Zugangs mehr als einen geringfügigen Aufwand verursacht, können Gebühren erhoben werden. Wird der Zugang nicht oder nicht im verlangten Umfang gewährt, so kann sich die gesuchstellende Person an eine Schlichtungsstelle wenden. Kommt keine Einigung zustande, so steht das ordentliche Verfahren – Erlass einer Verfügung durch die Behörde, die vor einer gerichtlichen Instanz angefochten werden kann – offen.

Verhandlungen

09.12.2003	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
20.09.2004	NR	Abweichend.
06.10.2004	SR	Abweichend.
08.12.2004	NR	Zustimmung.
17.12.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (188:0)

In der Kommission des **Ständerates** sei die Vorlage „mit gemischten Gefühlen“ aufgenommen worden, führte Erika Forster-Vannini (RL, SG) als Berichterstatterin aus. Die Mehrheit sei skeptisch gewesen und habe gefunden, der Bedarf nach einem Paradigmenwechsel sei trotz Transparenzgebot noch zuwenig ausgewiesen. Eintreten wurde aber trotz diesen Bedenken ohne Gegenantrag beschlossen.
Bei Artikel 2 Absatz 2 beantragte eine Minderheit, den Buchstaben b zu streichen, welcher vorsah, die Versicherer gemäss Kranken- und Unfallversicherungsgesetz sowie die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) vom Gesetz auszunehmen. Die Mehrheit der Kommission, die den Ausnahmenkatalog noch um die Suva erweitert hatte, obsiegte jedoch mit 23 zu 8 Stimmen.
Bei Artikel 6 wurde ein Antrag von Eugen David (C, SG) mit 30 zu 2 Stimmen angenommen, wonach der Anspruch auf Einsicht erfüllt ist, wenn ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht worden ist. Eugen David begründete seinen Antrag mit Kosten- und Effizienzüberlegungen.
Bei Artikel 18 (Aufgaben und Kompetenzen des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten) beschloss der Rat mit 20 zu 14 Stimmen, Buchstabe d zu streichen. Eine Mehrheit war der Ansicht, dass es selbstverständlich sei, dass dieser oder diese Beauftragte die Entwicklung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten im Ausland verfolgt.
Bei Artikel 22a beschäftigte sich der Rat mit der im Gesetzentwurf nicht geregelten Frage, was mit Dokumenten geschehen soll, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes von einer Behörde erstellt oder empfangen worden sind. Die Mehrheit beantragte, unterstützt von Bundesrätin Ruth Metzler, dass das Gesetz nur anwendbar sein sollte auf Dokumente, die nach seinem Inkrafttreten erstellt oder empfangen wurden. Eine Minderheit, die eine weniger restriktive Lösung vorschlug, unterlag mit 23 zu 13 Stimmen.
Die Vorlage wurde in der Gesamtabstimmung mit 32 zu 0 Stimmen gutgeheissen.
Im **Nationalrat** stimmten alle Fraktionen der Vorlage im Grundsatz zu. Der Rat folgte im Allgemeinen den Beschlüssen der Kleinen Kammer. Nach seinem Willen soll das Gesetz neu den Titel tragen: „Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung“.
Bei Artikel 2 Absatz 2 beschloss der Rat, dass das Gesetz nur für die Schweizerische Nationalbank sowie für die Eidgenössische Bankenkommission nicht gelten soll. Bei Artikel 4 Absatz 1 stimmte der Rat einem Minderheitsantrag zu, der festlegt, dass amtliche Dokumente erst nach dem politischen

oder administrativen Entscheid, für den sie erstellt worden sind, eingesehen werden dürfen. Bei Artikel 7 lehnte der Nationalrat mit 90 zu 55 Stimmen einen Antrag der Kommissionsmehrheit ab, eine Bestimmung zum Schutz der kantonalen Interessen zu streichen. Hingegen stimmte er mit 88 zu 57 Stimmen einem Antrag der Mehrheit zu, die in Absatz 1 Buchstabe b das Wort „erheblich" streichen wollte. Somit kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten bereits schon verweigert werden, wenn dadurch behördliche Massnahmen beeinträchtigt werden. Bei Artikel 10 wurde ein Minderheitsantrag verworfen, der verlangte, dass keine Registratur mit den Namen der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller geführt werden darf.
Bei Artikel 22a beschloss der Rat mit 96 zu 59 Stimmen Zustimmung zum Antrag einer Minderheit und damit Zustimmung zum Beschluss des Ständerates (siehe oben). In der Gesamtabstimmung hiess der Rat die Vorlage mit 108 zu 0 Stimmen gut. 49 Abgeordnete des linken Flügels enthielten sich der Stimme.
Nach den Beratungen im **Ständerat** ergaben sich noch wenige unbedeutende Differenzen. Er verschob den bei Artikel 4 Absatz 1 durch den von Nationalrat eingefügten Zusatz nach Artikel 8 und nahm bei den Änderungen im bisherigen Recht weitere Korrekturen und Präzisierungen vor.
Der **Nationalrat** nahm die Änderungen des Ständerates diskussionslos an.

03.065 Erhebung von Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK. Bundesgesetz

Botschaft vom 22. Oktober 2003 betreffend das Bundesgesetz über die Erhebung von Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK (BBl 2003 7769)

Ausgangslage

Im Bereich der UVEK wird eine ganze Reihe von Abgaben erhoben. Zu nennen sind neben Verwaltungsgebühren die Regal-, Monopol- oder Konzessionsgebühren wie z. B. für das Personenbeförderungsrecht oder für die Streckenkonzession in der Luftfahrt sowie die Aufsichtsabgaben im Eisenbahn- und Luftverkehrsbereich.
Während die Regal-, Monopol- oder Konzessionsabgaben bekannte herkömmliche Abgaben sind, bedarf der Begriff Aufsichtsabgaben näherer Erläuterung. Allgemeine Aufsichtstätigkeiten wie die Pflege des Informationsaustausches mit ausländischen Aufsichtsbehörden, die Beobachtung neuer Entwicklungstendenzen im betreffenden Aufsichtsbereich, die Ausfertigung von Marktstudien, die Durchführung von Informationsveranstaltungen lassen sich nicht durch Gebühren finanzieren, da sie nicht individuell einzelnen der Aufsicht unterstellten Personen und Gesellschaften zugerechnet werden können. Die betreffenden Kosten sind im Übrigen auch zu hoch, um bei der Festsetzung der Gebühren als allgemeiner Aufwand der leitenden Behörde im Rahmen einer Gesamtkostenrechnung berücksichtigt zu werden. Der Kostendeckungsgrad lässt sich daher nur verbessern, wenn zusätzlich zu den Gebühren auch eine jährliche Pauschale erhoben wird, welche von den Beaufsichtigten unabhängig von der Beanspruchung einer Amtshandlung der Aufsichtsbehörde entrichtet wird. Solche Jahrespauschalen werden als Aufsichtsabgaben bezeichnet, wenn sie von den einer staatlichen Aufsicht unterstellten Personen zur Finanzierung entrichtet werden allgemeiner Aufsichtskosten, die nicht durch Gebühren gedeckt werden können.
Für die Erhebung von Gebühren und Abgaben ist grundsätzlich eine formellgesetzliche Grundlage erforderlich. Diese muss den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessung der Abgabe umschreiben (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV). Bei der Anpassung von Gebührenverordnungen im Bereich des Departments hat das Bundesamt für Justiz darauf hingewiesen, dass in bestimmten Bereichen die oben beschriebenen formalgesetzlichen Anforderungen nicht zweifelsfrei erfüllt werden. In der Form eines Sammelerlasses wird mit der Vorlage die erforderliche formellgesetzliche Grundlage geschaffen. Der Sammelerlass beinhaltet eine Anpassung des Eisenbahngesetzes, des Personenbeförderungsgesetzes, des Luftfahrtgesetzes, des Rohrleitungsgesetzes und des Elektrizitätsgesetzes.

Verhandlungen

09.12.2004 SR Nichteintreten.
13.12.2005 NR Nichteintreten (damit ist das Geschäft erledigt).

Im **Ständerat** stellte eine Kommissionsmehrheit den Antrag auf Nichteintreten. Thomas Pfisterer (RL, AG) begründete den Nichteintretensantrag. Wenn die Vorlage gutgeheissen würde, dann gäbe es künftig zwischen den „normalen" Gebühren und den „allgemeinen" Steuern eine dritte Kategorie steuerähnlicher Abgaben – die Aufsichtsabgaben. Die Aufsichtsabgaben seien ein Eingriff in das Steuersubstrat der Kantone und des Weiteren verfassungswidrig. Der Bund sei zur Erhebung von Steuern grundsätzlich nur mit einer ausdrücklichen und spezifischen Verfassungsgrundlage befugt. Eine solche Verfassungsgrundlage fehle.
Peter Bieri (C, ZG) sprach für die Kommissionsminderheit. Es gehe nicht darum, neue Abgaben zu schaffen. Es gehe einzig und allein darum, die bestehenden und beschlossenen Abgaben auf eine saubere gesetzliche Grundlage zu stellen. Es gehe um Rechtssicherheit. Er verwies des Weiteren auf den Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung und bemerkte, dass dieser Artikel die Verfassungsgrundlage für die besprochenen Abgaben sei.
Bundesrat Moritz Leuenberger argumentierte, dass die Gerechtigkeit verlange, dass die Aufsichtskosten durch die Verursacher und nicht durch die Steuerzahler bezahlt werden.
Der Ständerat beschloss mit 20 zu 18 Stimmen, nicht auf die Vorlage einzutreten.
Auch im **Nationalrat** stiess die Vorlage auf den Widerstand der Bürgerlichen. Der Antrag der Mehrheit der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) auf Nichteintreten wurde mit 108 zu 61 Stimmen angenommen.

03.072 Publikationsgesetz

Botschaft vom 22. Oktober 2003 zum Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG) (BBl 2003 7711)

Ausgangslage

Das Publikationsgesetz regelt die Veröffentlichung der Sammlungen des Bundesrechts (Amtliche und Systematische Sammlung) und des Bundesblatts. Mit der beantragten Totalrevision soll es an die Bundesverfassung vom 18. April 1999 angepasst werden. Einige Bestimmungen, die bisher auf Verordnungsstufe angesiedelt waren, werden auf Gesetzesstufe gehoben. Weil sich die Formen der Erlasse der Bundesversammlung geändert haben, muss deren Publikationsorgan neu festgelegt werden.
Die bisherigen Regelungen haben sich grundsätzlich bewährt. Dennoch muss das Gesetz den neuen Entwicklungen bei der Publikation amtlicher Texte Rechnung tragen. Insbesondere will der Bundesrat eine Rechtsgrundlage für die elektronische Publikation im Internet schaffen und so das Verhältnis zwischen gedruckter und elektronischer Form klar definieren.
Die Kriterien für die Aufnahme von Texten in die Sammlungen des Bundesrechts und ins Bundesblatt sollen an die Rechtsentwicklung angepasst und, soweit erforderlich, präzisiert werden. Einer klareren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen entsprechend wird vorgeschlagen, die Veröffentlichung der Kantonsverfassungen in der Systematischen Sammlung und der interkantonalen Verträge in den Sammlungen des Bundesrechts nicht mehr weiterzuführen. Die Revision der Bestimmungen über die rechtzeitige Veröffentlichung und die Rechtswirkung von Erlassen trägt zur Verbesserung der Rechtssicherheit bei und schafft die Voraussetzungen, um das Anliegen einer rechtsstaatlich einwandfreien amtlichen Publikation besser umsetzen zu können.

Verhandlungen

01.03.2004 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
07.06.2004 NR Abweichend.
16.06.2004 SR Zustimmung.
18.06.2004 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
18.06.2004 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (184:0)

Eine Minderheit der Kommission des **Ständerates** beantragte, auch in Zukunft die Kantonsverfassungen in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) zu publizieren. Mit

der Publikation werde der hohe Stellenwert der Kantonsverfassungen in unserem Bundesstaat signalisiert. Die Kommissionsmehrheit und Thomas Pfisterer (RL, AG) plädierten dafür, sich an die Vorlage des Bundesrates zu halten. Die Kosten für die Publikation seien verhältnismässig hoch, und 16 Kantone seien mit der Nichtpublikation einverstanden. Der Rat folgte mit 25 zu 12 Stimmen der Kommissionsminderheit.
Im **Nationalrat** standen drei Fragen zur Diskussion. Der Publikation der Kantonsverfassungen in der SR stimmte der Rat ohne Diskussion zu. Bei Artikel 6 beschloss er mit 73 zu 61 Stimmen, dass die Geschäftsprüfungsdelegation über die Erlasse, welche im Interesse der Landesverteidigung geheim bleiben, informiert werden muss. Weiter beschloss er, weil ein Sprachengesetz noch fehlt, eine kleine Änderung bezüglich der Veröffentlichung von Texten in rätoromanischer Sprache.
Der **Ständerat** stimmte diesen Beschlüssen diskussionslos und einstimmig zu.

04.010 Vernehmlassungsgesetz

Botschaft vom 21. Januar 2004 zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG) (BBl 2004 533)

Ausgangslage

Das Vernehmlassungsverfahren hat sich in der Schweiz als wichtiger Teil des Rechtsetzungsverfahrens etabliert und als zentrales Instrument des Einbezugs der Kantone, der Parteien und der interessierten Kreise in die Meinungsbildung und Entscheidfindung des Bundes bewährt. Es ermöglicht dem Bund, die Öffentlichkeit über seine geplanten Vorhaben zu informieren und sie frühzeitig auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu überprüfen.
Seit 1991 wird das Vernehmlassungsverfahren – abgesehen von der Grundsatzbestimmung in der geltenden Bundesverfassung (Art. 147 BV) auf Verordnungsstufe geregelt. Diese Regelung erweist sich in verschiedener Hinsicht als anpassungsbedürftig:
Der Verfassungsgrundsatz über das Vernehmlassungsverfahren in Artikel 147 bedarf der Konkretisierung und Umsetzung auf Gesetzesstufe. Der Bundesrat kündete diese Absicht bereits mit seiner Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung an (BBl 1997 I 376f.).
Aufgrund des verfassungsrechtlich verankerten materiellen Gesetzesbegriffs sind grundlegende Bestimmungen zum Verfahren der Behörden zwingend im Gesetz zu regeln (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV). Wichtige Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren müssen daher neu auf Gesetzesstufe geregelt werden. Sie sind mit anderen Worten von der bestehenden Verordnung auf Gesetzesstufe hinaufzustufen.
Damit wird auch dem von Seiten des Parlaments wiederholt – letztmals im Rahmen der Beratungen zum neuen Parlamentsgesetz – geäusserten Anliegen nach einer gesetzlichen Verankerung der Grundzüge des Vernehmlassungsverfahrens Rechnung getragen.
Das Vernehmlassungsverfahren als eines der zentralen Instrumente des kooperativen Föderalismus soll näher an den Vollzug herangeführt werden, um der besonderen Stellung der Kantone als Vollzugspartner des Bundes Rechnung zu tragen. In diesem Sinn soll das Vernehmlassungsverfahren zur angestrebten Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen beitragen.
Das Vernehmlassungsverfahren ist zu verwesentlichen und qualitativ zu stärken, indem bestehende Regelungslücken geschlossen und weniger bewährte Vorgaben angepasst werden.
Schliesslich ist das Vernehmlassungsverfahren an neue Informations- und Kommunikationsformen heranzuführen. Der vorliegende Gesetzesentwurf schafft den dazu erforderlichen Handlungsspielraum des Bundesrats.

Verhandlungen

16.06.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
27.09.2004	NR	Abweichend.
29.11.2004	SR	Abweichend.
07.03.2005	NR	Zustimmung.
18.03.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)
18.03.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (181:0)

Im **Ständerat** war das Eintreten nicht bestritten. Bei Artikel 3 stimmte der Rat mit 20 zu 7 Stimmen einer Minderheit zu, die einen neuen Absatz 2bis beantragte. Danach sollen Vernehmlassungsverfahren auch zu Verordnungserlassen durchgeführt werden, wenn die Kantone davon in erheblichem Mass betroffen sind. Zu einer grösseren Diskussion führte bei Artikel 4 Absatz 2

die Frage, wer obligatorisch zur Stellungnahme eingeladen werden soll. Der Rat beschloss auf Antrag der Mehrheit, gemäss dem Wortlaut von Artikel 147 der Bundesverfassung nur die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise aufzuführen. Gemäss dem neuen Buchstaben c sind zur Stellungnahme einzuladen „die weiteren, im Einzelfall interessierten Kreise, namentlich die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft."
In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 23 zu 1 Stimme gutgeheissen.
Der **Nationalrat** veränderte die Vorlage nur leicht. Bei Artikel 3 stimmte er stillschweigend einem neuen Absatz 1bis zu, wonach auf ein Vernehmlassungsverfahren zu Vorhaben gemäss Absatz 1 verzichtet wird, wenn das Vorhaben keine wesentlichen unmittelbaren Interessen von Vernehmlassungsadressaten gemäss Artikel 4 Absatz 2 betrifft. Dem vom Ständerat eingefügten Absatz 2bis stimmte er mit einer kleinen Präzisierung zu. Bei Artikel 4 hielt er ohne Diskussion am Entwurf des Bundesrates fest, nach welchem auch die Dachverbände der Kantone zur Stellungnahme eingeladen werden müssen. Bei Artikel 7 (Form und Frist) wurde mit 80 zu 29 Stimmen ein Antrag Guy Parmelin (V, VD) angenommen, der bei der Vernehmlassungsfrist von drei Monaten die Formulierung „in der Regel" streicht und die Voraussetzungen für die konferenziellen Anhörungen enger fasst. In der Gesamtabstimmung lautete das Resultat 126 zu 0 Stimmen.
Der **Ständerat** strich den vom Nationalrat eingefügten Artikel 3 Absatz 1bis, und bei Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c auch den umstrittenen Begriff der „Dachverbände der Kantone". Bei Artikel 7 bekräftigte und präzisierte der Rat die von der grossen Kammer beschlossene engere Fassung. Die Vernehmlassungsfrist beträgt nun drei Monate. Bei Dringlichkeit kann ausnahmsweise die Frist verkürzt und das Vernehmlassungsverfahren ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt werden.
Der **Nationalrat** stimmte den Beschlüssen des Ständerates diskussionslos und einstimmig zu.

04.012 Legislaturplanung 2003-2007

Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003-2007 (BBl 2004 1149)

Ausgangslage

Der Bundesrat stellt in seinem Bericht seine Strategie für die neue Legislatur in einer Gesamtschau dar. Drei Leitlinien für die Zukunft werden mit 9 Zielen und rund 50 Richtliniengeschäften konkretisiert.
Der Bundesrat will auf dieser Basis seine politische Führung verstärken und – auch angesichts des noch bestehenden Sanierungsbedarfs des Bundeshaushalts – die vielen Einzelvorlagen intensiver als in früheren Perioden auf Übereinstimmung mit seiner Strategie beurteilen. Ebenso wird sich seine Haltung zu parlamentarischen Vorstössen und zu Volksinitiativen an diesen strategischen Vorgaben orientieren.
Der Bundesrat will in drei politischen Leitlinien Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft geben:
Leitlinie 1: *Wohlstand vermehren und Nachhaltigkeit sichern*
Die Schweiz muss ihre Stärken pflegen und ihre Schwächen beheben, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Stärken sind die hoch qualifizierten und leistungsbereiten Arbeitskräfte, der soziale Friede, der flexible Arbeitsmarkt, die leistungsfähigen Infrastrukturen, die attraktiven steuerlichen Rahmenbedingungen, die räumlich ausgewogene Entwicklung und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Zu behebende Schwächen: der Bundeshaushalt ist dauerhaft auszugleichen, das Preisniveau durch mehr Wettbewerb in den geschützten Märkten zu senken, die Zuwanderung auf die vorhandenen Arbeitsplätze und die geforderten Qualifikationen auszurichten und das Vertrauen in die Wirtschaft und die staatlichen Institutionen zu stärken.
Leitlinie 2: *Demografische Herausforderungen bewältigen*
Die Alterung der Bevölkerung und ihre Auswirkungen erfordern frühzeitige und schrittweise Antworten. Die Schweiz muss die Solidarität zwischen Jungen und Alten erneuern, der drohenden gesellschaftlichen Ausgrenzung älterer und kinderbetreuender Menschen entgegentreten und die Finanzierung der Sozialversicherungen langfristig sichern.
Leitlinie 3: *Stellung der Schweiz in der Welt festigen*
Durch verstärkte Präsenz auf der internationalen Bühne und eine intensivierte internationale Zusammenarbeit bringt die Schweiz zum Ausdruck, dass sie ihre Verantwortung als Teil der Staatengemeinschaft übernimmt. Sie will zu Frieden, Achtung der Menschenrechte, Wohlstand, Verminderung der Armut und Erhaltung der Umwelt beitragen. Das macht unser Land zum vertrauenswürdigen Partner und festigt seine Position in der Welt. Gleichzeitig eröffnet es sich so den nötigen Spielraum, um die Interessen der Schweiz wirksam und glaubwürdig vertreten zu können.

Glaubwürdig kann sie allerdings nur sein, wenn es ihr gelingt, die wirtschaftlichen Interessen mit dem Bestreben nach einer gerechteren, friedlicheren Welt in Einklang zu bringen.

Leitlinien inhaltlich vernetzt

Die drei Leitlinien sind inhaltlich stark vernetzt: So wird es der Schweiz nur gelingen, die demografischen Herausforderungen sozialverträglich zu meistern, wenn das Wirtschaftswachstum gesteigert werden kann. Dies setzt voraus, dass im Bereich der Sozialversicherungen zusätzliche Reformen eingeleitet werden – allerdings mit dem nötigen Augenmass, denn die soziale und politische Stabilität ist einer der zentralen Standortvorteile unseres Landes und grundlegend für die Schaffung von Wohlstand.

Eine dauerhafte Wahrung und Mehrung des Wohlstandes erfordert aber nachhaltiges Wirtschaftswachstum, das so angelegt ist, dass die natürlichen Lebensgrundlagen auch für kommende Generationen erhalten werden können. Ein direkter Zusammenhang besteht auch zwischen der Sicherung des Wohlstandes und der Stellung der Schweiz in der Welt. Wohlstand und Lebensgrundlagen lassen sich nur dann langfristig sichern, wenn die Schweiz ihre Interessen auf internationaler Ebene wirksam einbringen kann und als verlässliche, kooperative Partner wahrgenommen wird.

Legislaturfinanzplan

Der Legislaturfinanzplan 2005-2007 weist trotz Entlastungsprogramm 2003 Defizite von 2,9 (2005) bis 1,8 Milliarden Franken (2007) aus. Ohne weitere Sanierungsmassnahmen lassen sich die Vorgaben der Schuldenbremse nicht einhalten. Unter Einschluss drohender Mehrbelastungen, die im jetzigen Legislaturfinanzplan nicht berücksichtigt sind, resultiert für 2007 ein Sanierungsbedarf von rund 2,5 Milliarden Franken.

Angesichts des noch bestehenden Sanierungsbedarfs des Bundeshaushaltes gibt der Bundesrat in der neuen Legislaturperiode den Reformen, die den Bundeshaushalt mittel- und längerfristig entlasten, den Vorrang. Reformen hingegen, die den Bundeshaushalt belasten, kommen nur dann in Frage, wenn die Schuldenbremse eingehalten wird. Das strukturelle Defizit soll bis 2007 mit Hilfe des Entlastungsprogramms 2004 beseitigt werden.

Neue gesetzliche Vorgaben

Am 1. Dezember 2003 trat das neue Parlamentsgesetz in Kraft. Basierend auf Artikel 174 und 180 der Bundesverfassung sind darin auch neue gesetzliche Bestimmungen zu den Planungs- und Rechenschaftsinstrumenten des Bundesrats enthalten.

In Umsetzung von Artikel 146 des Parlamentsgesetzes legt der Bundesrat den Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 und einen Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Ziele dieser Planung vor. Auf dieser Basis kann das Parlament die übergeordneten Ziele der Bundespolitik für die nächsten vier Jahre vorgeben.

Verhandlungen

07.06.2004	NR	Die Vorlage wird in der Gesamtabstimmung abgelehnt.
10.06.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
16.06.2004	NR	Nichteintreten (damit ist das Geschäft erledigt).

Der Bundesrat sah sich in der Eintretensdebatte im **Nationalrat** harter Kritik ausgesetzt. Eine Minderheit I, die von der Fraktion der SVP unterstützt wurde, beantragte Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat, mit dem Auftrag, gleichzeitig auch den Legislaturfinanzplan schuldenbremsenkonform als integrierenden Bestandteil der Legislaturziele vorzulegen. Die Sprecher der SVP-Fraktion beklagten, die Legislaturplanung sei ein Wunschkatalog, der nicht finanzierbar sei. Eine Minderheit II, unterstützt von den Grünen, beantragte Nichteintreten. Die vorliegende Planung entspreche in keiner Weise der Prioritätensetzung für eine nachhaltige, zukunftsfähige Politik und zeuge von der Reformunfähigkeit der Regierung. Auch die Sprecherinnen und Sprecher der anderen Fraktionen äusserten sich mehrheitlich kritisch. Die CVP-Fraktion kritisierte die fehlenden Zukunftsperspektiven und sprach von einem mutlosen Plan, die Sozialdemokraten störte sich an der „ökonomistischen“ Vision des Bundesrates, die freisinnig-demokratische Fraktion dagegen wünschte mehr Wachstumsimpulse. Der Nichteintretensantrag der Minderheit II wurde aber trotz diesen kritischen Voten mit 131 zu 15 Stimmen verworfen, der Antrag der Minderheit I mit 114 zu 45 Stimmen.

In einer sechzehnstündigen Debatte behandelte der Nationarat in der Folge in mühsamer Kleinarbeit die Legislaturplanung. Allein 18 Mehrheits- und 86 Minderheitsanträge standen zur Diskussion, und rund 90 Abstimmungen wurden durchgeführt. Angesichts der zahlreichen Minderheitsanträge warnten Bundespräsident Joseph Deiss und die Kommissionssprecher davor, die eigenen Wünsche und

Parteianliegen zur Zielsetzung der Nation zu erheben. Der Rat wies einen Grossteil der Minderheitsanträge ab und blieb meistens auf der Linie seiner Kommission. Als mehrheitsfähige Ziele erwiesen sich eine gezielte KMU-Politik und eine gesamtschweizerische Bildungsreform. Auch wurde festgehalten, dass die Umsetzung der Vorhaben unter dem Vorbehalt des Haushaltsausgleiches stehe.
Am Ende der Detailberatung wurde das Ergebnis der Beratungen von linker wie von rechter Seite abgelehnt. SVP-Fraktion und das links-grüne Lager warfen sich gegenseitig vor, die Legislaturplanung für ihre politischen Ziele zu missbrauchen. Die politische Mitte appellierte an das Verantwortungsbewusstsein der beiden Lager, und auch Bundespräsident Joseph Deiss erklärte, das Parlament habe mehr Mitsprache gewünscht und müsse diese Verantwortung nun auch wahrnehmen. Ein Nein wäre ein Zeichen politischer Ohnmacht. Trotz dieser Aufrufe lehnte der Rat den Beschlussentwurf mit 87 zu 64 Stimmen ab. Nach diesem Entscheid kritisierte auch Ratspräsident Max Binder (V, ZH) die Arbeit des Parlamentes.
Im **Ständerat** fand die Vorlage eine bessere Aufnahme. Mehrere Votanten wiesen aber darauf hin, dass das neue Verfahren nicht befriedige und überdacht werden müsse. In der Detailberatung brachte der Rat einige Retuschen an. Neu nahm er ein familienpolitisches Programm, die Ausländerintegration, das Sprachengesetz, Natur- und Landschaftspärke und das Tourismusgesetz unter die Prioritäten bzw. ins Gesetzgebungsprogramm auf. Der Rat bekräftigte auch das Ziel der Haushaltsanierung. Mit 29 zu 8 Stimmen stellte er zudem sämtliche Regierungsziele unter den Vorbehalt der Finanzierung.
Die vorberatende Kommission des Nationlrates konnte sich nicht mehr für die Wiederaufnahme der Detailberatung entscheiden. Sie stellte, mit 17 zu 9 Stimmen, einen Nichteintretensantrag. In einer einstündigen Debatte hielten die Votantinnen und Votanten an ihren Standpunkten fest und Bundespräsident Joseph Deiss, der erklärte, ein Parlament, das aus dem Nichteintreten eine Tugend mache, antworte nicht auf die wichtigen Fragen des Landes, konnte keinen Sinneswandel mehr herbeiführen. Der Rat lehnte Eintreten mit 112 zu 64 Stimmen ab.
Damit fehlt eine Stellungnahme des Parlamentes zu der bundesrätlichen Legislaturplanung.

04.064 Bundesgesetz über die Pensionskasse. Dringliche Massnahmen

Botschaft vom 24. September 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes (Dringliche Massnahmen) (BBl 2004 5415)

Ausgangslage

Der Bundesrat hat im Oktober 2003 eine Teilrevision des Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz) in Auftrag gegeben. Darin sollten enthalten sein: Massnahmen zur finanziellen Entlastung des Bundes und zur längerfristigen Konsolidierung von PUBLICA sowie eine Rechtsgrundlage, die es dem Bund ermöglicht, die Finanzierungsprobleme der Vorsorgeeinrichtungen der ehemaligen Bundesbetriebe SBB und Post einer Lösung zuzuführen. Ausserdem war vorgesehen, dem Bundesrat im Jahr 2005 eine Vernehm-lassungsvorlage zur Überführung der Altersvorsorge in das Beitragsprimat vorzulegen (Totalrevision). In diesem Kontext hat der Bundesrat die Verbindung der Teilrevision des PKB-Gesetzes mit der Totalrevision sowie eine Beschleunigung der Einführung des Beitragsprimats beschlossen.
Die Finanzlage des Bundes erfordert jedoch vorgängig eine dringliche Änderung des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes, damit Einsparungen im Personalbereich bereits ab dem 1. Januar 2005 wirksam werden können. Die beantragten Massnahmen bilden Bestandteil eines Gesamtpakets von finanz-, personal- und vorsorgepolitischen Massnahmen, deren Ziel die nachhaltige finanzielle Entlastung des Bundeshaushaltes und die beschleunigte Schaffung eines transparenten und flexiblen Vorsorgesystems im Rahmen des Beitragsprimats ist:

1. Die noch geltende Garantie der Teuerungsanpassung von 50 Prozent auf den Renten wird gestrichen. Inskünftig richtet sich die Teuerungsanpassung nach den verfügbaren Vermögenserträgen der Pensionskasse. An die Stelle der garantierten Teuerungsanpassung tritt eine Kann-Bestimmung, die es dem Ermessen des Bundesrates überlässt, ob und in welchem Umfang er eine ausserordentliche Anpassung der Renten an die Teuerung mit Bundesmitteln ausrichten will, sofern die Vermögenserträge von PUBLICA nicht ausreichen. Diese Massnahme hängt indessen von der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und der finanziellen Situation des Bundes ab.
2. Ferner wird in Bezug auf die Teuerungsanpassung die bisherige Gleichbehandlung von Angestellten, die vor der Verselbstständigung der Bundesunternehmen in Pension gegangen sind,

mit den Rentnerinnen und Rentner der Bundesverwaltung aufgehoben, was zu einer direkten finanziellen Entlastung der Bundesbetriebe führt. Die Aufhebung der Gleichbehandlung gilt auch für die ehemaligen Bundesrentnerinnen und Bundesrentner anderer Arbeitgeber (z. B. ETH-Bereich), und sie ist ebenso bei allfälligen künftigen Ausgliederungen von Verwaltungseinheiten wirksam, wenn die bisherigen Bundesrentnerinnen und Bundesrentner dem verselbstständigten Arbeitgeber zugeordnet sind.

3. Eine Präzisierung der Bestimmungen über die Wertschwankungsreserven bewirkt die möglichst rasche Entlastung des Bundes von seinen Garantieverpflichtungen gegenüber der Pensionskasse und sieht die Äufnung von Wertschwankungsreserven auch dann vor, wenn noch nicht alle notwendigen Reserven vollständig gebildet werden konnten.

Verhandlungen

08.12.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates, unter Vorbehalt der Dringlichkeitsklausel.
14.12.2004	NR	Abweichend, unter Vorbehalt der Dringlichkeitsklausel.
15.12.2004	SR	Abweichend.
16.12.2004	NR	Zustimmung.
16.12.2004	SR	Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
16.12.2004	NR	Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
17.12.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (32:8)
17.12.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.(122:67)

Im **Ständerat** beantragte eine linke Minderheit die Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, eine neue, umfassende Vorlage im normalen Verfahren mit Vernehmlassung zu unterbreiten, die auch die Frage der Schaffung einer rechtlichen Grundlage enthält, „die es dem Bund ermöglicht, die Finanzierungsprobleme der Vorsorgeeinrichtungen der ehemaligen Bundesbetriebe SBB und Post einer Lösung zuzuführen“. Dieser Antrag wurde mit 27 zu 9 Stimmen abgelehnt.
Bei Artikel 5 Absatz 5 beantragte die gleiche Ratsminderheit die Streichung des zweiten Satzes. Dieser sieht vor, dass der Entscheid des Bundesrates über die Höhe der Teuerungsanpassung auf den Renten nach dem dafür zur Verfügung stehenden Vermögensertrag keine Auswirkungen hat auf die ehemaligen Bundesangestellten, die ihre Rente im Zeitpunkt der Rentenanpassung von einer anderen Vorsorgeeinrichtung beziehen. Auch für Artikel 5a Absatz 1 wurde die Streichung des zweiten Satzes beantragt. Beide Anträge wurden mit 30 zu 9 Stimmen verworfen. Mit dem gleichen Resultat wurde der Entwurf des Bundesrates in der Gesamtabstimmung angenommen.
Im **Nationalrat** beantragten sieben Ratsmitglieder ganz im Sinne der Minderheit der kleinen Kammer die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag, die Organisationen der Altersrentnerinnen und -rentner von SBB, Post usw. zu konsultieren und eine einvernehmliche Lösung zu finden, die Gleichbehandlung der Altrentnerinnen und -rentner zu gewährleisten und auf das Dringlichkeitsverfahren zu verzichten. Der von SP- und grüner Fraktion unterstützte Antrag der Minderheit Jost Gross (S, TG) wurde mit 104 zu 67 Stimmen abgelehnt.
Bei Artikel 5 Absatz 5 und Artikel 5a Absatz 1 galt es, sich zwischen drei möglichen Varianten zu entscheiden. In beiden Artikeln wollte die Kommissionsmehrheit folgenden Satz hinzufügen: „Er (der Bundesrat) begünstigt dabei die niedrigen Renten durch eine gestaffelte Anpassung.“ Eine Minderheit, die sich aus den Freisinnigen und der SVP-Fraktion zusammensetzte, beantragte Zustimmung zum Beschluss des Ständerates. Ein Antrag Jean-Noël Rey (S, VS) wiederum sah vor, dass die Altersrentnerinnen und -rentner der ehemaligen Bundesbetriebe gleich behandelt werden wie jene der Pensionskasse des Bundes. In der Abstimmung obsiegte der Mehrheitsantrag mit 88 zu 82 Stimmen gegenüber dem Minderheitsantrag und mit 102 zu 72 Stimmen gegenüber dem Antrag Rey.
Bei Artikel 25 wollte eine Minderheit Absatz 2 streichen, welcher vorsieht, dass die Pensionskasse des Bundes Wertschwankungsreserven äufnen darf, bevor die übrigen notwendigen Reserven und Rückstellungen vollständig gebildet sind. Dieser Antrag wurde mit 85 zu 74 Stimmen abgelehnt.
In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 93 zu 61 Stimmen angenommen.
Auf Antrag der Kommission beschloss der **Ständerat**, bei Artikel 5 Absatz 5 und Artikel 5a Absatz 1 an seiner Version festzuhalten. Somit ging das Geschäft zur Differenzbereinigung zurück in den Zweitrat. Im **Nationalrat** setzte sich die Mehrheit, welche sich für die Fassung des Ständerates aussprach, mit 95 zu 71 Stimmen durch gegen die Minderheit, die am bisherigen Beschluss festhalten wollte.
In der Folge sprach sich der **Ständerat** mit 32 zu 9 Stimmen für die Dringlichkeitsklausel und somit gegen einen Antrag der Minderheit aus, die das Gesetz nicht als dringlich erklären wollte. Der

Nationalrat folgte dem Beschluss des Ständerates und befürwortete die Klausel mit 105 zu 64 Stimmen.

04.076 Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)

Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2004 zur „Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)“ (BBl 2004 4569)

Ausgangslage

Ein leistungsfähiger Service public ist eine zentrale Voraussetzung für die Lebensqualität der Bevölkerung und für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Er leistet einen wesentlichen Beitrag an den sozialen und regionalen Zusammenhalt der Schweiz. Die Schweiz hat den Infrastruktursektor als zentrales Element des Service public in den letzten Jahren tiefgreifenden Reformen unterzogen. Der Nationalrat hat im Mai 2000 den Bundesrat beauftragt, den flächendeckenden Service public zu definieren und die Massnahmen zu bestimmen, um diesen auch in Zukunft sicherzustellen. Mit dem Bericht „Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)“ kommt der Bundesrat diesem Auftrag nach.
Der Bundesrat definiert den Service public folgendermassen:
„Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen.“
Mit dieser Definition wird Service public mit Grundversorgung gleichgesetzt und konzentriert sich auf den Infrastrukturbereich mit den Sektoren Post, Telekommunikation, elektronische Medien (Radio und Fernsehen), öffentlicher Verkehr sowie Strassen – soweit im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Die leitungsgebundenen Energien und der Luftverkehrssektor werden im Bericht nur am Rande einbezogen, denn in beiden Bereichen werden derzeit Konzepte für die künftige Politik erarbeitet. Ebenfalls nicht behandelt werden die Sektoren der Grundversorgung im Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden.

Verhandlungen

16.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Der **Ständerat** nahm den Bericht sehr positiv auf. Er überwies gleichzeitig eine Motion der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (05.3232), die den Bundesrat beauftragt, der Bundesversammlung einen allgemeinen Verfassungsartikel über die Grundversorgung vorzulegen.
Der **Nationalrat** überwies die Motion am 6. März 2006 ebenfalls. Der Bericht zur Grundversorgung wurde nur in der Kommission (KVF) behandelt.

04.081 RVOG (Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland)

Botschaft vom 3. Dezember 2004 zur Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland) (BBl 2004 7103)

Ausgangslage

Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland
Der Bundesrat will die Regelung für Verträge, welche Kantone unter sich oder mit dem Ausland abschliessen, verbessern und an die verfassungsrechtlichen Vorgaben anpassen. Er hat daher zu Handen des Parlaments eine Botschaft zur Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes verabschiedet.
Die Vorlage trägt unter anderem dem Anliegen der Kantone Rechnung, die Informationspflicht gegenüber dem Bund einzuschränken. Auch wird die Stellung der an den Verträgen nicht beteiligten Kantone im Verfahren geklärt. Schliesslich werden neu die Grundzüge des parlamentarischen Verfahrens im Falle einer Einsprache durch den Bundesrat oder einen nicht beteiligten Kanton geregelt.
Im Vernehmlassungsverfahren fand die Vorlage insgesamt eine gute Aufnahme. Die Bemerkungen der Kantone zum Verfahren konnten in der Botschaft weitgehend berücksichtigt werden.

Verhandlungen

07.03.2005 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
19.09.2005 NR Zustimmung.
07.10.2005 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
07.10.2005 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (184:0)

Die Kommission des **Ständerates** stellte den Antrag, die Vorlage anzunehmen. Thomas Pfisterer (RL, AG) schlug folgende Ergänzung des Artikels 61c Absatz 1 vor: „Bund und Kantone suchen einvernehmliche Lösungen." Diese Ergänzung helfe Konflikte zwischen Kantonen und Bund zu vermeiden. Der Bund würde so laufend und nicht erst kurz vor dem Vertragsabschluss über die Verhandlungen informiert. Er könne so rechtzeitig seine Vorbehalte äussern. Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz erklärte sich mit dieser Ergänzung einverstanden. Der Rat stimmte diskussionslos der leicht veränderten Vorlage zu.
Der **Nationalrat** stimmte dem Beschluss des Ständerates diskussionslos zu.

05.073 Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes. Totalrevision

Botschaft vom 23. September 2005 über die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes (Publica-Gesetz) (BBl 2005 2829)

Ausgangslage

1. Ausgangslage
   Mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz, SR 172.222.0) wurde die Motion (00.3179) der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. März 2000 überwiesen. Sie beauftragt den Bundesrat, dem Parlament spätestens 2006 eine Vorlage zu unterbreiten, die für die Altersversicherung des Bundespersonals das Beitragsprimat vorsieht. In der Folge befasste sich der Bundesrat intensiv mit Fragen der beruflichen Vorsorge und des Beitragsprimats. Am 19. Januar 2005 erteilte er den Auftrag, dem Parlament die Botschaft zum totalrevidierten PKB-Gesetz zu unterbreiten, welche die folgenden Anliegen berücksichtigt.
2. Finanzierung und Konsolidierung PUBLICA
   a. Arbeitgeberbeiträge
   Die Summe der jährlichen Arbeitgeberbeiträge des Bundes zur Finanzierung des neuen Vorsorgekonzepts darf nicht höher aber auch nicht geringer sein, als die bisherigen Aufwendungen des Bundes gemessen an der versicherbaren Lohnsumme. Diese Vorgabe machte der Bundesrat am 19. Januar 2005 mit der Verabschiedung des Aussprachepapiers über die Einführung des Beitragsprimats und die Konsolidierung von PUBLICA. Damit steckte er den finanziellen Rahmen für das neue Vorsorgekonzept ab.
   b. Senkung des technischen Zinssatzes für die aktiven Versicherten
   Vor dem Hintergrund der mit der Migration per 1. Juni 2003 erfolgten Ausfinanzierung hat der Bund ein Interesse, dass PUBLICA unabhängig von der Primatfrage finanziell längerfristig konsolidiert wird. Mit der Einführung des Beitragsprimats wird der technische Zinssatz für die aktiven Versicherten und die Neurentnerinnen und Neurentner auf 3,5 Prozent gesenkt. Diese Massnahme, die auch ohne Überführung in das Beitragsprimat ergriffen werden müsste, führt zu einer Erhöhung des Deckungskapitalbedarfs von mehr als einer Milliarde Franken. Diese Erhöhung wird von den Versicherten mit geringeren Altersleistungen, insbesondere bei der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung, und mit erhöhten Beiträgen mitfinanziert.
   Im geltenden Vorsorgesystem wurde das Inflationsrisiko zu rund zwei Dritteln durch den Arbeitgeber finanziert. Im Beitragsprimat wird dieses Risiko neu vom Arbeitgeber und den Arbeitnehmenden paritätisch getragen.
   Eine entsprechende Senkung des technischen Zinssatzes bei sämtlichen bestehenden Rentenbeständen von PUBLICA anlässlich des Primatwechsels hätte eine sofortige Erhöhung des versicherungstechnisch notwendigen Deckungskapitals von 778,7 Millionen zur Folge. Diese Kosten können nicht den aktiven Versicherten übertragen werden, da sie bereits als Folge der Senkung des technischen Zinses mit höheren Beiträgen und als Folge der demographischen Entwicklung mit geringeren Leistungen bei der freiwilligen vorzeitigen Alterspensionierung einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung von PUBLICA leisten. Zudem wäre es personalpolitisch fragwürdig, wenn sich die aktive Generation an der Finanzierung von Ansprüchen der Rentenbeziehenden beteiligen müsste, die ihrerseits von einem Vorsorgesystem profitieren

konnten, dessen Leistungen weder die Versicherten noch die Arbeitgeber während Jahrzehnten dank einer umfassenden Bundesgarantie nie vollständig finanzieren mussten.

c. Geschlossenes Rentenvorsorgewerk PUBLICA

Der hohe Rentneranteil bei PUBLICA (auf rund 50 000 Aktive kommen 43 000 Rentenbeziehende; davon entfallen rund 8000 auf ehemalige Swisscom-Angestellte und 4000 auf ehemalige Angestellte der Rüstungsbetriebe [heute RUAG]) und die ständig zunehmende Lebenserwartung stehen einer nachhaltigen Konsolidierung von PUBLICA entgegen. Da die Ansprüche von Rentnerinnen und Rentnern im Sanierungsfall nach BVG nur unter sehr einschränkenden Bedingungen vermindert werden können, hätte eine Senkung des versicherungstechnischen Zinssatzes die erwähnte Erhöhung des Deckungskapitals um rund 780 Millionen Franken zur Folge. Eine Unterdeckung von PUBLICA wäre in Kürze absehbar und die Arbeitgeber wie auch die aktiven Versicherten wären nach BVG verpflichtet, Sanierungsbeiträge zu bezahlen.

Mit der beantragten Totalrevision des PKB-Gesetzes wird deshalb für die bei Inkrafttreten des neuen PUBLICA-Gesetzes vorhandenen Bestände der Alters- und Hinterlassenenrentenbeziehenden von PUBLICA ein geschlossenes Vorsorgewerk mit einer Leistungsgarantie des Bundes gebildet. Simulationsberechnungen zeigen, dass mit einer Wahrscheinlichkeit von leicht über 50 Prozent in den nächsten 20 Jahren Überschüsse zu erwarten sind, d. h. die Leistungsgarantie nicht realisiert werden muss. Indessen besteht vor allem in den ersten fünf Jahren eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass Fehlbeträge entstehen. Werden diese nicht ausgeglichen, droht eine Abwärtsspirale. Aus diesem Grund soll der Bund bereits bei einer Unterdeckung im geschlossenen Rentenvorsorgewerk PUBLICA nach einer festen Regel aus Bundesmitteln einen Spezialfonds äufnen können. Zahlungen aus dem Fonds an das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA erfolgen jedoch nur, falls dieses illiquid werden sollte bzw. aufgrund des gesunkenen Deckungsgrads die Anlagepolitik massgeblich angepasst werden müsste. Soweit bei Aufhebung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks das vorhandene Vorsorgevermögen zur Überführung der verbleibenden Rentnerinnen und Rentner in ein anderes Vorsorgewerk oder in eine andere Vorsorgeeinrichtung nicht ausreicht, stellt der Bund auf Grund seiner Leistungsgarantie die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung. Er verwendet dafür in erster Linie das Fondsvermögen. Da der Fonds keine Einrichtung der beruflichen Vorsorge darstellt, kann ein im Fonds verbleibender Überschuss vom Bund vereinnahmt werden. Im Gegenzug zur Bildung einer geschlossenen Rentnerkasse mit Leistungsgarantie des Bundes verzichtet PUBLICA auf die im geltenden Recht vorgesehene Wertschwankungsreservengarantie des Bundes sowie auf die vom Bund im Rahmen der Eröffnungsbilanz bei der Fehlbetragsfestlegung zu Gunsten von PUBLICA übernommenen Garantieverpflichtungen. Als Folge davon trägt PUBLICA die Anlagerisiken vollumfänglich selbst und übernimmt zudem die Risiken für das gerichtlich uneinbringliche fehlende Deckungskapital bei der Pensionierung der weiblichen Versicherten der Eintrittsgeneration von angeschlossenen Organisationen, die altrechtlichen Prozessrisiken (mit Ausnahme von definierten Gerichtsfällen mit grosser finanzieller Tragweite), das fehlende Deckungskapital bei altrechtlichen Invalidisierungen sowie Verluste aus den vorzeitigen freiwilligen Pensionierungen bis zur Einführung des Beitragsprimats. Schliesslich übernimmt PUBLICA auch die Finanzierung der statischen Besitzstandgarantie für die Übergangsgeneration und die Ausfinanzierung der IV-Renten (Kosten aus der Reduktion des technischen Zinssatzes auf 3,5 Prozent). Auf der anderen Seite werden die aktiven Versicherten vom Risiko entlastet, die Leistungen der Rentenbeziehenden mitfinanzieren zu müssen.

3. Erhöhung der Kongruenz zwischen Personalpolitik und Vorsorge

Das vorgesehene Vorsorge- und Pensionierungsmodell knüpft an die mit dem Bundespersonalgesetz begründete Individualisierung des Arbeitsrechts an. Die Vorgaben des Bundesrats vom 19. Januar 2005 bezüglich des Beitragsvolumens, verbunden mit den unerlässlichen Konsolidierungsmassnahmen angesichts der andauernd tiefen Zinserträge, haben bei der beruflichen Vorsorge des Bundespersonals einschneidende Leistungsreduktionen und stark progressiv steigende Beiträge zur Folge. Der Verzicht auf die in der Eröffnungsbilanz zugesicherten Garantien des Bundes als Gegenleistung für die Schaffung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA mit einer Leistungsgarantie des Bundes belastet PUBLICA und letztlich die aktiven Versicherten mit Kosten in der Grössenordnung von 650 bis 700 Millionen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit der vorgesehenen Senkung des technischen Zinssatzes für die aktiven Versicherten auf 3,5 Prozent, der Verschiebung des Beginns der Versicherungsdauer von heute 22 auf 25 Jahre, dem neuen technischen Rücktrittsalter von 65 Jahren sowie der – namentlich ab Alter 45 – zusätzlich steigenden Beitragsbelastung bei gleichzeitig kleinerem Rentenanspruch das Mass erreicht ist, welches den Versicherten gerade noch zugemutet werden

kann. Auch die Rentenbeziehenden leisten ihren Beitrag zur langfristigen Konsolidierung, da in absehbarer Zeit keine freien Mittel erwirtschaftet werden können, die eine Anpassung der Renten an die Teuerung ermöglichen würden. Vor dem aktuellen finanziellen Hintergrund kann das Ziel nur darin bestehen, eine Altersvorsorge zu konzipieren, die für alle Beteiligten auch längerfristig finanziell tragbar ist und keine Solidaritäten zwischen den Aktiven und Rentenbeziehenden beinhaltet. Zudem verlangt die demographische Entwicklung, die im heutigen Vorsorgesystem enthaltenen Anreize zur vorzeitigen Aufgabe der Erwerbstätigkeit zu mindern. Das neue Vorsorgekonzept sieht deshalb vor, dass die Vorsorgebeiträge bis zum Austritt rentenbildend sind. Mit dem Wechsel zum Beitragsprimat wird zudem sichergestellt, dass die jeweils von der versicherten Person bezogenen Altersleistungen, unabhängig vom gewählten Rücktrittszeitpunkt, voll finanziert sind. Um den vorzeitigen freiwilligen Altersrückritt auch Angestellten mit kleineren Einkommen zu ermöglichen, wird eine sozialverträglich finanzierte Überbrückungsrente vorgesehen. Mit mindestens drei verschiedenen Vorsorgeplänen (Standardplan, Kaderplan 1 und Kaderplan 2) wird dem flexibilisierten Personalrecht sowie den Vorsorgebedürfnissen der unterschiedlichen Personalkategorien nach sachlichen und finanziellen Kriterien differenziert und risikogerecht Rechnung getragen. Eine Übergangsregelung garantiert den Versicherten, die bei der Überführung in das Beitragsprimat das 55., aber noch nicht das 65. Altersjahr vollendet haben, 95 Prozent der Altersleistung, die sie mit 62 Jahren im bisherigen Recht hätten erwerben können, mindestens aber die Leistungen nach neuem Recht. Es handelt sich somit um eine statische Garantie, d. h. der Besitzstand wird auf dem letzten vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Lohn ermittelt und betragsmässig garantiert.

4. Organisatorische und strukturelle Neuausrichtung von PUBLICA
   Das totalrevidierte Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz) ist ein Organisationsgesetz. Es bezeichnet die Organe von PUBLICA, regelt ihre Aufgaben und Zuständigkeiten und enthält Grundsätze über die Rechnungslegung und Vermögensanlage. Die Bilanzierung erfolgt in geschlossener Kasse. Das Vermögen von PUBLICA wird gesamthaft angelegt und der Ertrag wird nach Massgabe des Vermögens und der Anlagestrategie auf die einzelnen Vorsorgewerke aufgeteilt.
   Der Anschluss der Arbeitgeber an PUBLICA erfolgt über Anschlussverträge. Ein Bestandteil dieser Verträge sind die Vorsorgereglemente, die insbesondere die Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge der Arbeitnehmenden beinhalten. Mit Arbeitgebern, die nicht zur Bundesverwaltung gehören, schliesst PUBLICA die Anschlussverträge ab und erarbeitet die Vorsorgereglemente im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber und dessen Personal.
   Die für den Bund relevanten vorsorgepolitischen Aspekte sind neu im Bundespersonalgesetz geregelt. Für Arbeitgeber innerhalb der Bundesverwaltung legt das BPG fest, welche Verwaltungseinheiten Arbeitgeberfunktionen im Sinne des PUBLICA-Gesetzes haben. Das BPG bestimmt die vorsorgepolitischen Grundsätze wie namentlich die Beitragshöhe, die Versicherungsdauer, die Leistungsvoraussetzungen und die Anpassung der Renten an die Teuerung.
   Während das PUBLICA-Gesetz offen lässt, ob die Vorsorgereglemente dem Leistungs- oder dem Beitragsprimat folgen sollen, sagt das BPG klar, dass sich die Leistungen nach den kapitalisierten Beiträgen richten und somit das Beitragsprimat für die Altersvorsorge beim Bund als Grundprinzip massgebend ist.
5. Pensionskassen der bundesnahen Unternehmen
   Wie die Pensionskasse PUBLICA weisen auch jene der Post und der SBB hohe Rentenbestände auf. Namentlich im Fall der SBB hat dieser Faktor – verbunden mit der Unterdeckung – zu einer Situation geführt, in der für die Aktiven die Sanierung ihrer Kasse unzumutbar wird. Hinzu kommt für beide Kassen der Umstand, dass die Berechnungen auf einem technischen Zinssatz von 4 Prozent beruhen. In einem weiteren Schritt soll deshalb auch für die SBB und die Post die Bildung einer Rentnerkasse geprüft werden. Dieses Vorhaben bildet nicht Gegenstand der vorliegenden Totalrevision.
6. Verlängerung der Geltungsdauer der dringlichen PKB-Gesetz Revision

Der Totalrevision des PKB-Gesetzes wird eine Vorlage B angefügt. Sie bezweckt, die anlässlich der dringlichen Teilrevision des PKB-Gesetzes vom Dezember 2004 (AS 2004 5265, BBl 2004 5415) beschlossenen befristeten Regelungen ins ordentliche Recht zu überführen. Ohne diese Massnahme würden bei einer allfälligen Verzögerung des Inkrafttretens des totalrevidierten PKB-Gesetzes die im Dringlichkeitsverfahren eingeführten Bestimmungen wegfallen. Es handelt sich dabei um die Regelung zur Bildung von Wertschwankungsreserven, um die Aufhebung der garantierten Teuerungsanpassung sowie die Aufhebung der Gleichbehandlung der Rentnerinnen und Rentner, die

vor der Verselbstständigung der Bundesbetriebe in Pension gingen (ehemalige Bundesrentner und Bundesrentnerinnen), mit den ehemaligen Angestellten der Bundesverwaltung hinsichtlich der Teuerungsanpassung.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz)

09.06.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Gesamtabstimmung abgelehnt.
26.09.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
07.12.2006	NR	Zustimmung.
12.12.2006	SR	Abweichend.
14.12.2006	NR	Abweichend.
18.12.2006	SR	Zustimmung.
20.12.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (120:69)
20.12.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (26:7)

Vorlage 2
Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz)

09.06.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Gesamtabstimmung abgelehnt.
26.09.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
07.12.2006	NR	Zustimmung.
20.12.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (123:68)
20.12.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (26:0)

Vorlage 3
Bundesgesetz über die Offenlegungspflicht der mit der Anlage und Verwaltung von Vorsorgevermögen betrauten Personen (Beschluss des Ständerates vom 26. September 2006)

Im **Nationalrat** beantragte Christine Goll (S, ZH) zu Beginn der rund sechsstündigen Beratungen im Namen einer Minderheit der Staatspolitischen Kommission (SPK) Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, die Erhöhung des Rentenalters zu streichen und weiterhin den schrittweisen Altersrücktritt ohne Leistungseinbusse zu gewährleisten. Der Antrag wurde mit 60 zu 99 Stimmen abgelehnt. In der Eintretensdebatte stiess die Vorlage auf heftige Kritik der Linken, während bürgerliche Stimmen die Notwendigkeit einer Reform betonten. Finanzminister Hans-Rudolf Merz strich die mit den Nachschüssen in die Pensionskassen verbundenen finanziellen Belastungen hervor. Seit 1990 habe der Bund 33 Milliarden in die PUBLICA und andere Pensionskassen einbezahlt.
Entgegen einer knappen Mehrheit der Staatpolitischen Kommission stimmte der Nationalrat der Schaffung einer Rentnerkasse mit 82 zu 73 Stimmen zu. Mit weiteren Minderheitsanträgen versuchten Sozialdemokraten und Grüne die Senkung des technischen Zinssatzes zu verhindern, die Teuerung bei den Renten zu Lasten der Arbeitgeber zwingend auszugleichen, wenn diese auf 4.5 Prozent aufgelaufen ist, für die 55- bis 65-Jährigen eine Besitzstandsgarantie von 100 Prozent sicherzustellen, eine volle Altersrente nach 40 Versicherungsjahren zu gewährleisten und auch für die 45- bis 55-Jährigen die bisherigen Altersrenten zu Lasten der Arbeitgeber zu sichern. Alle diese Anträge wurden im Verhältnis von ungefähr 60 zu 90 Stimmen abgelehnt. Umgekehrt unterlag die SVP-Fraktion bei der Frage der Rentnerkasse und der Aufhebung der Rente bei Berufsinvalidität. Der Nationalrat stimmte ferner dem Beginn der Beitragspflicht ab dem 22. Altersjahr zu sowie einer befristeten Beitragssenkung für 45- bis 55-Jährige mit einer entsprechenden Beitragserhöhung für die Arbeitgeber. Der Bundesrat hatte für die Arbeitgeber einen Kostenrahmen von 11 bis 14 Prozent beantragt. Der Nationalrat beschloss einen Satz von 9 bis 13,5 Prozent.
In der Gesamtabstimmung brachten die SVP-, die sozialdemokratische und die grüne Fraktion die Vorlage mit 93 zu 66 Stimmen zu Fall. Die Linke hatte schon von Anfang an klar gemacht, dass sie gegen die Vorlage stimmen werde, die SVP-Fraktion hingegen war nicht bereit, die Schaffung einer Rentnerkasse gutzuheissen. Dieser Beschluss kommt formell einem Nichteintretensentscheid gleich.
Der **Ständerat** versuchte, einen Ausweg aus dieser politisch blockierten Situation zu finden. Nachdem Eintreten nicht bestritten worden war, folgte der Rat bei der Frage der Rentnerkasse mit 31 zu 8 Stimmen der Mehrheit seiner Kommission, die eine Streichung vorgeschlagen hatte. Stattdessen soll der Bund mit einer Einmaleinlage von rund 900 Millionen Franken das fehlende Deckungskapital finanzieren. Mit einem neuen Artikel 15a unterbreitete die Kommission dem Rat Bestimmungen über die Offenlegungspflicht der mit der Anlage und Verwaltung von Vorsorgevermögen betrauten

Personen – dies als Reaktion auf mutmassliche Insider-Geschäfte von Pensionskassenverwaltern. Der Rat folgte mit 29 zu 10 Stimmen einem Rückweisungsantrag von Bruno Frick (C, SZ), der eine erneute Prüfung durch die Kommission und eine separate Behandlung in einer eigenen Vorlage verlangte.
Im Beitragsprimat werden der Versicherungsbeginn von 22 auf 25 und das Rentenalter von 62 auf 65 Jahre erhöht, wobei die Reglemente einen früheren Beginn und rentenbildende Beiträge bis 70 vorsehen können. Die Mehrheit der Kommission wollte (wie der Nationalrat) das "Zwangssparen" bereits mit 22 beginnen lassen, scheiterte aber am Stichentscheid von Ratspräsident Rolf Büttiker (RL, SO). Die freiwillige vorzeitige Pensionierung zwischen dem 60. und dem 65. Altersjahr bleibt möglich. Vorbezogene Renten werden aber versicherungmathematisch korrekt gekürzt. Ein Antrag einer linken Minderheit, den Anteil des Bundes an der Finanzierung von Überbrückungsrenten insbesondere bei langjährigen Mitarbeitern oder tiefen Löhnen zu erhöhen, wurde mit 25 zu 8 Stimmen abgelehnt.
In zwei Punkten kam der Rat den Arbeitnehmern entgegen: Die durch den Systemwechsel besonders betroffenen 45- bis 55-Jährigen sollen während fünf Jahren um ein bis zwei Lohnprozente geringere Beiträge entrichten, und der Beitrag der Arbeitgeber wurde mit mindestens 11 und höchstens 14 Prozent der versicherbaren Lohnsumme höher angesetzt, als dies der Nationalrat beschlossen hatte.
In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 27 zu 8 Stimmen gutgeheissen.
Nach dem klaren Entscheid des Ständerates zugunsten einer Einmaleinlage folgte ihm der **Nationalrat** mit 96 zu 60 Stimmen. Die Linke trat vergeblich für eine geschlossene Rentnerkasse ein, die auch Bundesrat Hans-Rudolf Merz favorisiert hatte. Bei Ziffer 1 Artikel 32g beschloss der Rat, dass die Beiträge der Arbeitgeber für die Altersvorsorge mindestens 11 und höchstens 13,5 Prozent der versicherten Lohnsumme betragen sollen. Bei Artikel 32i setzte der Rat den Beginn der Beitragspflicht für die Altersvorsorge fest auf den 1. Januar nach dem vollendeten 21. Altersjahr. Die Linke unterlag im weiteren Verlauf der Debatte mit verschiedenen Anträgen. Eine Verbesserung ergab sich für die vom Systemwechsel besonders betroffenen 45- bis 55-Jährigen, die nicht nur während 5 Jahren, sondern während 5-10 Jahren von ihren Beiträgen entlastet werden können.
Der **Ständerat** hielt bei Artikel 32g an einer oberen Grenze von 14 Prozent fest, schloss sich im übrigen den Beschlüssen des Nationalrates an. Nachdem die **Grosse Kammer** mit 99 zu 66 Stimmen auf ihrem Beschluss beharrt hatte, fügte sich der **Ständerat** diesem Entscheid.
In der Schlussabstimmung lehnte die Linke die Entwürfe ab.

Föderativer Aufbau

Kantonsverfassungen. Gewährleistung

Nach Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Nach Absatz 2 des gleichen Artikels bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes. Die Gewährleistung wird erteilt, wenn die Kantonsverfassung dem Bundesrecht nicht widerspricht. Erfüllt eine kantonale Verfassungsbestimmung diese Anforderungen, so ist die Gewährleistung zu erteilen; erfüllt eine kantonale Verfassungsnorm eine dieser Voraussetzungen nicht, so ist die Gewährleistung zu verweigern.
Die Überprüfung der Vereinbarkeit von kantonalen Verfassungsänderungen ergab nur für die Vorlage 06.084 (Genf) eine Beanstandung. In vier Fällen – Graubünden (04.018), Freiburg (04.87), Zürich (05.062) und Basel-Stadt (06.045) wurden Totalrevisionen gewährleistet.

03.074 Kantonsverfassungen Zürich, Glarus, Solothurn, Appenzell Innerrhoden und Aargau. Gewährleistung

Botschaft vom 19. November 2003 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Zürich, Glarus, Solothurn, Appenzell Innerrhoden und Aargau (BBl 2003 8087)
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR): 30.01.2004
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR): 09.02.2004

Verhandlungen

03.03.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
10.03.2004 NR Zustimmung.

In den vorberatenden Kommissionen führte die Verfassung des Kantons Aargau zu Diskussionen. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft ausgeführt, dass die Reduktion der Sitzzahl im Grossen Rat von 200 auf 140 Mitglieder zu einer Verletzung der Bundesverfassung führen könnte. Die Kommissionen hielten in ihren kurzen Berichten fest, dass die Gewährleistung immer erteilt werden müsse, wenn die Verfassungsnorm dem Bundesrecht nicht widersprechen würde.
Beide Räte stimmten dem Beschlussentwurf ohne Opposition zu.

04.018 Kantonsverfassung Graubünden. Gewährleistung

Botschaft vom 5. März 2004 über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden (BBl 2004 1107)
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR): 24.05.2004 (BBl 2004 3635)

Verhandlungen

07.06.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.06.2004 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** bekräftigten mehrere Ratsmitglieder den Bericht der Kommission. Bundesrat Christoph Blocher bedauerte den Wirbel, der durch eine an sich nicht unbedingt notwendige Bemerkung entstanden war. Der Rat stimmte dem Beschlussentwurf oppositionslos zu.
Im **Nationalrat** stellte eine linke Minderheit den Antrag, die fraglichen Absätze 2 und 3 von Artikel 27 nicht zu gewährleisten. Dieser Antrag wurde mit 87 zu 49 Stimmen abgelehnt.

04.068 Kantonsverfassungen Zürich, Solothurn und Appenzell Innerhoden. Gewährleistung

Botschaft vom 1. Oktober 2004 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Zürich, Solothurn und Appenzell Innerhoden (BBl 2004 5629)

Verhandlungen

08.03.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.03.2005 NR Zustimmung.

04.087 Kantonsverfassung Freiburg. Gewährleistung

Botschaft vom 22. Dezember 2004 über die Gewährleistung der Verfassung der Kantons Freiburg (BBl 2005 403)

Verhandlungen

08.06.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.06.2005 NR Zustimmung.

05.037 Kantonsverfassungen Glarus, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Graubünden, Wallis und Jura. Gewährleistung

Botschaft vom 13. April 2005 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Glarus, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Graubünden, Wallis und Jura (BBl 2005 2891)

Verhandlungen

05.10.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.10.2005 NR Zustimmung.

05.062 Kantonsverfassung Zürich. Gewährleistung

Botschaft vom 17. August 2005 über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Zürich (BBl 2005 5239)

Verhandlungen

01.12.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.12.2005 NR Zustimmung.

06.021 Kantonsverfassungen Glarus, Solothurn, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Tessin, Neuenburg und Genf. Gewährleistung

Botschaft vom 15. Februar 2006 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Glarus, Solothurn, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Tessin, Neuenburg und Genf (BBl 2006 2813)

Verhandlungen

09.06.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2006 NR Zustimmung.

06.045 Kantonsverfassung Basel-Stadt. Gewährleistung

Botschaft vom 24. Mai 2006 über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (BBl 2006 5113)

Verhandlungen

27.09.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
28.09.2006 SR Zustimmung.

06.084 Kantonsverfassung Genf. Gewährleistung

Botschaft vom 18. Oktober 2006 über die Gewährleistung der geänderten Verfassung des Kantons Genf (BBl 2006 8785)

Verhandlungen

05.03.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.03.2007 NR Zustimmung.

Die vorliegende Änderung des Kantons Genf hat die Schaffung eines Rechnungshofs zum Gegenstand.
Die Verfassungsänderung entspricht insgesamt den Anforderungen von Artikel 51 BV; sie ist deshalb zu gewährleisten. Die Anforderung des weltlichen Standes für die Mitglieder des Rechnungshofs ist jedoch mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar; deshalb kann Artikel 141 Absatz 3 der Genfer Kantonsverfassung nur teilweise die Gewährleistung erteilt werden.

07.010 Kantonsverfassungen Bern, Schwyz, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Waadt. Gewährleistung

Botschaft vom 10. Januar 2007 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Schwyz, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Waadt (BBl 2007 629)

Verhandlungen

04.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
18.06.2007 NR Zustimmung.

Föderativer Aufbau

05.054 Volkssouveränität statt Behördenpropaganda. Volksinitiative

Botschaft vom 29. Juni 2005 über die Volksinitiative „Volkssouveränität statt Behördenpropaganda“ (BBl 2005 4373)

Ausgangslage

Die Initiative verlangt eine Ergänzung von Artikel 34 BV über die Garantie der politischen Rechte. Die Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen soll mit wenigen Ausnahmen verboten werden. Vorgeschlagen werden die folgenden Massnahmen:

- Verbot der Informations- und Propagandatätigkeit für den Bundesrat, die obersten Kader der Bundesverwaltung und die Bundesämter im Vorfeld von Abstimmungen. Zulässig bleibt eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die zuständige Departementsvorsteherin oder den zuständigen Departementsvorsteher.
- Verbot der Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informations- und Abstimmungskampagnen sowie der Produktion, Publikation und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial durch alle Behörden des Bundes im Vorfeld von Abstimmungen. Ausgenommen bleibt eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates an die Stimmberechtigten, die die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen hat.
- Gebot für Bund, Kantone und Gemeinden, Abstimmungstermine mindestens sechs Monate im Voraus zu publizieren.
- Gebot für Bund, Kantone und Gemeinden, den Stimmberechtigten die Abstimmungsvorlagen zusammen mit den geltenden Rechtsgrundlagen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.
- Für die Verletzung der politischen Rechte soll der Gesetzgeber innert zwei Jahren nach Annahme der Initiative Sanktionen anordnen.

Die direktdemokratischen Institutionen sind eines der Wesens- und Identitätsmerkmale und eine zentrale Errungenschaft des politischen Systems der Schweiz. Der Bundesrat hat sich immer wieder für den Erhalt der Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie eingesetzt und sich wiederholt mit seiner Rolle und derjenigen der Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen beschäftigt. Als Folge davon bestehen heute verwaltungsinterne Leitlinien, die Gewähr dafür bieten, dass Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen gewisse Grundsätze einhalten.

Es ist aber nicht nur die Aufgabe des Bundesrates, sondern auch jene des Parlaments und der Gerichte, sich für den Erhalt einer funktionierenden Demokratie einzusetzen. Seitens des Parlaments wurde die Sorge um die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie mit dem Mittel der parlamentarischen Vorstösse wiederholt zum Ausdruck gebracht. Bundesgericht und Rechtslehre haben die Zulässigkeit und die Grenzen behördlichen Engagements und privater Einwirkungen im Vorfeld von Abstimmungen präzisiert und dadurch entscheidend zu Rechtssicherheit und Wahrung des direktdemokratischen Systems beigetragen.

Die Annahme der Initiative hätte massive Einschränkungen der Informationstätigkeit von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen zur Folge. Es könnte nur in einem sehr engen Rahmen Grundlagenwissen zu den Abstimmungsvorlagen vermittelt werden. Auf offensichtlich falsche oder irreführende Äusserungen Privater könnte der Bundesrat nicht mehr reagieren. Auch wäre es dem Bundesrat untersagt, über neue erhebliche Tatsachen, deren Kenntnis für eine objektive Entscheidung über eine Vorlage notwendig ist, zu informieren. Das bliebe nicht ohne Folgen für die Willensbildung der Stimmberechtigten, die auch einen Anspruch darauf haben, die Haltung und Beweggründe ihrer Regierung zu erfahren und über mögliche Auswirkungen auf Staat, Gesellschaft und Einzelne umfassend, sachlich und objektiv informiert zu werden. Der Anspruch der Stimmberechtigten, sich sowohl aus staatlichen als auch aus privaten Quellen informieren und gestützt darauf eine eigene Meinung bilden zu können, würde beeinträchtigt, wenn Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen kaum mehr informieren dürften und auch die Bundesversammlung in ihrer Informationstätigkeit erheblich eingeschränkt würde. Könnten sich die Stimmberechtigten fast nur noch aus privaten Quellen informieren, blieben die Informationsgrundlagen unvollständig.

Der Bundesrat kommt somit zum Schluss, dass die von der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen nicht nur einen untauglichen und ungeeigneten Beitrag zum Erhalt der freien Willensbildung im Vorfeld von Abstimmungen leisten, sondern im Gegenteil zu deren Gefährdung beitragen würden. Die Initiative verkennt auch die neuen Herausforderungen an Informationen durch den Bundesrat und die

Bundesverwaltung in einem veränderten und stark medial geprägten Umfeld. Sie vermag darauf keine adäquaten Antworten zu geben.
Auf Grund dieser Überlegungen beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative „Volkssouveränität statt Behördenpropaganda“ Volk und Ständen ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.

Verhandlungen

29.09.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.12.2006 NR Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert.
20.12.2006 SR Fristverlängerung um ein Jahr.

Der **Ständerat** empfahl mit 34 zu 3 Stimmen die Ablehnung der Initiative. Der Ständerat verzichtete vorerst darauf, der Volksinitiative einen indirekten Gegenentwurf gegenüberzustellen. Er sprach sich deutlich gegen eine Beschneidung des Informationsrechts der Regierung und der Verwaltung vor Abstimmungen aus. Ständerat Thomas Pfisterer (RL, AG) meinte, dass „vor allem unsere moderne Referendumsdemokratie auf den Rat der Behörden angewiesen“ sei.
Trotz seiner klaren Ablehnung der Initiative war der Rat bemüht, den Motiven hinter dem Begehren auf den Grund zu gehen. Auch wurden einzelne Stimmen laut, die eine Unzufriedenheit mit der aktuellen Situation erkennen liessen. So sind für Ständerat Hansheiri Inderkum (C, UR) Auftritte von Bundesräten vor Abstimmungen in der „Arena“ in Anbetracht der Würde des Amtes fraglich. Maximilian Reimann (V, AG) fürchtete gar eine „gekaufte Demokratie“, wenn der Bundesrat Steuermittel zu Propagandazwecken einsetzt und Carlo Schmid-Sutter (C, AI) kritisierte Bundesräte, die nach einer Abstimmung „die Schweiz in Gut und Böse“ einteilen. In der Debatte wurde auch erwähnt, dass die Thematik im Rahmen der Geschäfte 04.463 (Pa.Iv. Burkhalter „Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen“) und 03.3179 (Mo. Volksabstimmungen. Informationen durch die Bundesbehörden) weiterverfolgt werden sollte.
Die Staatspolitische Kommission (SPK) des **Nationalrates** hatte sich mit der Frage zu befassen, ob sie die Volksinitiative unabhängig von oder in Verknüpfung mit der parlamentarischen Initiative Burkhalter (04.463), deren Umsetzung ihr oblag, behandeln wollte. Aus Gründen der Transparenz entschloss sich die Kommission, die Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative zu konzipieren. Volk und Stände sollen dann über die Volksinitiative entscheiden können, wenn die gesetzliche Umsetzung der parlamentarischen Initiative vorliegt und somit Klarheit über die gesetzgeberischen Absichten der Bundesversammlung herrscht.
Beide Kammern verlängerten die Frist für die Behandlung der Volksinitiative in der Wintersession 2006 um ein Jahr.

06.053 Einführung der allgemeinen Volksinitiative. Bundesgesetz

Botschaft vom 31. Mai 2006 über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte (BBl 2006 5261)

Ausgangslage

Am 9. Februar 2003 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte deutlich angenommen. Alle Verfassungsbestimmungen dieser Reform, die nicht näherer Ausführungsnormen bedurften, wurden von den eidgenössischen Räten auf den 1. August 2003 in Kraft gesetzt. Mit den vorliegenden Erlassentwürfen werden in erster Linie die Ausführungsbestimmungen unterbreitet, mit denen das neue Volksrecht der allgemeinen Volksinitiative umgesetzt werden soll. Gegenüber der bisherigen Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung hat die allgemeine Volksinitiative folgende verfassungsmässigen Besonderheiten:
Die allgemeine Volksinitiative erlaubt es, nicht nur Änderungen der Bundesverfassung, sondern auch Gesetzesänderungen anzuregen. Die angemessene Rechtsstufe wird vom Parlament bestimmt.
Das Parlament kann dem Umsetzungserlass zu einer allgemeinen Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Anders als bei der formulierten Volksinitiative ist ein solcher Gegenentwurf nur möglich, wenn sich das Parlament mit der allgemeinen Volksinitiative grundsätzlich einverstanden erklärt hat. Der Gesetzgeber ist beauftragt, Bestimmungen zu erlassen, die verhindern, dass eine vom Volk angenommene allgemeine Volksinitiative infolge Uneinigkeit der Räte nicht umgesetzt werden kann.

Erachtet das Initiativkomitee die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative als mangelhaft, so kann es neu das Bundesgericht anrufen.
An den bisherigen grundlegenden Regeln über Volksentscheide auf Verfassungs- und Gesetzesstufe soll sich nur wenig ändern:
- Eine Verfassungsänderung auf Grund einer allgemeinen Volksinitiative untersteht dem obligatorischen Referendum mit Volks- und Ständemehr.
- Stellt das Parlament einer Verfassungsänderung auf Grund einer allgemeinen Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüber, so werden die beiden Entwürfe Volk und Ständen nach dem bewährten System (Grundsatzfrage zu beiden Verfassungsentwürfen und Stichfrage) vorgelegt.
- Eine Gesetzesänderung bzw. ein neues Bundesgesetz auf Grund einer allgemeinen Volksinitiative untersteht dem fakultativen Referendum. Falls das Parlament mit dem Anliegen einverstanden ist und kein Referendum gegen den Gesetzesentwurf ergriffen wird, ist keine Volksabstimmung nötig. Neu kann das Parlament einem Umsetzungserlass auf Gesetzesstufe zu einer allgemeinen Volksinitiative einen Gegenentwurf auf Gesetzesstufe gegenüberstellen. In diesem Fall findet eine obligatorische Volksabstimmung nach dem System von Entwurf und Gegenentwurf statt, aber ohne Ständemehr.

Zahlreiche Verfahrensschritte müssen geregelt werden. Die Komplexität des Verfahrens wird namentlich durch folgende Gegebenheiten stark erhöht:
- das Zweikammerparlament: Beide Kammern müssen sich über die Art der Umsetzung oder die Ablehnung der allgemeinen Volksinitiative einigen. Es muss dafür gesorgt sein, dass es nicht zu Nullentscheiden kommt.
- die Möglichkeit der Doppelvorlage: Das Parlament kann neben dem Umsetzungserlass einen Gegenentwurf auf der gleichen Rechtsetzungsstufe ausarbeiten.
- die unterschiedlichen Mehrheitserfordernisse: In der Volksabstimmung ist je nach Rechtsstufe des Umsetzungserlasses, dem Vorliegen eines Gegenentwurfs und einem allfälligen Rückzug der allgemeinen Volksinitiative das einfache oder doppelte Mehr erforderlich.
- bundesgerichtliche Überprüfung: Diese Möglichkeit erfordert die Festlegung weiterer Verfahrensschritte.

Gleichzeitig muss die allgemeine Volksinitiative als Volksrecht einfach, überblickbar und verständlich bleiben. Deshalb verzichtet der Entwurf bei Zielkonflikten zwischen diesen verfahrensmässig gebotenen Differenzierungen und leichter Verständlichkeit der Volksrechte möglichst auf Differenzierungen, damit die allgemeine Volksinitiative einfach handhabbar wird.
Mit dem Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002 sollen alle bisher noch nicht in Kraft gesetzten Bestimmungen in Kraft treten, und zwar gleichzeitig mit der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung. Die Inkraftsetzung wird an den Bundesrat delegiert.
Neben der Einführung der allgemeinen Volksinitiative werden weitere Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer unterbreitet. Diese beruhen auf Erfahrungen und Anregungen aus den Kantonen auf Grund von Volksabstimmungen und Nationalratswahlen aus jüngster Zeit. Dabei geht es:
- um die Präzisierung dessen, was beim Stimmrecht unter „Stellvertretung“ zu verstehen ist;
- um die Frage, in welcher Weise nach der ersten Etappe von Pilotprojekten einschliesslich ihrer Evaluation mit der versuchsweisen elektronischen Stimmabgabe weiter zu verfahren ist;
- um einen gewissen Schutz vor Verweisen auf Links zu rechtswidrigen Seiten in amtlichen Abstimmungsinformationen;
- um die Beschränkung der Wahlanleitung der Bundeskanzlei auf das Proporzwahlsystem;
- um die Ermächtigung von Kantonen mit Majorzsystem, bei stillen Wahlen die Wahlmöglichkeiten zu limitieren.

Im Hinblick auf einen Vote électronique müssen schliesslich im Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer Anpassungen vorgenommen werden.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative
19.12.2006 NR Nichteintreten.
19.03.2007 SR Nichteintreten.

Vorlage 2

Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002
19.12.2006 NR Nichteintreten.
19.03.2007 SR Nichteintreten.

Vorlage 3
Bundesgesetz betreffend die Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte
19.12.2006 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
19.03.2007 SR Zustimmung.
23.03.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (130:40)
23.03.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:0)

Vorlagen 1 und 2
Im **Nationalrat** beantragte Kommissionssprecher Adrian Amstutz (V, BE) namens der Mehrheit Nicheintreten auf die Vorlagen 1 und 2. Die vom Bundesrat ausgearbeitete Ausführungsgesetzgebung habe zu einem „bösen Erwachen" geführt. Die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen sei äusserst komplex und würde in eine ausweglose Sackgasse führen. Hermann Weyeneth (V, BE) erklärte, dass sich das Parlament von einem „Päckli schnürenden Bundesrat und von Verfassungsästheten" habe in die Irre führen lassen. Andreas Gross (S, ZH), Louis Schelbert (G, LU) und Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz verteidigten die Vorlage vergeblich. Der Rat beschloss mit 136 zu 13 Stimmen Nichteintreten.
Eine gute Aufnahme fand die Vorlage 3, die gemeinsam mit dem Geschäft (06.056), Pilotprojekte zum Vote électronique, beraten wurde. In der kurzen Diskussion wurde keine Kritik geäussert, und der Rat stimmte dieser Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 97 zu 37 Stimmen zu.
Auch im **Ständerat** beantragte die Kommission Nichteintreten auf die Vorlagen 1 und 2. Kommissionssprecher Carlo Schmid (C, AI) sagte, die Zielsetzung, den direktdemokratischen Einfluss auf die Gesetzgebung zu verbessern, sei vor allem an der Komplexität, an der damit verbundenen Unübersichtlichkeit und an der Dauer des neuen Verfahrens gescheitert. Hansheiri Inderkum (C, UR), der mit einem Einzelantrag Eintreten verlangte, fand nur bei einer Minderheit von Ratskollegen Verständnis. Der Rat beschloss Nichteintreten mit 24 zu 13 Stimmen. Der Vorlage 3 stimmte der Rat mit 33 zu 0 Stimmen zu. Der Bericht über den Vote électronique führte zu einigen positiven und lobenden Bemerkungen. Der Rat nahm vom Bericht Kenntnis.

06.056 Pilotprojekte zum Vote électronique. Bericht

Bericht des Bundesrates vom 31. Mai 2006 über die Pilotprojekte zum Vote électronique (BBl 2006 5459)

Ausgangslage

Inhalt
Dieser Bericht zieht Bilanz über die in den Jahren 2001–2005 mit den Pilotkantonen Genf, Neuenburg und Zürich durchgeführten Pilotprojekte und schlägt eine schrittweise und risikobewusste Einführung des Vote électronique vor.
Ausgangslage
Mit diesem Bericht schliesst der Bundesrat die auf Vorstösse des Parlaments aus den Jahren 1999 und 2000 zurückgehende Abklärung der Chancen, der Risiken und der Machbarkeit des Vote électronique in der Schweiz ab. Die umfangreichen Evaluationsarbeiten zu den in den Jahren 2004 und 2005 durchgeführten Pilotversuchen in drei Kantonen dienen als Basis für die Beratung und die Beschlussfassung über das weitere Vorgehen.
Was heisst Vote électronique?
Unter Vote électronique wird in diesem Bericht die Möglichkeit verstanden, elektronisch abzustimmen und zu wählen sowie Referenden, Initiativen und Nationalratswahlvorschläge auf elektronischem Weg zu unterzeichnen.
Chancen und Risiken des Vote électronique
Mit dem Vote électronique kann künftigen Generationen die demokratische Teilnahme auch bei veränderten Lebensbedingungen ermöglicht und so die Legitimation politischer Entscheide durch breit abgestützte Volksentscheide für die Zukunft gesichert werden. Der Vote électronique erleichtert die Stimmabgabe in einer immer mobileren Gesellschaft und bei einer stetigen Zunahme an stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern. Er ermöglicht (seh)behinderten Menschen das Stimmen ohne fremde Hilfe unter der Wahrung ihres Stimmgeheimnisses. Schliesslich

kann die Schweiz mit dem Vote électronique für ihre Institutionen der direkten Demokratie international werben und sich durch eine weitere zeitgemässe Dienstleistung in einem zukunftsträchtigen Markt behaupten. Dabei müssen aber auch Risiken in Kauf genommen werden. Die elektronische Stimmabgabe erfordert komplexe organisatorische, technische und juristische Massnahmen. Der digitale Graben zwischen Menschen mit und Menschen ohne Zugang zum Internet könnte bestehende Ungleichheiten bei der Teilnahme am politischen Leben verschärfen. Technische Missbrauchsgefahren erfordern eine stetige Kontrolle und Weiterentwicklung der Sicherheitsmassnahmen. Ein erfolgreicher oder auch ein nur „erfolgreich behaupteter" Missbrauch oder eine technische Panne würden Verunsicherung schaffen und das Vertrauen der Stimmberechtigten in die direkte Demokratie untergraben. Als Referenzwert zur Risikobewertung des Vote électronique gilt die briefliche Stimmabgabe.

Nutzen und Kosten des Vote électronique

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Nutzen des Vote électronique klar erkennbar ist. Durch den Vote électronique werden die politischen Rechte der Stimmbevölkerung für die Zukunft nachhaltig unterstützt. Mit dem Vote électronique können die Voraussetzungen für den langfristigen Erhalt der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz in einer sich modernisierenden Gesellschaft geschaffen werden. Die politischen Partizipationsmöglichkeiten müssen mit sich ändernden Lebensgewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger Schritt halten können. Für einen Verzicht auf die Weiterführung der erfolgreich angelaufenen Pilotversuche besteht kein Anlass, ebenso wenig zu deren überhastetem Ausbau. Der Bundesrat will es den Kantonen ermöglichen, den Vote électronique schrittweise einzuführen. Bei einer flächendeckenden Einführung des Vote électronique in der Schweiz ist für eine Zehnjahresperiode insgesamt mit Kosten von 65,76 Millionen Franken bei einem für alle Kantone einheitlichen System, von 92,16 Millionen Franken bei sechs Systemen und von bis zu 400 Millionen Franken bei kantonalen Einzellösungen zu rechnen. Diesen Aufwendungen stehen – bei allen Systemen – mutmassliche Einsparungen bei der brieflichen Stimmabgabe von 27,86 Millionen Franken gegenüber. Damit liegen die Nettokosten der gesamtschweizerischen Einführung des Vote électronique mindestens bei 37,90 Millionen und höchstens bei knapp 400 Millionen Franken. Die Kosten würden zum allergrössten Teil bei den Gemeinden und den Kantonen anfallen. Dem Bund entstünden bei einer Einführung des Vote électronique über die bereits geleisteten Initialkosten hinaus nur noch jährliche Koordinationskosten von ungefähr 350 000 Franken.

Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass auf Bundesebene Rechtsgrundlagen geschaffen werden müssen, welche die Einführung des Vote électronique in den Kantonen unter Einhaltung einer geordneten Etappierung und vom Bund zu koordinierender Kontrollprozesse zulassen. Im Vordergrund steht die Kalkulierbarkeit der Risiken. Da ein Grossteil der Kosten für die Einführung des Vote électronique bei den Kantonen und Gemeinden anfallen würde, muss es ihnen freigestellt sein, ob, wann und wie sie den Vote électronique für kantonale und kommunale Abstimmungen einführen wollen. Der Bundesrat wird im Rahmen seiner Bewilligungen für eidgenössische Volksabstimmungen darauf achten, dass im Verlaufe der nächsten Legislatur nie mehr als 10 Prozent der Personen, die auf Bundesebene stimmberechtigt sind, in gleichzeitig stattfindende Versuche mit dem Vote électronique einbezogen werden. Bei obligatorischen Referenden, bei denen auch das Ständemehr entscheidend ist, werden zusätzlich nicht mehr als 20 Prozent der jeweils betroffenen kantonalen Elektorate zum Vote électronique zugelassen werden.

Die innovative und effiziente Zusammenarbeit der Pilotkantone Genf, Neuenburg und Zürich untereinander und mit dem Bund hat drei Systeme zur elektronischen Stimmabgabe hervorgebracht, die sich im Rahmen verschiedener Pilotversuche auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene bewährt haben. Diese Systeme stehen nun allen anderen Kantonen zur Verfügung. Dabei obliegt es den Kantonen zu prüfen, welches System den eigenen Erfordernissen am ehesten entspricht.

Verhandlungen

19.12.2006	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
19.03.2007	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

In beiden Räten wurde die Diskussion im Rahmen der Behandlung des Geschäftes (06.053) und der dort vorgeschlagenen Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte geführt (siehe oben).

Ausländer- und Asylpolitik

02.024 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Botschaft vom 8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (BBl 2002 3709)

Ausgangslage

Hauptinhalt des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist die Regelung der Zulassung und des Aufenthalts von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern, die nicht aus EU- oder EFTA-Staaten stammen (Drittstaatsangehörige) und die nicht zum Asylbereich gehören. Ebenfalls geregelt wird ihr Familiennachzug und die Integrationsförderung.
Die vorgeschlagene verbesserte Rechtsstellung und die administrativen Vereinfachungen sollen insbesondere die Integration der anwesenden Ausländerinnen und Ausländer erleichtern, die Verfahren für Arbeitgeber und Behörden verkürzen sowie eine einheitliche Anwendung des Gesetzes sicherstellen.
Der Gesetzesentwurf ist hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer sowie der notwendigen zusätzlichen Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung und zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewogen.
Die Neuerungen sind zeitgemäss, sachlich begründet und nehmen zu einem grossen Teil die bereits bestehende Praxis auf.

A. Zulassung von erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen (duales Zulassungssystem)
Das wichtigste Element des Gesetzesentwurfs bilden die Bestimmungen über die Zulassung von erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen. Die Zulassung und die Anwesenheitsregelung von Angehörigen der Mitgliedstaaten der EU richtet sich fast ausschliesslich nach dem bilateralen Abkommen mit der EG und ihren Mitgliedstaaten über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen). Dieses Abkommen wird auf die EFTA-Staaten ausgedehnt. Nach einer Übergangsfrist sind im Rahmen dieses Abkommens keine Beschränkungen bei der Zulassung zum Arbeitsmarkt mehr möglich.
Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen wird demgegenüber im Gesetzesentwurf eingeschränkt auf dringend benötigte und gut qualifizierte Arbeitskräfte (duales Zulassungssystem). Diese vom Bundesrat im Grundsatz bereits seit 1991 verfolgte Politik wird nun auf Gesetzesstufe geregelt und insbesondere durch die Umschreibung der notwendigen persönlichen Zulassungsvoraussetzungen präzisiert.
Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre ist es angezeigt, die Zulassung auf erwerbstätige Drittstaatsangehörige zu beschränken, deren langfristige berufliche und soziale Integration gesichert erscheint. Ausnahmen von den strengen Zulassungsvorschriften sind insbesondere beim Familiennachzug, aus wichtigen humanitären Gründen sowie für Ausbildungsaufenthalte möglich.
Eine Lockerung der Zulassungsvorschriften für erwerbstätige Drittstaatsangehörige kann erst geprüft werden, wenn die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens bekannt sind und die Möglichkeiten der Rekrutierung von beruflich weniger qualifizierten Personen innerhalb der EU- und der EFTA-Staaten zu fairen Lohn- und Arbeitsbedingungen tatsächlich ausgeschöpft sind.

B. Verbesserung der Rechtsstellung und der Integration
Die Situation der rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländer soll verbessert werden. Daraus ergibt sich eine wesentliche Straffung der heute teilweise etwas schwerfälligen Bewilligungsverfahren, was auch einem gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz entspricht.
Nach der Überwindung einer hohen „Einstiegshürde“ beim Zulassungsverfahren ist – auch in Anlehnung an das Freizügigkeitsabkommen – unter bestimmten Voraussetzungen eine erhöhte Mobilität vorgesehen (insbesondere Erleichterungen beim Kantons-, Berufs- und Stellenwechsel und die Möglichkeit des Familiennachzugs bei Kurzaufenthaltern und Studierenden).
Die Integration rechtmässig und längerfristig anwesender Ausländerinnen und Ausländer soll gefördert werden. Neben den nun im Gesetzesentwurf enthaltenen Grundsätzen der Integrationspolitik sollen die Förderungsmassnahmen auf Bundesebene weitergeführt werden. Zu diesen gehören eine verbesserte Koordination der Integrationsmassnahmen und die Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Bedeutung der Integrationsbereitschaft, die bei den Ausländerinnen und Ausländern vorhanden sein muss, wird betont.

C. Missbrauchsbekämpfung, Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
Die auch in anderen Ländern festgestellten Umgehungen und Missbräuche des Ausländerrechts durch eine Minderheit der Ausländerinnen und Ausländer erfordern neue Massnahmen. Dies gilt insbesondere in den Bereichen des Schlepperwesens und der Schwarzarbeit sowie beim Familiennachzug. Gegen Personen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt haben oder gefährden oder die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, sollen auch weiterhin griffige Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen möglich sein.

Verhandlungen

05.05.2004	NR	Eintretensdebatte und Beginn der artikelweise Beratung.
07.05.2004	NR	Fortsetzung der Beratung in der nächsten Sommersession.
16.06.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.03.2005	SR	Abweichend.
28.09.2005	NR	Abweichend.
01.12.2005	SR	Abweichend.
07.12.2005	NR	Abweichend.
12.12.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (106:66)
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (33:8)

Der **Nationalrat** verschärfte das Gesetz, für das Bundesrat Christoph Blocher zu Handen des Ständerates eine restriktivere Version ankündigte, bereits in verschiedenen Punkten.
So sprach sich die grosse Kammer mit 92 zu 82 Stimmen für einen Artikel aus, der die Vorbereitungshaft, während der die Behörden über das weitere Vorgehen entscheiden, auf höchstens sechs statt drei Monate festsetzt. Des Weiteren nahm der Rat mit 92 zu 91 Stimmen einen Antrag von Philipp Müller (RL, AG) an, der die Ausschaffungshaft nach Vorliegen eines vollstreckbaren Entscheides um 40 Tage verlängert.
Im Kapitel über die vorläufige Aufnahme beschloss der Nationalrat, dem Antrag seiner Kommission zu folgen und die neuen Vorschläge des Bundesrates abzuwarten. Der Antrag der Ratslinken, welcher verlangte, dass vorläufig aufgenommene Personen nach vier Jahren Aufenthalt Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, wurde abgelehnt.
Darüber hinaus nahm die Grosse Kammer gegen den Willen der Ratslinken, die diese Massnahme für fragwürdig hielt, eine Bestimmung an, die von den Zivilstandsbeamtinnen und -beamten verlangt, keine Trauung vorzunehmen, wenn der Verdacht auf eine Scheinehe besteht. Solche Ehen sollen für ungültig erklärt werden.
Überdies sollen an den Flughäfen schärfere Kontrollen durchgeführt werden. Fluggesellschaften, die Passagiere ohne Identitätspapiere transportieren, werden mit einer Busse von bis zu 5000 Franken für jede beförderte Person bestraft. Auch Schlepper sollen härter angefasst werden. Auf Antrag der Mehrheit seiner Kommission und entgegen jenem von Bundesrat Christoph Blocher nahm der Nationalrat in die Vorlage auf, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Sorgfaltspflicht gegenüber ausländischen Mitarbeitenden mindestens zweimal verletzen, für ein bis fünf Jahre von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden können.
Auf Antrag seiner Kommission beschloss der Nationalrat, dass die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an den Besuch eines Integrationskurses geknüpft werden kann. Dabei werden die Integrationsprojekte gegen den Willen der Rechtskonservativen weiterhin durch den Bund finanziert.
Eine starke Minderheit sprach sich gegen die Einführung des in ihren Augen diskriminierenden dualen Zulassungssystems aus. Dieser Minderheit entgegnete der Kommissionssprecher Serge Beck (RL, VD), dass ein solches System angesichts der exponentiellen Zunahme der Migrantinnen und Migranten aus armen Ländern unabdingbar sei. Die grosse Kammer stimmte dem dualen System schliesslich mit 108 zu 65 Stimmen zu, erweiterte aber mit der Annahme des Antrags von Martin Bäumle (G, ZH) den Kreis der Ausländerinnen und Ausländer, die rechtlich besser gestellt sind, um die Personen, die in der Schweiz ein Hochschulstudium abgeschlossen haben. Ebenfalls angenommen wurde ein Antrag von Ernst Schibli (V, ZH), der verlangt, dass dem Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften in der Landwirtschaft, im Tourismus und in der Baubranche Rechnung getragen wird. Ein Antrag von Pierre Triponez (RL, BE), der die Wiedereinführung des

Saisonnierstatuts verlangte, wurde von der Mehrheit bestehend aus der Ratslinken, der freisinnig-demokratischen sowie der christlich-demokratischen Fraktion abgelehnt.
Nach 30-stündigen Beratungen passierte das Gesetz mit 64 zu 48 Stimmen bei 55 Enthaltungen den Rat. Dieses Abstimmungsresultat wie auch die mehr als 200 Änderungsanträge reflektieren die Unzufriedenheit des rot-grünen Lagers, das keine Lockerung der Bestimmungen erreichen konnte, und der Rechtskonservativen, die ein restriktiveres Gesetz gewünscht hätten. Die mit dem Ergebnis unzufriedene freisinnig-demokratische Fraktion enthielt sich der Stimme, so dass einzig die CVP- und die EVP-EDU-Fraktion sowie einige Sozialdemokraten für die Vorlage stimmten.
Der **Ständerat** trat, der Kommissionsmehrheit folgend, ohne Gegenstimme auf die Vorlage ein.
Die Linke wehrte sich ohne Erfolg gegen die von Bundesrat, Nationalrat und Kommissionsmehrheit gewünschten Verschärfungen.
Die Kleine Kammer bekräftigte das Prinzip des dualen Zulassungssystems für ausländische Arbeitskräfte. Vorrang soll Angehörigen der EU- und der EFTA-Staaten gegeben werden. Drittstaatsangehörige sollen nur zugelassen werden, wenn es sich um qualifizierte Arbeitskräfte handelt, insbesondere Hochschulabsolventen, die ihr Studium in der Schweiz abgeschlossen haben.
Der Rat lehnte die automatische Erteilung der Niederlassungsbewilligung für Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz leben, mit 18 zu 14 Stimmen ab, weil er hier, im Gegensatz zur Ratslinken, keine festen Regeln schaffen wollte. Das bürgerliche Lager wollte sicherstellen, dass keine Bewilligung ohne gründliche Prüfung durch die kantonalen Behörden ausgestellt wird.
Eingeschränkt wurden auch die Bedingungen des Familiennachzugs. Die Mehrheit der Kommission wollte keine Automatismen für den Nachzug von Ehegatten und Kindern. Aus Integrationsgründen senkte der Rat die Altersgrenze, ab der eine Niederlassungsbewilligung im Rahmen des Familiennachzugs möglich ist, von 14 auf 12 Jahre.
Wie von der Kommissionsmehrheit beantragt, sprach sich der Ständerat dagegen aus, den Status von Papierlosen, die seit über vier Jahren in der Schweiz leben, neu zu regeln und lehnte einen entsprechenden Minderheitsantrag mit 26 zu 9 Stimmen ab.
Anders als der Nationalrat wollte der Ständerat kein neues Saisonnierstatut (Art. 23 Abs. 1) einführen, indem nicht qualifizierten Arbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern Aufenthaltsbewilligungen für sechs Monate erteilt werden. Er folgte mit 18 zu 9 Stimmen dem Vorschlag des Bundesrates.
Wie der Nationalrat legte auch der Ständerat bei der Niederlassungsbewilligung mehr Gewicht auf das Integrationskriterium. So können die Behörden von Ausländerinnen und Ausländern verlangen, an Sprach- und Integrationskursen teilzunehmen.
Der Rat stimmte einem Antrag von Erika Forster (RL, SG) zu, wonach Zwangsheiraten mit Gefängnis zwischen sechs Monaten und fünf Jahren bestraft werden.
In Bezug auf Scheinheiraten, auf die Erhebung biometrischer Daten zur Identifizierung von Ausländern sowie auf den Austausch von Personendaten zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden folgte der Ständerat der grossen Kammer und stimmte den verschärften Bestimmungen zu. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 31 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.
Der **Nationalrat** folgte im Wesentlichen den Beschlüssen des Ständerates, insbesondere was die Aufenthaltsbewilligung für Personen aus Nicht-EU-Ländern anbelangt.
Mit 95 zu 84 Stimmen sprach sich der Rat dafür aus, dass Ausländerinnen und Ausländern, die seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz leben, nicht mehr automatisch eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Das rot-grüne Lager und Bundesrat Christoph Blocher setzten sich vergeblich gegen diese Regelung ein, die in ihren Augen zu Willkür führt.
Zudem verschärfte die Grosse Kammer die Bedingungen für den Familiennachzug. So sollen ausländische Ehegatten und Kinder unter 18 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern nur noch Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, wenn sie mit diesen zusammenwohnen. Die Mehrheit sah somit keine Notwendigkeit, mit einem unabhängigen Aufenthaltsrecht den Opfern ehelicher Gewalt Rechnung zu tragen.
Mit 89 zu 75 Stimmen verwarf der Nationalrat den Rechtsanspruch auf Familiennachzug bei Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsbewilligung.
In der Frage der Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Kinder im Rahmen des Familiennachzugs folgte die grosse Kammer ebenfalls dem Ständerat und setzte die Altersgrenze für Kinder, die langfristig aufenthaltsberechtigt sind, von 14 auf 12 Jahre herab. Auch die Kinder der ausländischen Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern sind von dieser im Namen der Integration eingeführten Regelung betroffen.

Schliesslich lehnte der Rat mit 115 zu 67 Stimmen einen Minderheitsantrag ab, der ein neues Saisonnierstatut einführen wollte, indem er verlangte, dass unqualifizierten Arbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden kann.
Bei den Sans-papiers sprach sich die Mehrheit des Nationalrates gegen den in erster Lesung gefassten Beschluss aus und lehnte nun eine Regelung ab, die vorsieht, dass Legalisierungsgesuche von Personen, die sich seit mehr als vier Jahren illegal in der Schweiz aufhalten, vertieft zu prüfen sind.
Was die Zwangsheiraten anbelangt, folgte die grosse Kammer nicht dem Entwurf des Ständerates, wonach diese Heiraten mit Gefängnis zwischen sechs Monaten und fünf Jahren bestraft werden. Der Nationalrat verabschiedete hingegen ein Postulat, welches die Überprüfung der straf- und zivilrechtlich möglichen Sanktionen gegen Zwangsheiraten verlangt.
Die weiteren Differenzen betreffen die Änderungen, die vorgeschlagen wurden, um den im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes (siehe Geschäft 02.060) gefassten Beschlüssen Rechnung zu tragen, d.h. die Artikel 30a, 46, 70a, 70b, 71, 74a, 74b, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 95, 102g, 105, 107, 108 und 113.
In der Differenzbereinigung schloss sich der **Ständerat** bei den meisten Artikeln diskussionslos der grossen Kammer an. Er hielt jedoch an den Kommissionsanträgen zu den Artikeln 78 Absatz 4 und 120 Absatz 2 Ziffer 1 fest. Diese Artikel regeln die Voraussetzungen für eine Wegweisung.
Der **Nationalrat** beschloss gegen eine Kommissionsminderheit, die sich der Fassung des Ständerates anschliessen wollte, bei Artikel 78 Absatz 4 an seiner Version festzuhalten.
Der **Ständerat** schloss sich schliesslich diskussionslos der Fassung des Nationalrates an.
Die Grünen, sowie das Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten (FIMM) kündigten ein Referendum gegen dieses Gesetz an.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 24. September 2006 mit 68,0% Ja-Stimmen gutgeheissen.

02.060 Asylgesetz. Teilrevision

Botschaft vom 4. September 2002 zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenversicherung (BBI 2002 6845)

Ausgangslage

Anlass für die Revisionsvorschläge sind erste Erfahrungen mit dem am 1. Oktober 1999 in Kraft getretenen total revidierten Asylgesetz, die jüngste internationale Rechtsprechung sowie die gesetzgeberische Umsetzung verschiedener von der paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe – „Finanzierung Asylwesen“ im März 2000 vorgeschlagener Massnahmen zur Einführung finanzieller Anreize im Asylbereich. Die Hauptpfeiler der Vorlage der Teilrevision des Asylgesetzes bilden die Bestimmungen über die Drittstaatenregelung, das Asylverfahren und die Beschwerdemöglichkeit an den Empfangsstellen und Flughäfen, die Rechtsstellung der heute vorläufig Aufgenommenen, die neuen Finanzierungsmodelle im Asylbereich sowie Änderungen im Gesundheits- und AHV/IV-Bereich.

Drittstaatenregelung (Vorlage 1)
Die vorgeschlagene Drittstaatenregelung sieht vor, dass Asylsuchende, die sich vor der Einreichung ihres Asylgesuches in einem sicheren Drittstaat aufgehalten haben und effektiv dorthin zurückkehren können, in diesen Staat weggewiesen werden, ohne dass auf ihr Asylgesuch eingetreten wird. Der Bundesrat soll neu die Kompetenz erhalten, sichere Drittstaaten zu bezeichnen. Als solche kommen insbesondere unsere Nachbarstaaten in Frage. Es soll aber auch Ausnahmen von der Anwendung der Drittstaatenregelung geben.

Asylverfahren und Beschwerdemöglichkeit an den Empfangsstellen und Flughäfen (Vorlage 1)
Die Beschwerdemöglichkeit im beschleunigten Asylverfahren und an den Flughäfen soll vollzugsorientiert ausgestaltet und gleichzeitig der Entwicklung der internationalen Rechtsprechung im Völkerrecht angepasst werden. Neu werden einer asylsuchenden Person für die Einreichung einer Beschwerde fünf Arbeitstage zustehen. Über Beschwerden soll die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK) grundsätzlich innerhalb von fünf Arbeitstagen entscheiden.
Das Flughafenverfahren wird zu einem vollständigen und beschleunigten Asylverfahren ausgebaut und dem Verfahren im Inland angeglichen. Der asylsuchenden Person kann der Flughafen als Aufenthaltsort zugewiesen werden. Gegen diese Zuweisung kann jederzeit bei der ARK Beschwerde erhoben werden. Ist der Vollzug einer Wegweisung ab Empfangsstelle absehbar, so kann das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) eine Ausschaffungshaft von maximal 20 Tagen verfügen und damit den Vollzug sicherstellen. Die ARK übernimmt die haftrichterliche Überprüfung.

Rechtsstellung der heute vorläufig Aufgenommenen (Vorlage 1)
An Stelle der heute vorläufigen Aufnahme sollen zwei neue Status geschaffen werden. Asylsuchende, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, deren Wegweisung von den schweizerischen Behörden jedoch als unzulässig oder unzumutbar erklärt wurde, erhalten neu eine humanitäre Aufnahme. Diese beinhaltet insbesondere einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt. Straffällige Personen sollen von der humanitären Aufnahme ausgeschlossen werden. Personen, bei denen der Vollzug der Wegweisung unmöglich ist, werden lediglich provisorisch aufgenommen und erhalten die gleiche Rechtsstellung wie die heute vorläufig Aufgenommenen.

Neue Finanzierungsmodelle (Vorlage 1)
Die Sozialhilfe im Asylbereich soll durch Transferzahlungen finanziert werden. Dies bedingt den Übergang von einem Finanzierungssystem mit Einzelpauschalen aufgrund kantonaler Abrechnungen zu einer Direktzahlung des Bundes auf der Basis elektronischer Daten. Das neue Finanzierungsmodell sieht die Einführung von drei Globalpauschalen vor: eine erste zur Deckung der Kosten für Personen im Asylverfahren, für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sowie für humanitär und provisorisch Aufgenommene, eine zweite zur Deckung der Ausgaben für Personen im Vollzug und eine dritte zur Finanzierung der Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge während der ersten Jahre ihres Aufenthaltes in der Schweiz sowie für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung. Zusammen sichern die Pauschalen den Kantonen insgesamt ein Finanzvolumen, welches demjenigen entspricht, das sie heute für diese Personengruppen erhalten.
Die neu ausgerichtete Finanzaufsicht des Bundes soll die Analyse unterschiedlicher Arbeits- und Organisationsmethoden der Kantone und den Vergleich der Wirksamkeit untereinander möglich machen. Die Analyse trägt dazu bei, die Auswirkungen der Globalpauschalen zu beurteilen und, falls nötig, Anpassungen ihrer Strukturen und Beträge vorzuschlagen.

Änderungen im Gesundheitsbereich (KVG) (Vorlage 2)
Die Änderungen im KVG sehen insbesondere vor, dass Asylsuchende vom massgebenden Versichertenbestand für den Risikoausgleich ausgenommen sind. Die Änderungen im Asylgesetz zum Gesundheitsbereich sehen vor, dass die Wahl der Versicherer und der Leistungserbringer bei Asylsuchenden, welche Sozialhilfe erhalten, eingeschränkt werden kann.

Änderungen des AHVG (Vorlage 3)
Nichterwerbstätige Asylsuchende sind sechs Monate nach Einreichung ihres Asylgesuches obligatorisch bei der AHV/IV/EO versichert. Da sich die meisten Asylsuchenden nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten, hat dies bei den Kantonen zu einem hohen administrativen Aufwand geführt. Die neue Regelung sieht eine Sistierung des Beitragsbezuges vor. Bei Eintritt eines Versicherungsfalls oder bei Regelung der Anwesenheit der betreffenden Person in der Schweiz wird diese Sistierung aufgehoben und die Beiträge werden innerhalb der Grenzen der Verjährung rückwirkend erhoben.

Am 25. August 2004 hat der Bundesrat beschlossen, der Staatspolitischen Kommission des Ständerates die folgenden Ergänzungs- und Änderungsanträge zu unterbreiten:
Im Bereich der Zwangsmassnahmen
- Die Verlängerung der Maximaldauer der Ausschaffungshaft
- Die Ausdehnung des Anwendungsbreichs der Ein- und Ausgrenzung
- Die Einführung der kurzfristigen Festhaltung

Im Bereich der Beschleunigung von Asylverfahren
- Die Änderung des Nichteintretenstatbestandes bei Papierlosen
- Die Einführung von Gebühren im Wiedererwägungsverfahren vor dem Bundesamt für Flüchtlinge
- Die Erweiterung der Datenbekanntgabe im Rahmen des Weg- und Ausweisungsvollzugs
- Massnahmen zur Beschleunigung von Beschwerdeverfahren

Im Bereich sozialpolitischer und finanzrelevanter Massnahmen
- Die Gewährung von Nothilfe statt Sozialhilfe für alle Personen mit einem negativen Asylentscheid

Verhandlungen

Vorlage 1
Asylgesetz (AsylG)

05.05.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.03.2005	SR	Abweichend.
27.09.2005	NR	Abweichend.
01.12.2005	SR	Abweichend.
07.12.2005	NR	Abweichend.
12.12.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (108:69)
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (33:12)

Vorlage 2
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)

05.05.2004	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
17.03.2005	SR	Abweichend.
27.09.2005	NR	Abweichend.
01.12.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (119:64)
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Vorlage 3
Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

05.05.2004	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
17.03.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (117:63)
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

In der Gesamtabstimmung stimmte der **Nationalrat** der Revision des Asylgesetzes mit 98 zu 49 Stimmen bei 30 Enthaltungen zu. Dieses Resultat sowie die 60 Minderheits- und 80 Einzelanträge widerspiegeln die Spaltung des Rates während der ganzen Debatte.
Jene Ratsmitglieder, die eine weitergehende Verschärfung des Asylrechts befürworten, sahen sich den Verfechterinnen und Verfechtern der humanitären Tradition der Schweiz gegenüber. Während die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei und die sozialdemokratische Fraktion hinsichtlich des Entwurfs des Bundesrates geteilter Meinung waren, sprachen sich die freisinnig-demokratische und die christlich-demokratische Fraktion für ihn aus.
Die Mehrheit der Sozialdemokratischen Fraktion unterstützte das Eintreten auf die Vorlage, da die gängige Praxis der humanitären Aufnahme durch dieses Gesetz legalisiert würde. Bundesrat Christoph Blocher verteidigte den Entwurf, obwohl er seiner Meinung nach keine effiziente Bekämpfung des Missbrauchs ermöglicht. Deshalb kündigte er bereits eine Revision dieses Gesetzes an. Mit 147 zu 28 Stimmen wurde schliesslich beschlossen, auf die Vorlage einzutreten.
In der Detailberatung hat sich der Nationalrat mit 103 zu 66 Stimmen für die Drittstaatenregelung ausgesprochen, welche vorsieht, dass die Schweiz nicht mehr auf Asylgesuche von Personen eintritt, die sich vor der Einreichung ihres Gesuchs in einem als sicher geltenden Drittstaat aufgehalten haben. Voraussetzung für die Anwendung dieser Regelung ist die Bereitschaft des Drittstaates, die asylsuchende Person zurückzunehmen. Das Gesuch wird jedoch auch weiterhin in der Schweiz behandelt, wenn die asylsuchende Person über nahe Angehörige in der Schweiz verfügt oder ihre Flüchtlingseigenschaft offensichtlich ist.
Gegen den Willen der Ratslinken wurde mit 118 zu 58 Stimmen beschlossen, die im Rahmen des Entlastungsprogramms des Bundes eingeführten Neuerungen im Gesetz beizubehalten. Die Schweiz wird demzufolge nicht mehr auf Asylgesuche eintreten, wenn Asylsuchende in einem Land der EU

oder des EWR einen ablehnenden Asylentscheid erhalten haben. Des Weiteren sprach sich der Nationalrat für die Erfassung der biometrischen Daten der Asylsuchenden aus.
Mit 114 zu 67 Stimmen lehnte es der Nationalrat ab, dem Bund die Befugnis zu erteilen, Kollektivunterkünfte für renitente Asylsuchende zu schaffen und die Bewegungsfreiheit der betreffenden Personen einzuschränken. Der Rat stimmte hingegen dem neuen Konzept der humanitären Aufnahme zu und folgte somit weder der SVP-Fraktion, die eine Verschärfung der Aufnahmebedingungen wollte, noch der Linken, die eine weitergehende Lockerung anstrebte. Gemäss dem von der Grossen Kammer verabschiedeten Text soll die humanitäre Aufnahme nur dann gewährt werden, wenn die Wegweisung nicht zulässig oder unzumutbar ist oder sich die betreffende Person in einer schwerwiegenden persönlichen Notlage befindet. Mit der humanitären Aufnahme würde das Recht auf Familiennachzug gewährt und der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert. Ferner beschloss der Nationalrat mit 80 zu 74 Stimmen, dass der Bundesrat die Entwicklungshilfe an Staaten, die bei der Rückführung ihrer abgewiesenen Staatsangehörigen nicht kooperieren, kürzen oder streichen kann. Ausserdem sollen Asylsuchende auch künftig während der ersten drei bis sechs Monate nach dem Einreichen eines Asylgesuchs keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen. Als Erwerbstätige müssen sie dann bis zu zehn Prozent ihres Erwerbseinkommens für die Rückerstattung der verursachten Kosten zahlen. Diese Sonderabgabe wurde mit 91 zu 56 Stimmen beschlossen. Um die kantonalen Behörden zu einer Beschleunigung der Asylverfahren anzuhalten, stimmte der Rat einem System der Pauschalabgeltung der Kantone durch den Bund zu, dies gegen den Willen des rot-grünen Lagers, welches die effektiven und nicht die voraussichtlichen Kosten hätte berücksichtigen wollen.
Ebenfalls in der Absicht der Verfahrensbeschleunigung folgte der Nationalrat dem Antrag der Mehrheit seiner Kommission und beschränkte die Zahl der über eine Beschwerde entscheidenden Richter der Asylrekurskommission (ARK) auf eins statt bisher drei. Mit 110 zu 69 Stimmen ermächtigte die grosse Kammer die Schweizer Behörden, bereits nach einem erstinstanzlich negativen Entscheid mit dem Heimatstaat der asylsuchenden Person Kontakt aufzunehmen.
Schliesslich legte die Ratsmehrheit strenge Voraussetzungen fest, unter denen die Familie von humanitär aufgenommenen Personen nachgezogen werden kann. So muss z. B. eine angemessene Wohnung vorhanden sein und die Familie darf keine Sozialhilfe beziehen.
Wie Bundesrat Christoph Blocher in der Eintretensdebatte angekündigt hatte, beschloss der Bundesrat im August Ergänzungs- und Änderungsanträge an die Kommission des Ständerates.
Der **Ständerat** trat ohne Gegenstimme auf die Vorlage ein. Der Antrag von Simonetta Sommaruga (S, BE), die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen wurde mit 30 zu 10 Stimmen abgelehnt. Die angekündigte Verschärfung des Gesetzes rief bei der Linken und bei vereinzelten Bürgerlichen Unwillen und Besorgnis hervor. Angeprangert wurde dabei vor allem die Art und Weise des Bundesrates, neue politische Vorschläge einzubringen und deren Widerspruch zu Verfassung und Völkerrecht.
Die Hauptdifferenzen betrafen die Nothilfe, die Zwangsmassnahmen, die humanitäre Aufnahme und die Krankenversicherungsleistungen.
Die Ständekammer führte eine Einschränkung oder Verweigerung der Nothilfe für Personen mit vollziehbarem Wegweisungsentscheid ein. Zudem beschloss sie, alle Personen mit negativem Asylentscheid und nicht nur jene mit Nichteintretensentscheid von der Sozialhilfe auszuschliessen.
Bei den Zwangsmassnahmen wurde die maximale Haftdauer auf Antrag der Kommissionsmehrheit verdoppelt und somit auf insgesamt zwei Jahre verlängert. Die Anträge von Dick Marty (RL, TI), am geltenden Recht festzuhalten, wurden mit 23 zu 15 Stimmen abgelehnt. Die Vorbereitungshaft wurde auf sechs, die Ausschaffungshaft auf 18 Monate verlängert. Personen, die sich weigern, mit den Behörden zusammenzuarbeiten, können bis zu drei Tage in Haft genommen werden. Dazu wurde neu eine Durchsetzungshaft eingeführt.
Die Kleine Kammer folgte dem Antrag der Kommissionsmehrheit und strich das Prinzip der humanitären Aufnahme. Der Familiennachzug wurde eingeschränkt, d. h. er ist erst nach drei Jahren möglich.
Ebenfalls eingeführt wurde das Prinzip, wonach auf ein Gesuch von Asylsuchenden nicht eingetreten wird, die den Behörden keine gültigen Identitätspapiere vorweisen. Der Antrag von Alain Berset (S, FR), hier am geltenden Recht festzuhalten, wurde mit 28 zu 11 Stimmen abgelehnt.
Ebenfalls verschärft hat der Ständerat die vom Bundesrat und der Kommission angebrachten Änderungen im Bereich der Krankenversicherung. Die Vorlage des Bundesrates, welche insbesondere vorsah, dass die Wahl der Leistungserbringer bei Asylsuchenden eingeschränkt werden kann, wurde von der Kommission insofern verschärft, als sie die von der Krankenkasse übernommenen Grundversicherungsleistungen bei Asylsuchenden und Personen ohne

Aufenthaltsbewilligung einschränkte. Die Notfallversorgung soll allerdings weiterhin gewährleistet sein. Die linke Minderheit wurde auch hier ein weiteres Mal überstimmt und ihr Minderheitsantrag, an der ursprünglichen Vorlage festzuhalten und dem Nationalrat zu folgen, wurde mit 21 zu 12 Stimmen abgelehnt.
In der Gesamtabstimmung wurde das Asylgesetz mit 27 zu 11, das Krankenversicherungsgesetz mit 26 zu 5 und das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung diskussionslos mit 29 Stimmen ohne Gegenstimme angenommen.
Die Mehrheit des **Nationalrates** schloss sich weitgehend der von Bundesrat und Ständerat vorgeschlagenen Verschärfung des Asylrechts an. Die Anträge der Ratslinken und der Liberalen, welche verlangten, dass die weitere Behandlung dieses Gesetzes ausgesetzt und eine Zusatzbotschaft zu den im Laufe des parlamentarischen Verfahrens vom Bundesrat eingebrachten Änderungen vorgelegt wird, wurden abgelehnt.
Entgegen seinem Beschluss vom Mai 2004 sprach sich der Nationalrat mit 107 zu 76 Stimmen gegen das Konzept der humanitären Aufnahme aus.
Zugestimmt hat der Rat hingegen dem Konzept der vorläufigen Aufnahme, falls die Wegweisung in den Herkunftsstaat eine konkrete Gefährdung darstellt. Die Kantone werden auch in Zukunft für die Beurteilung der Härtefälle zuständig sein. Der Familiennachzug soll in diesen Fällen erst nach drei Jahren möglich sein.
Mit 109 zu 77 Stimmen sprach sich der Nationalrat für den Ausschluss von abgewiesenen Asylsuchenden aus dem Sozialhilfesystem aus. Die Kantone erhalten für jede Person, die die Schweiz noch nicht verlassen hat, eine einmalige Pauschale von 15 000 Franken (gegenüber 5 000 Franken in der Version des Ständerates), damit sie für die Nothilfe der abgewiesenen Asylbewerber aufkommen können. Mit 105 zu 77 Stimmen lehnte es der Rat jedoch ab, rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden, die die Schweiz nicht verlassen wollen, die Nothilfe zu entziehen. Dieses vom Ständerat angenommene Prinzip war vom Bundesgericht im Fall des Kantons Solothurn als verfassungswidrig beurteilt worden.
Alle von der Kleinen Kammer beschlossenen Zwangsmassnahmen fanden im Nationalrat eine Mehrheit.
Die Grosse Kammer schloss sich auch bei den Asylsuchenden ohne Ausweispapiere dem Beschluss des Ständerates an. Auf Asylgesuche von Personen ohne gültige Identitätspapiere wird künftig grundsätzlich nicht mehr eingetreten.
Gegen den Willen von Bundesrat Christoph Blocher und der SVP-Fraktion hat sich die Mehrheit des Rates für eine Bestimmung ausgesprochen, welche die Kantone verpflichtet, Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, vertieft zu prüfen. Die Kantone sollen dabei die Integration, die familiären Verhältnisse und die Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland berücksichtigen.
Beim Krankenversicherungsgesetz hat der Nationalrat den Beschluss der Kleinen Kammer abgelehnt, die Pflichtleistungen der Krankenversicherung für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung einzuschränken.
Der **Ständerat** hielt an zwei Differenzen fest. Eine Differenz betrifft Artikel 83a, der die Ausrichtung von Nothilfe regelt. Die Kleine Kammer stimmte letztlich einem Kompromiss zu, der einem Bundesgerichtsurteil vom März 2005 Rechnung trägt. Die zweite Differenz betrifft die Voraussetzungen, unter denen ein Wegweisungsentscheid nicht vollzogen wird. Der Rat zog hier mit 25 zu 13 Stimmen einen Kommissionsantrag einem Antrag von Madeleine Amgwerd (C, JU) vor. Stein des Anstosses war die Formulierung „in seiner Existenz konkret gefährdet“. Eine Minderheit war der Meinung, der Begriff „Existenz“ sei zu eng gefasst, weil er zum Beispiel die Folteropfer ausschliessen könnte.
Der **Nationalrat** folgte in Artikel 83a mit 116 zu 60 Stimmen der Mehrheit seiner Kommission. Auch bei der zweiten Differenz folgte er mit 97 zu 72 Stimmen der Kommissionsmehrheit.
Die zwei Differenzen wurden schliesslich vom **Ständerat** bereinigt, indem er sich ohne weitere Diskussion der Version der Grossen Kammer anschloss.
Die Ratslinke, sowie Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen kündigten das Referendum gegen diese Revision an.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 24. September 2006 mit 67,8% Ja-Stimmen gutgeheissen.

03.034 Zentrum zur Entwicklung der internationalen Migrationspolitik. Beitritt der Schweiz

Botschaft vom 30. April 2003 betreffend Genehmigung des Beitritts der Schweiz zum Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (International Centre for Migration Policy Development) (BBl 2003 3723)

Ausgangslage

Am 1. Juni 1993 wurde durch einen österreichisch-schweizerischen Vertrag das in Wien domizilierte Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (International Centre for Migration Policy Development – ICMPD) gegründet. Mit Vertrag vom 26. April 1996, welcher von der Schweiz, der Republik Österreich und Ungarn unterzeichnet wurde, wurde das ICMPD in eine internationale Organisation umgewandelt. Es entwickelt und fördert mit Hilfe seiner asyl- und migrationsspezifischen Sachkenntnis Langzeitstrategien in Migrationsfragen und stellt dazu einen wirkungsvollen Konsultationsmechanismus bereit. Des Weiteren bietet das ICMPD den europäischen Regierungen und Organisationen Dienstleistungen in den Bereichen Asyl und Migration an und setzt sich für die Bekämpfung der irregulären Migration ein. Zudem befasst es sich im Rahmen seiner Arbeit für den sogenannten Stabilitätspakt und die Budapester Gruppe speziell mit der Migrationsproblematik in Mittel- und Südosteuropa mit dem Ziel, diverse Staaten dieser Region bei der Integration in die europäischen Migrationsstrukturen zu unterstützen und damit zur verbesserten Steuerung unkontrollierter Migrationsbewegungen beizutragen. Nicht zuletzt hat ICMPD die Schweiz während und nach den kriegerischen Auseinandersetzungen in Bosnien und Herzegowina sowie in Kosovo insbesondere bei der Rückführung abgewiesener Asylsuchender und nicht mehr schutzbedürftiger Personen aktiv unterstützt. Heute zählen Österreich, Ungarn, Slowenien, die Tschechische Republik, Portugal, Schweden und die Schweiz zu den Mitgliedern des ICMPD. In Polen, Kroatien, der Slowakei und in Bulgarien sind die innerstaatlichen Verfahren zum Beitritt im Gange.
Die Schweiz war massgeblich am Zustandekommen und an der Gründung des ICMPD beteiligt. Seit dessen Gründung im Jahre 1993 hat die Schweiz als Mitglied von ICMPD die zahlreichen Tätigkeiten sowie die kontinuierliche Vergrösserung des Wirkungsfeldes des ICMPD laufend mitgestaltet. Es hat sich gezeigt, dass das ICMPD für die Schweiz eine wichtige Drehscheibe für Informations- und Dienstleistungsvermittlung in Asyl- und Migrationsfragen darstellt sowie eine Einbindung in die politische Diskussion mit der EU, die Teilnahme an EU-Projekten und eine aktive Unterstützung bei der Lösung von praktischen Problemen, so z. B. im Bereich Rückkehr, ermöglicht.
Eine wirksame Asyl- und Migrationspolitik der Schweiz ist heute nur in enger Zusammenarbeit mit unseren europäischen Nachbarstaaten zu verwirklichen. Durch die Mitgliedschaft beim ICMPD hat die Schweiz die Gelegenheit, an zahlreichen EU-Projekten im Bereich Migration teilzunehmen. Zudem bietet das ICMPD der Schweiz eine internationale Plattform an, die es ihr erlaubt, sich aktiv am internationalen Meinungsaustausch zu beteiligen und sich für ihre spezifischen Anliegen im Asyl- und Migrationsbereich auch ausserhalb der EU Gehör zu verschaffen. Nicht zuletzt tragen die gezielten und vom ICMPD bereitgestellten Informationen zu Heimat- oder Herkunftsstaaten von Asylsuchenden wesentlich zur Unterstützung und Effektivitätssteigerung von Asyl- und Wegweisungsverfahren bei. Der Beitritt zu einer internationalen Organisation ist vom Parlament zu genehmigen.
Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 2 der Bundesverfassung (BV; RS 101) unterliegt der Vertrag vom 26. April 1996, auf dessen Grundlage das ICMPD als internationale Organisation etabliert worden ist, auch dem fakultativen Referendum. Bis anhin wurde der Vertrag dem Parlament nicht unterbreitet. Mit der vorliegenden Botschaft soll dies nun nachgeholt werden.

Verhandlungen

02.10.2003	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.05.2004	NR	Zustimmung.
18.06.2004	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (135:44)
18.06.2004	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Der **Ständerat** und der **Nationalrat** haben der Vorlage diskussionslos zugestimmt.

06.009 Zwangsanwendungsgesetz

Botschaft vom 18. Januar 2006 zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) (BBl 2006 2489)

Ausgangslage

Das geltende Recht sieht vor, dass Personen mit widerrechtlichem Aufenthalt in der Schweiz nötigenfalls zwangsweise in ihr Herkunftsland rückgeführt werden. Für diese Rückführungen sind im Grundsatz die kantonalen Vollzugsbehörden zuständig. Bei der Umsetzung ihres Vollzugsauftrags werden die Kantone durch den Bund aktiv unterstützt, indem er die für den Vollzug notwendigen Reisedokumente beschafft und an den internationalen Flughäfen Zürich und Genf zentral die Ausreise auf dem Luftweg organisiert.
Da es bei solchen Rückführungen zu einigen Zwischenfällen gekommen ist, haben die Kantone und der Bund die Abläufe und die Rechtsgrundlagen überprüft. Sie sind zum Schluss gekommen, dass die Rechtsgrundlagen für die Anwendung von Zwang in diesen Fällen unklar sind. Sie haben daher vorläufige gemeinsame Richtlinien für den Vollzug der Rückführungen erlassen. Gleichzeitig haben die Kantone die Bundesbehörden ersucht, einheitliche Rechtsgrundlagen zu schaffen.
Bei der Vorbereitung der geforderten Rechtsgrundlagen hat sich herausgestellt, dass auch für die Vollzugsorgane des Bundes keine einheitlichen Rechtsgrundlagen für die Anwendung von polizeilichem Zwang (Einsatz körperlicher Gewalt sowie von Hilfsmitteln wie z. B. Fesseln und von Waffen) sowie für die Anwendung polizeilicher Massnahmen (Festhaltung und Durchsuchung) bestehen. Der vorliegende Gesetzesentwurf soll für die Organe des Bundes und die kantonalen Vollzugsorgane, soweit sie im Bereich des Ausländerrechts oder im Auftrag des Bundes tätig sind, eine formellgesetzliche Grundlage für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen schaffen. Diese Rechtsgrundlage soll die verfassungsmässigen Anforderungen für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen näher ausführen und eine hinreichende Ausbildung der beauftragten Organe sicherstellen.

Verhandlungen

09.06.2007 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
03.10.2007 NR Abweichend.

Das Zwangsanwendungsgesetz, mit dem die Rückführungspraxis in allen Kantonen vereinheitlicht werden soll, fand im **Ständerat** gute Aufnahme. Sowohl die Ratslinke als auch die Bürgerlichen waren sich einig, dass ein Gesetz mit klaren Regeln nötig ist. Die Linke beantragte vergeblich, dass nur Hand-, nicht aber Fussfesseln zugelassen und zur Überwachung der ausgewiesenen Personen keine Polizeihunde eingesetzt werden dürfen. Ebenso erfolglos blieb sie mit ihrem Antrag, eine unabhängige Kontrollstelle einzusetzen, wie dies vom Europarat empfohlen wird. Bundesrat Christoph Blocher sprach sich gegen diesen Antrag aus mit der Begründung, dass das Gesetz die Anwendung der Zwangsmassnahmen klar regle. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 22 Stimmen bei 7 Enthaltungen angenommen.
Der **Nationalrat** trat mit 124 zu 36 Stimmen auf diese Vorlage ein. Der Nichteintretensantrag von Louis Schelbert (G, LU) und der Rückweisungsantrag der Sozialdemokratischen Fraktion wurden abgelehnt. Letztere begrüsste zwar ein Gesetz, welches die Zwangsanwendung regelt, wandte sich aber gegen einzelne, von Maria Roth-Bernasconi (S, GE) als erniedrigend bezeichnete Massnahmen. Bei der Detailberatung blieben Anträge des links-grünen Lagers zur Beschränkung der zugelassenen Hilfsmittel (Hunde, Handfesseln, Elektroschockpistolen) erfolglos. Die bürgerliche Mehrheit wies darauf hin, dass die Zwangsanwendung und polizeiliche Massnahmen nur eingesetzt werden, wenn alle anderen Mittel vergeblich versucht worden waren. Der Rat lehnte mit 82 zu 63 Stimmen einen Antrag von Ruth-Gaby Vermot-Mangold (S, BE) ab, wonach die Zwangsanwendung bei Kindern gestützt auf das Kinderrechtsübereinkommen zu verbieten sei. Dem hielt Kommissionssprecher Yvan Perrin (V, NE) entgegen, der betreffende Artikel sehe im Absatz 2 vor, dass die Anwendung den Umständen angemessen sein müsse, womit der Schutz von Minderjährigen ausreichend gewährt sei.
Die grosse Kammer lehnte den Minderheitsantrag von Serge Beck (RL, VD) ab, wonach der Medikamenteneinsatz zur Ruhigstellung renitenter Personen zuzulassen sei. Sie verbot auch den Einsatz von Hilfsmitteln, welche die Atemwege behindern.
In der Gesamtabstimmung nahm der Rat das Gesetz mit 96 zu 60 Stimmen an.

Die Differenzbereinigung wird in der nächsten Legislatur im Ständerat fortgesetzt.

06.058 Datenaustausch in Asylangelegenheiten. Abkommen mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein

Botschaft vom 9. Juni 2006 zum Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, der Österreichischen Bundesregierung und der Regierung des Fürstentums Liechtenstein über den gegenseitigen Datenaustausch in Asylangelegenheiten (BBl 2006 5905)

Ausgangslage

In dem Bestreben, die Identität und Herkunft von Asyl suchenden Personen bestimmen zu können, hat das Bundesamt für Migration (BFM) in den letzten Jahren neben einer Reihe von anderen geeigneten Massnahmen auch die Zusammenarbeit mit Asylbehörden und anderen Fachstellen in europäischen und aussereuropäischen Asylstaaten intensiviert. Neben dem allgemeinen Austausch über Entwicklungen im Migrations- und Asylbereich geht es bei dieser Zusammenarbeit insbesondere um die Möglichkeit, personenbezogene Daten über Asyl suchende Personen auszutauschen. Dieser Datenaustausch stellt sich als eine geeignete Massnahme gegen den Missbrauch der Asylsysteme durch Mehrfachgesuche und durch die Verschleierung von Identität und Herkunft dar.
Auf europäischer Ebene ist der Datenaustausch im Asylwesen institutionalisiert. Das Abkommen über das Dublin-Verfahren, die Dublin-II-Verordnung und schliesslich die Einrichtung der Fingerabdruckdatenbank EURODAC haben die Zusammenarbeit der Dublin-Staaten erheblich erleichtert. Die Schweiz hat demgegenüber noch keinen Zugang zu diesen Systemen. Sie ist daher auf bilaterale Absprachen mit anderen Asylstaaten angewiesen, um in Einzelfällen personenbezogene Angaben zu früheren Asylverfahren und Identitätsangaben zu erhalten. Das BFM ist aufgrund von Artikel 98 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) sowie nach Artikel 22c des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) grundsätzlich ermächtigt, personenbezogene Daten an zuständige ausländische Behörden weiterzugeben. Inwiefern ausländische Behörden ihrerseits die Schweiz entsprechend informieren, hängt neben dem politischen Willen zur Zusammenarbeit von der nationalen Gesetzgebung ab. Österreich hat die Schweiz 2003 informiert, dass die Weitergabe personenbezogener Daten im Asylbereich an „Nicht-Dublin"-Staaten durch ein internationales Abkommen geregelt werden müsse. Da die diesbezügliche Zusammenarbeit mit Österreich für die Schweiz aufgrund der Migrationsbewegungen von grosser Bedeutung ist, wurde dem Vorschlag Österreichs entsprochen, Verhandlungen mit dem Ziel des Abschlusses eines Abkommens über den Datenaustausch aufzunehmen. Das vorliegende Abkommen konstituiert demnach keine neue Form der Zusammenarbeit im Bereich des Datenaustauschs. Es legt vielmehr die Bedingungen und Grenzen des Datenaustauschs im Asylwesen mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein fest und trifft Regelungen über die Sicherheit, Aufbewahrung und Löschung solcher Daten. Damit wird die Zusammenarbeit mit Österreich rechtlich verankert und sichergestellt, bis die Anwendung der Dublin-II-Verordnung durch die Schweiz und der damit verbundene Zugriff auf EURODAC die Notwendigkeit spezieller bilateraler Absprachen weitgehend hinfällig macht. Das Fürstentum Liechtenstein ist ebenfalls Vertragspartei, da die Schweiz infolge der Zollunion im Bereich der Fremdenpolizei zum Fürstentum Liechtenstein sehr enge Beziehungen pflegt.
Das Abkommen unterliegt dem Genehmigungsvorbehalt der Räte, da eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für die Abschlusskompetenz des Bundesrates fehlt und das Abkommen aufgrund des Regelungsinhalts und der Verbindlichkeit nicht als Vertrag von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) gilt.

Verhandlungen

22.03.2007	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
21.06.2007	SR	Zustimmung.
22.06.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (179:0)
22.06.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Der **Nationalrat** und der **Ständerat** stimmten den Abkommen oppositionslos zu.

3. Rechtsordnung

Übersicht

Allgemeines

00.405 Pa.Iv. Cina. SchKG. Schutz gutgläubiger Erwerber (RK)

01.044 Elektronische Signatur. Bundesgesetz (RK)

01.408 Pa.Iv. Nabholz. Trennungsfrist bei Scheidung auf Klage eines Ehegatten (RK)

01.465 Pa.Iv. Chevrier. Bürgschaften. Zustimmung des Ehegatten (Art. 494 OR) (RK)

02.415 Pa.Iv. Frey Claude. Änderung von Artikel 186 des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (RK)

02.435 Pa.Iv. Bürgi. Festlegung der Beitragspflicht von Vereinsmitgliedern. Änderung des Zivilgesetzbuches (RK)

03.016 Bundesgesetz über den Datenschutz. Übereinkommen zum Schutz des Menschen. Beitritt der Schweiz (RK)

03.039 Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Änderung (RK)

05.040 Europäisches Patentsystem und Änderung des Patentgesetzes (RK)

05.075 Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte. Änderung (RK)

05.082 Patentrechtsvertrag. Genehmigung und Ausführungsverordnung sowie Änderung des Patentgesetzes (RK)

05.083 Harmonisierung amtlicher Personenregister. Bundesgesetz (SPK)

06.031 Urheberrecht. Übereinkommen (RK)

06.062 Schweizerische Zivilprozessordnung (RK)

06.063 ZGB. Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht

Bundesrechtspflege

01.023 Bundesrechtspflege. Totalrevision (RK)

06.016 Richterverordnung. Änderung (RK)

06.023 Bundesrechtspflege. Totalrevision. Bereinigung und Aktualisierung (RK)

06.034 Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege. Änderung (RK)

06.068 Bundesgerichtsgesetz und Verwaltungsgerichtsgesetz. Verordnung (RK)

06.104 Ordentliche und nebenamtliche Bundesrichter. Verordnung (RK)

06.400 Pa.Iv. RK-SR. Anzahl Richter am Bundesgericht. Verordnung der Bundesversammlung (RK)

Strafrecht / Rechtshilfe

00.419 Pa.Iv. Vermot-Mangold. Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft (RK)

02.035 Überstellung verurteilter Personen. Änderung des Rechtshilfegesetzes (RK)

03.025 Rechtshilfe in Strafsachen. Zweites Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen (RK)

04.053 Rechtshilfe in Strafsachen. Abkommen mit den Philippinen (RK)

05.030 Strafnorm über den Menschenhandel (Kinderrechtskonvention). Änderung (RK)

05.060 StGB und MStG. Korrekturen am Sanktions- und Strafregisterrecht (RK)
05.078 Opferhilfegesetz. Totalrevision (RK)
05.081 StGB. Lebenslängliche Verwahrung extrem gefährlicher Straftäter (RK)
05.092 Strafprozessrecht. Vereinheitlichung (RK)
06.102 StGB. Insiderstrafnorm. Änderung (RK)
07.021 Rechtshilfe in Strafsachen. Abkommen mit der Föderativen Republik Brasilien (RK)

Bürgerrecht

03.454 Parlamentarische Initiative (Pfisterer Thomas). Bürgerrechtsgesetz. Änderung
06.086 Für demokratische Einbürgerungen. Volksinitiative (SPK)

Gleichstellungspolitik

02.090 Eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare. Bundesgesetz (RK)
03.071 Gleichstellungsgesetz (Schlichtungsverfahren). Änderung (RK)

Innere Sicherheit, Staatsschutz

01.064 Teilung eingezogener Vermögenswerte. Bundesgesetz (RK)

Allgemeines

00.405 Parlamentarische Initiative (Cina Jean-Michel). SchKG. Schutz gutgläubiger Erwerber

Bericht der Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR): 23.06.03 (BBl 2003 6501)
Stellungnahme des Bundesrates: 03.09.03 (BBl 2003 6509)

Ausgangslage

Am 23. März 2000 reichte Nationalrat Jean-Michel Cina (C, VS) eine parlamentarische Initiative ein, wonach der gutgläubige Erwerber zu schützen sei, der von einem Konkursiten zwischen Konkurseröffnung und deren Publikation beziehungsweise Anmerkung im Grundbuch ein Grundstück erwirbt. Die Artikel 204 Absatz 1 und 298 Absatz 2 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) seien entsprechend zu revidieren.
Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates beantragte am 23. Januar 2001 mit 9 zu 8 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Entgegen dem Antrag seiner Kommission gab der Nationalrat am 15. März 2001 der Initiative Folge. Anschliessend arbeitete die Kommission den vorliegenden Entwurf für eine Gesetzesänderung aus, wobei die Initiative inhaltlich geändert wurde: Anstatt – wie es die Initiative noch vorsah – den immobiliarsachenrechtlichen Gutglaubensschutz dem Konkursbeschlag vorgehen zu lassen, sollte die Frist zwischen Konkurseröffnung und deren Anmerkung im Grundbuch so kurz wie möglich gehalten werden; am Vorrang des Konkursbeschlages sollte dagegen nichts geändert werden.
Die Kommission beantragte die folgende Änderung von Artikel 176 Absatz 2 des SchKG: „Der Konkurs ist spätestens zwei Tage nach Eröffnung im Grundbuch anzumerken."
Der Bundesrat stimmte dieser Änderung zu, beantragte jedoch, dieselbe Regelung auch für die Nachlassstundung zu beschliessen und Artikel 296 zweiter Satz SchKG wie folgt zu ändern: „Die Nachlassstundung ist spätestens zwei Tage nach Bewilligung im Grundbuch anzumerken."

Verhandlungen

15.03.2001 NR Der Initiative wird Folge gegeben.
03.12.2003 NR Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
03.03.2004 SR Zustimmung.

19.03.2004 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (176:0)
19.03.2004 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Die beiden Kammern stimmten den Vorschlägen von Kommission und Bundesrat ohne Diskussion zu.

01.044 Elektronische Signatur. Bundesgesetz

Botschaft vom 3. Juli 2001 zum Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (ZertES) (BBl 2001 5679)

Ausgangslage

Am 1. Mai 2000 ist die Verordnung vom 12. April 2000 über Dienste der elektronischen Zertifizierung (Zertifizierungsdiensteverordnung, ZertDV; SR 784.103) in Kraft getreten. Bei ihrer Verabschiedung hat der Bundesrat eine baldige Vorlage in Aussicht gestellt, die für die Anerkennung der elektronischen (digitalen) Signatur insbesondere im Privatrechtsverkehr sorgt. Mit dem Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur, das an die Stelle der (als Versuchsverordnung konzipierten und zeitlich befristeten) Zertifizierungsdiensteverordnung tritt (Art. 21 Abs. 2 ZertDV), löst der Bundesrat sein Versprechen ein.
Das schweizerische Vertragsrecht ist vom Grundsatz der Vertragsfreiheit geprägt. Ihren Ausdruck findet diese unter anderem in der Formfreiheit (Art. 11 Abs. 1 OR). Verträge können so in der Regel auch mündlich oder auf elektronischem Weg, beispielsweise per E-Mail oder durch das Eingehen auf ein Online-Angebot auf Datennetzen wie dem Internet, geschlossen werden. Nur ausnahmsweise stellt das schweizerische Recht Formerfordernisse auf. Heute besteht keine Möglichkeit, solche Verträge elektronisch zu schliessen, da diese eigenhändig unterzeichnet werden müssen (Art. 14 Abs. 1 OR). Mit der Einfügung einer neuen Bestimmung ins Obligationenrecht wird dieser Rechtszustand überwunden (Art. 14 Abs. 2bis E-OR). So können künftig alle Verträge, für die das Gesetz die Schriftform verlangt, auch elektronisch geschlossen werden. Dafür muss der Vertrag von der Person, die sich verpflichtet, mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden. Mit der vorgeschlagenen Gleichstellung der qualifizierten elektronischen Signatur mit der eigenhändigen Unterschrift kommt der Bundesrat den als Postulate überwiesenen Motionen Spoerry (94.3115), Rechtsverbindlichkeit elektronischer Unterschriften, Änderung von Artikel 14 OR (AB 1994 N 1883), und Leumann (99.3288), Digitale Unterschrift (AB 1999 S 819 f.), nach.
Das Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur entspricht inhaltlich im Wesentlichen der Zertifizierungsdiensteverordnung. Davon ausgenommen bleibt die Haftung. Die Zertifizierungsdiensteverordnung konnte keine vom Obligationenrecht abweichende Haftungsordnung vorsehen. Der Erlass eines Gesetzes macht dies nun möglich. Entsprechend sieht das Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur vor, dass der Inhaber eines Signaturschlüssels in gewissen Fällen für dessen Missbrauch haftet (Art. 59a E-OR). Gleichzeitig hat der Zertifizierungsdiensteanbieter für die vom Gesetz verlangte Qualität seiner Dienstleistung einzustehen (Art. 16). Damit schafft das Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur optimale Voraussetzungen für einen sicheren Rechtsgeschäftsverkehr auf elektronischer Grundlage.
Der vorliegende Entwurf beschränkt sich grundsätzlich auf die Verwendung der elektronischen Signatur im Privatrechtsverkehr. Der elektronische Behördenverkehr (E-Government) wird davon nur am Rande berührt, so wenn es um eine elektronische Kommunikation, beispielsweise mit dem Handelsregister (Art. 929a EOR), geht. Anderen Vorlagen bleibt es überlassen, die Frage zu beantworten, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen beispielsweise Rechtsschriften elektronisch eingereicht oder Verfügungen elektronisch eröffnet werden können.

Verhandlungen

04.06.2003 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
22.09.2003 SR Abweichend.
02.12.2003 NR Zustimmung.
19.12.2003 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (117:39)
19.12.2003 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:0)

Im **Nationalrat** stellte eine links-grüne Minderheit den Antrag, das Geschäft an den Bundesrat zurück zu weisen mit dem Auftrag, die elektronische Unterschrift in das Gesetz über den elektronischen Geschäftsverkehr einzubeziehen sowie unter anderem die Haftungsfragen bei Missbrauch zu klären.

Bundesrätin Ruth Metzler erwiderte, der Bundesrat hätte die Vorlage nicht mit Konsumentenschutzanliegen belasten wollen. Der Rückweisungsantrag der Minderheit wurde mit 51 gegen 99 Stimmen abgelehnt.
In der Detailberatung lehnte der Rat drei Minderheitsanträge von linker und grüner Seite ab. Ein erster Antrag verlangte die Anerkennungspflicht für die Anbieter von Zertifizierungsdiensten sowie tiefe Zugangskosten. Ein zweiter Antrag forderte mehr Transparenz bei der Einsicht ins Grundbuch. Ebenso abgelehnt wurde der dritte Antrag: Eine von Jost Gross (S, TG) angeführte Minderheit wollte keine Gleichstellung der elektronischen Signatur mit der eigenhändigen Unterschrift im Obligationenrecht, solange der Schutz der schwächeren Vertragspartei oder der Übereilungsschutz, insbesondere im Arbeitsvertragsrecht, im Mietrecht sowie im Konsumkredit- und im Leasingrecht fehlt.
Paul Günter (S, BE) beantragte für die Inhaber einer elektronischen Signatur eine Beweislasterleichterung im Falle eines Unterschriftenmissbrauchs. Diese Änderung lehnte der Nationalrat mit 89 gegen 46 Stimmen ab. In der Gesamtabstimmung wurde die in der Detailberatung erweiterte Vorlage des Bundesrates mit 89 zu 50 Stimmen angenommen.
Der **Ständerat** hat die vom Nationalrat in Artikel 19a eingeführten Strafen gestrichen, da seiner Meinung nach die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches bei einem Verstoss gegen die im Gesetz vorgesehenen Verpflichtungen bei weitem ausreichen.
Betreffend die Änderungen im Zivilgesetzbuch gestaltete der Ständerat eine parlamentarische Initiative (01.439) von Toni Dettling (R, SZ) aus, der er im Juni 2002 Folge gegeben hatte. Die Initiative verlangte eine Aufhebung von Artikel 970a ZGB, der vorschreibt, dass der Erwerb von Eigentum zu veröffentlichen ist. Der Ständerat gestaltete die Initiative allerdings leicht um, indem er den Kantonen, die eine lange Tradition auf diesem Gebiet haben, ermöglicht, in ihrer Gesetzgebung weiterhin solche Veröffentlichungen vorzusehen.
Bei der Diskussion um Artikel 14 Absatz 2bis OR beantragte eine von Christiane Brunner (S, GE) vertretene Minderheit eine Bestimmung zum Schutz der schwächeren Vertragspartei oder gegen Übereilungen, insbesondere im Arbeitsvertrags-, Miet- und Leasingrecht. Der Rat lehnte diesen Antrag mit 32 zu 6 Stimmen ab. Ruth Metzler versicherte, dass der Bundesrat im kommenden Jahr eine Vorlage zu einer generellen Verbesserung des Konsumentenschutzes bei Vertragsabschlüssen unterbreiten werde.
Was die Änderungen des Artikels 59a OR betrifft, folgte der Ständerat dem Nationalrat, brachte allerdings eine kleine Änderung an. Er zog es vor, den Inhaber des Signaturschlüssels bei der Haftung von der absoluten Beweislast zu entbinden: Er muss lediglich glaubhaft darlegen können, dass er die erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen getroffen hat. Dies lässt dem Richter einen grösseren Ermessensspielraum.
Der Ständerat hat das Gesetz über die elektronische Signatur in der Gesamtabstimmung mit 34 zu 5 Stimmen angenommen.
Eine Minderheit der Kommission des **Nationalrates** empfahl, beim Artikel 19a an der Version des Nationalrates festzuhalten, um die bestehende Gesetzeslücke zu schliessen. Der Rat folgte in diesem Punkt mit 104 zu 64 Stimmen der Kommissionsmehrheit, welche Zustimmung zum Beschluss des Ständerates beantragt hatte.
Beim Artikel 970a ZGB beantragte eine Minderheit um der Transparenz willen den Artikel nicht abzuändern. Der Rat folgte auch in diesem Punkt mit 97 zu 58 Stimmen der Kommissionsmehrheit und damit dem Zweitrat.
Eine Kommissionsmehrheit beantragte beim Artikel 59a OR, an der Version des Nationalrates festzuhalten. Der Rat folgte aber mit 89 zu 85 Stimmen der Kommissionsminderheit, welche Zustimmung zum Beschluss des Ständerates empfohlen hatte. Die Differenzen mit dem Zweitrat waren somit bereinigt.

01.408 Parlamentarische Initiative (Nabholz Lili). Trennungsfrist bei Scheidung auf Klage eines Ehegatten

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR): 29.04.03 (BBl 2003 3927)
Stellungnahme des Bundesrates: 02.07.03 (BBl 2003 5825)

Ausgangslage

Am 20. März 2001 hat Nationalrätin Lili Nabholz eine parlamentarische Initiative eingereicht, mit der sie die Artikel 114 und 115 des Zivilgesetzbuches (ZGB) so ändern wollte, dass die vierjährige Trennungsfrist, nach der ein Ehegatte auf Scheidung klagen kann, auf zwei Jahre verkürzt werde.
Das neue Scheidungsrecht ist am 1. Januar 2000 in Kraft getreten. Seither wird es immer wieder kritisiert. Namentlich die Trennungsfrist von vier Jahren, nach der ein Ehegatte die Scheidung gegen den Willen der Partnerin oder des Partners verlangen kann, wird von den Praktikerinnen und Praktikern als zu lang und zu belastend eingestuft. Ein Ehegatte kann die Scheidung aus irgendeinem Grund verweigern und damit den anderen dazu zwingen, den Ablauf dieser Frist abzuwarten. Weil diese Frist nicht selten als zu lang empfunden wird, kann der scheidungswillige Ehegatte einem Druck ausgesetzt sein. Er kann sich lediglich auf Artikel 115 ZGB berufen. Nach dieser Bestimmung kann ein Ehegatte die Scheidung vor Ablauf der vierjährigen Frist verlangen, wenn ihm die Fortsetzung der Ehe aus schwerwiegenden Gründen, die ihm nicht zuzurechnen sind, nicht zugemutet werden kann. Der subsidiäre Scheidungsanspruch wird damit wichtiger, als vom Gesetzgeber beabsichtigt. Dank der Verkürzung der Trennungsfrist auf zwei Jahre kann dieser Missstand korrigiert werden, ohne dass dadurch die Ehegatten zu einer zu raschen und zu leichtfertigen Scheidung veranlasst würden.
Der Bundesrat erklärte in seiner Stellungnahme, die Festsetzung der Frist sei letztlich ein Ermessensentscheid. Er widersetzte sich der vorgeschlagenen Reform nicht, machte aber auf mehrere Probleme aufmerksam, die bei einer Revision in Betracht gezogen werden sollten.

Verhandlungen

16.09.2002	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
24.09.2003	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf vom der Kommission.
09.12.2003	SR	Zustimmung.
19.12.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (169:7)
19.12.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (37:1)

Der **Nationalrat** nahm nach einer kleiner stilistischen Änderung des von der Kommission vorgeschlagenen Gesetzestextes die Vorlage einstimmig an.
Auch der **Ständerat** beschloss ohne Diskussion die Gesetzesänderung.

01.465 Parlamentarische Initiative (Chevrier Maurice). Bürgschaften. Zustimmung des Ehegatten (Art. 494 OR)

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR): 02.09.02
Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR): 01.07.04 (BBl 2004 4955)
Stellungnahme des Bundesrates: 08.09.04 (BBl 2004 4965)

Ausgangslage

Am 13. Dezember 2001 reichte Nationalrat Maurice Chevrier (C, VS) eine parlamentarische Initiative ein, welche die Aufhebung von Artikel 494 Absatz 2 des Obligationenrechts (OR) verlangt.
Nach Artikel 494 Absatz 1 OR bedarf die Bürgschaft einer verheirateten Person, deren Ehe nicht durch richterliches Urteil getrennt ist, zu ihrer Gültigkeit der schriftlichen Zustimmung des Ehegatten. Artikel 494 Absatz 2 OR sieht in abschliessender Aufzählung die Ausnahmen von diesem Grundsatz vor: Die Zustimmung des Ehegatten ist nicht erforderlich, wenn der Bürge im Handelsregister als Inhaber einer Einzelfirma, als Mitglied einer Kollektivgesellschaft, als unbeschränkt haftendes Mitglied einer Kommanditgesellschaft, als Mitglied der Verwaltung oder Geschäftsführung einer Aktiengesellschaft, als Mitglied der Verwaltung einer Kommanditaktiengesellschaft oder als geschäftsführendes Mitglied einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung eingetragen ist.
Das Gültigkeitserfordernis der Zustimmung des Ehegatten (Abs. 1) wurde zum Schutz der Familie eingeführt, und die Ausnahmen (Abs. 2) wurden zum einen aus referendumspolitischen Überlegungen und zum andern in der Annahme vorgesehen, dass Personen, die im Handelsregister eingetragen sind, die nötige Erfahrung und Einsicht besitzen und geschäftstüchtiger sind als die anderen.
Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates beschloss mit 9 zu 7 Stimmen, den Schutz der Familie auf diesem Gebiet zu verbessern und demzufolge die Streichung von Artikel 494 Absatz 2 OR zu beantragen. Eine Kommissionsminderheit war der Meinung, dass für den Fall, dass der Bürge die Hauptschuld einer von ihm beherrschten Aktiengesellschaft, Kommanditaktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung verbürgt, auf das Zustimmungserfordernis des Ehegatten verzichtet werden müsse.
Der Bundesrat stimmte in seiner Stellungsnahme dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu.

Verhandlungen

20.06.2003	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
15.12.2004	NR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
08.03.2005	SR	Eintreten.
15.06.2005	SR	Zustimmung.
17.06.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (173:9)
17.06.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (25:20)

Die Kommission des **Nationalrates** beantragte mit 17 zu 2 Stimmen, der Initiative Folge zu leisten. Eine Minderheit der Kommission wollte dieser mit der Begründung, dass kleine Unternehmungen in ihrem Wirtschaftsgebaren behindert würden, wenn die im Handelsregister eingetragene Person die Schulden ihres Betriebes nur mit der Zustimmung des Ehegatten verbürgen könnte, keine Folge geben. Der Nationalrat folgte nach einer kurzen Diskussion mit 106 zu 54 Stimmen der Kommissionsmehrheit und beschloss, der Initiative Folge zu geben.
In der Wintersession 2004 folgte der **Nationalrat** der Kommissionsmehrheit 82 zu 67, welche die Streichung des Artikel 495 Absatz 2 OR beantragt hatte.
Die Kommission des **Ständerates** beantragte, mit dem Stichentscheid des Präsidenten, auf die Vorlage nicht einzutreten. Wirtschaftshemmnisse sollten abgebaut und nicht weitere geschaffen werden. Es folgte eine rege Diskussion im Rat. Einige Ratsmitglieder sprachen sich um des Schutzes der Familie willen für, andere sprachen sich um der unternehmerischen Freiheit willen gegen das Eintreten aus. Der Rat beschloss schliesslich mit 16 zu 15 Stimmen, auf das Geschäft einzutreten. Die Vorlage ging somit zurück an die Kommission zur Detailberatung. Diese beantragte erneut mit dem Stichentscheid des Präsidenten, die Vorlage abzulehnen. Der Rat folgte aber entgegen der Empfehlung seiner Kommission dem Nationalrat und nahm dessen Vorlage mit 21 zu 19 Stimmen an.

02.415 Parlamentarische Initiative. (Frey Claude). Änderung von Artikel 186 des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR): 20.01.03
Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR): 20.10.05
Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR): 17.02.06 (BBl 2006 4677)
Stellungnahme des Bundesrates: 17.05.06 (BBl 2006 4691)

Ausgangslage

Ein Urteil des Bundesgerichts vom Mai 2001 (Urteil in der Rechtssache Fomento, BGE 127 III 279) hat im schweizerischen Recht der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit Unsicherheit hervorgerufen. Gemäss der darin enthaltenen Auslegung könnte eine Partei, die einer schiedsgerichtlichen Streitbeilegung in der Schweiz wirksam zugestimmt hat, diese Streitbeilegung lähmen, indem sie ihrem Widersacher mit der Einreichung einer gerichtlichen Klage im Ausland vor dem Schiedsverfahren zuvorkommt.
Diese Situation fügt der Effizienz der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit in der Schweiz Schaden zu und könnte die Akteure des grenzüberschreitenden Handels davor abschrecken, auf die Schiedsgerichtsbarkeit in unserem Land zurückzugreifen. Da eine vom Nationalrat angenommene parlamentarische Initiative von Nationalrat Claude Frey (R, NE) eine Revision des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (IPRG) verlangt, um diese Unsicherheit zu beseitigen, beantragt die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, das IPRG so zu ergänzen, dass das Schiedsgericht unabhängig von einer zum gleichen Streitgegenstand zwischen den gleichen Parteien vor einem anderen Gericht hängigen Klage über seine Zuständigkeit entscheidet. Mit dem vorliegenden Entwurf wird den Schiedsgerichten eine positive und klare Verhaltensregel zur Verfügung gestellt.
Der Bundesrat stimmte in seiner Stellungnahme dem Gesetzentwurf zu.

Verhandlungen

23.09.2003	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
16.12.2005	NR	Fristverlängerung bis zur Wintersession 2007.
13.06.2006	NR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
28.09.2006	SR	Zustimmung.
06.10.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:0)
06.10.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)

Beide Kammern stimmten der Vorlage diskussionslos zu.

02.435 Parlamentarische Initiative (Bürgi Hermann).Festlegung der Beitragspflicht von Vereinsmitgliedern. Änderung des Zivilgesetzbuches

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-SR) :15.05.03
Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-SR): 22.04.04 (BBl 2004 4835)
Stellungnahme des Bundesrates: 18.08.04 (BBl 2004 4843)

Ausgangslage

Am 19. Juni 2002 reichte Ständerat Hermann Bürgi (V, TG) eine Initiative ein, welche verlangt, die vereinsrechtlichen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches (ZGB) so zu ändern, dass zur Festsetzung der Mitgliederbeiträge ein Beschluss der Vereinsversammlung genügt und die persönliche Haftbarkeit von Vereinsmitgliedern für Vereinsschulden nur bis zur Höhe des von der Vereinsversammlung beschlossenen Beitrages besteht.
Der Bundesrat stimmte dem von der Kommission für Rechtsfragen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf vollumfänglich zu.

Verhandlungen

02.10.2003	SR	Der Initiative wird Folge gegeben.
22.09.2004	SR	Beschluss nach Entwurf der Kommission.
15.12.2004	NR	Zustimmung.
17.12.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (191:0)

Die beiden Räte nahmen den Gesetzesentwurf diskussionslos und einstimmig an.

03.016 BG über den Datenschutz. Übereinkommen zum Schutz des Menschen. Beitritt der Schweiz

Botschaft vom 19. Februar 2003 zur Änderung des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) und zum Bundesbeschluss betreffend den Beitritt der Schweiz zum Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung (BBl 2003 2101)

Ausgangslage

Die vorliegende Revision bezweckt in erster Linie die Verbesserung der Information der Personen, deren Daten bearbeitet werden, die Festlegung eines minimalen Schutzstandards bei der Verarbeitung von Daten durch kantonale Behörden beim Vollzug von Bundesrecht und die Übernahme der Grundsätze des Zusatzprotokolls vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitender Datenübermittlung ins schweizerische Recht.
Auslöser für die vorliegende Revision sind zwei im Jahre 1999 bzw. 2000 von den eidgenössischen Räten angenommene Motionen, die einerseits eine Verstärkung der Transparenz beim Beschaffen von Daten verlangen und andrerseits eine formelle gesetzliche Grundlage für Online-Verbindungen zu Datenbanken des Bundes sowie einen Mindestschutz bei der Bearbeitung von Daten durch die Kantone beim Vollzug von Bundesrecht. Ausserdem müssen einige Bestimmungen des Datenschutzgesetzes angepasst werden, damit die Schweiz dem Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitender Datenübermittlung beitreten kann.
Die Erfahrungen bezüglich Datenschutz haben gezeigt, dass die Anwendung des Datenschutzgesetzes im Allgemeinen befriedigt, auch wenn das Gesetz einzelne punktuelle Mängel aufweist, insbesondere was die Mittel betrifft, die den betroffenen Personen zur Verfügung stehen, um sich gegen die Verarbeitung sie betreffender Daten zu wehren.

Die Vorlage sieht für private Datenbearbeiter und Bundesorgane die Verpflichtung zur aktiven Information der betroffenen Person vor, wenn besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile beschafft werden. Die betroffene Person muss mindestens über die Identität des Inhabers der Datensammlung informiert werden, über den Zweck des Bearbeitens und über die Kategorien von Datenempfängern, wenn eine Bekanntgabe der Daten vorgesehen ist. Bei Personendaten, die nicht besonders schützenswert sind und auch kein Persönlichkeitsprofil darstellen, muss für die betroffene Person zumindest erkennbar sein, dass Daten beschafft werden. Die Revision umfasst ausserdem gewisse Änderungen hinsichtlich der Pflicht zur Meldung von Datensammlungen und sie stärkt die Position von Personen, die sich einer Bearbeitung der sie betreffenden Daten widersetzen. Sie legt ausserdem die Mindestanforderungen fest, denen die Kantone im Bereich des Datenschutzes genügen müssen, wenn sie Bundesrecht vollziehen, und sie verstärkt die Kontrollmöglichkeiten, wenn beim Vollzug von Bundesrecht Personendaten bearbeitet werden. Die Revision soll es dem Bundesrat ermöglichen, während einer zeitlich beschränkten Versuchsphase die automatisierte Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen im Rahmen von Pilotversuchen zu bewilligen. Unter bestimmten Voraussetzungen sollen neue Systeme getestet werden können, bevor die formellgesetzliche Grundlage für die betreffende automatisierte Datenbearbeitung in Kraft tritt.
Der Revisionsentwurf passt das schweizerische Recht an das Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitender Datenübermittlung an. Die Vorlage legt gestützt auf dieses Zusatzprotokoll die Kriterien für eine rechtmässige grenzüberschreitende Bekanntgabe von Daten fest und gewährt dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten ein Beschwerderecht im Rahmen der Aufsicht über Bundesorgane.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)

10.03.2004	NR	Rückweisung an den Bundesrat.
03.06.2004	SR	Ablehnung der Rückweisung an den Bundesrat.
06.10.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
14.12.2005	SR	Abweichend.
09.03.2006	NR	Abweichend.
22.03.2006	SR	Zustimmung.
24.03.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (168:8)
24.03.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss betreffend den Beitritt der Schweiz zum Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung

10.03.2004	NR	Rückweisung an den Bundesrat.
03.06.2004	SR	Ablehnung der Rückweisung an den Bundesrat.
06.10.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
14.12.2005	SR	Zustimmung.
24.03.2006	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (180:13)
24.03.2006	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)

Im **Nationalrat** stiess die Vorlage auf Widerstand. Eine knappe Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen (RK-N) sowie die freisinnig-demokratische Fraktion beantragten Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, die Revision strikt auf die Umsetzung der beiden Motionen 00.3000 „Erhöhte Transparenz bei der Erhebung von Personendaten“ und 98.3529 „Erhöhter Schutz für Personendaten bei Online-Verbindungen“ sowie des Zusatzprotokolls vom 8. November 2001 zu beschränken. Die Mehrheit war, insbesondere nach erfolgten Anhörungen, zum Schluss gekommen, dass kein Handlungsbedarf für weitergehende Neuerungen im Datenschutz bestehe. Die Schweiz verfüge bereits über ein sehr hohes Niveau des Datenschutzes. Eine links-grüne Minderheit der Kommission beantragte, das Geschäft in die Kommission zurückzunehmen und dort die

Detailberatung zu erledigen. Bundesrat und Justizminister Christoph Blocher hätte es ebenfalls vorgezogen, wenn die Rechtskommission das Datenschutzgesetz verbessert hätte.
Der Rat beschloss ohne Opposition, auf die Vorlage einzutreten, und stimmte sodann dem Rückweisungsantrag der Mehrheit mit 97 zu 64 Stimmen zu.
Der **Ständerat** hatte sich gemäss dem neuen Parlamentsgesetz nur mit dem Rückweisungsbeschluss des Nationalrates zu befassen. Jean Studer (S, NE) erklärte als Berichterstatter der Kommission, das Parlament sei selber fähig, Korrekturen an der Vorlage vorzunehmen. Die Kommission sei deshalb einstimmig der Meinung gewesen, das Datenschutzgesetz dürfe nicht an den Bundesrat zurückgewiesen werden. Die vorberatende Kommission könne allfällige Mängel ebenso gut bereinigen wie der Bundesrat, sagte Justizminister Christoph Blocher. Zudem habe der Nationalrat nicht klar formuliert, was er am Entwurf bemängle. Die Kleine Kammer schloss sich stillschweigend dem Antrag ihrer Kommission auf Ablehnung der Rückweisung an den Bundesrat an.
Der **Nationalrat** setzte sich in der Herbstsession 2005 mit der von seiner Rechtskommission überarbeiteten Vorlage auseinander. Der Rat folgte dabei in allen Fällen den Anträgen der Mehrheit und verzichtete damit auf einige vom Bundesrat ursprünglich vorgeschlagene Verschärfungen. Eine links-grüne Minderheit, welche die Vorschläge des Bundesrates verteidigte und auch zusätzliche Forderungen nach einem Ausbau des Datenschutzes stellte, blieb bei zahlreichen Abstimmungen ohne Erfolg.
Bei Artikel 4bis wurde ihr Antrag abgelehnt, wonach Datenbearbeiter in der Lage sein müssen, Angaben über die Herkunft der Daten zu machen. Ebenso abgelehnt wurde bei Artikel 7a ein Antrag, die Informationspflicht nicht nur auf „besonders schützenswerte Personendaten“ zu beschränken, sondern generell auf alle Personendaten auszudehnen. Der Rat strich weiter einen vom Bundesrat vorgeschlagenen Artikel 7b, der eine Informationspflicht bei automatisierten Einzelentscheidungen vorsah. Abgelehnt wurde bei Artikel 15 auch die Forderung der Minderheit nach einem Verbandsklagerecht.
Bei Artikel 15a strich der Rat gegen den Willen von Bundesrat und Minderheit mit 88 zu 55 Stimmen Bestimmungen über den Widerspruch gegen die Datenbearbeitung. Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, dass der Inhaber einer Datensammlung diese unverzüglich einstellen muss, wenn die betroffene Person Widerspruch erhebt. Der Inhaber hätte sodann innerhalb von zehn Tagen einen Rechtfertigungsgrund geltend machen können. Die Mehrheit war der Auffassung, dass der Rechtsschutz der Betroffenen durch andere Bestimmungen umfassend gewahrt sei.
Das Gesetz wurde mit 99 zu 0 Stimmen gutgeheissen, wobei sich Linke und Grüne der Stimme enthielten.
Der **Ständerat** folgte grösstenteils den Beschlüssen des Nationalrates und stimmte beiden Vorlagen einstimmig zu. Bei Artikel 7b kehrte er zur Fassung des Bundesrates zurück und hiess mit 19 zu 13 Stimmen auch eine Informationspflicht bei automatisierter Datenbearbeitung gut.
Mit 95 zu 61 Stimmen folgte der **Nationalrat** der Mehrheit seiner Kommission, die an der Streichung von Artikel 7b, der als überflüssig abqualifiziert und mit einem Mehraufwand der Wirtschaft verbunden wurde, festhielt.
Der **Ständerat** folgte schliesslich dem Beschluss des Nationalrates.

03.039 Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Änderung

Botschaft vom 28. Mai 2003 zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BBl 2003 4357)

Ausgangslage

Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, ein von Nationalrat Georges Theiler (RL, LU) eingereichtes Postulat zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland entgegenzunehmen. Danach soll der Erwerb von Anteilen an Immobiliengesellschaften gleich behandelt werden wie der Erwerb von Anteilen an Immobilienanlagefonds. Die beantragte Änderung bildet den Hauptpunkt der vorliegenden Botschaft und des Änderungsentwurfs. Der Entwurf strebt eine geringfügige und kontrollierte Öffnung des Wohnimmobilienmarktes an, ohne dass dadurch Sinn und Zweck des Gesetzes unterlaufen werden. Personen im Ausland können bewilligungsfrei Anteile an Immobiliengesellschaften im engeren Sinne, sogenannte Wohnimmobiliengesellschaften, erwerben, sofern die Anteile an einer Börse in der Schweiz kotiert sind. Weiterhin untersagt bleiben soll hingegen der Erwerb von Anteilen an einer nicht börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaft.

Bei dieser Gelegenheit werden sechs weitere, weniger bedeutende Lockerungen vorgeschlagen. Eingesetzte Erbinnen und Erben sollen von der Pflicht zur Veräusserung des geerbten Grundstücks innert zweier Jahre befreit werden, wenn sie besonders enge Beziehungen zu ihm nachweisen. Die Kantone sollen nach eigenen Kriterien ohne bundesrechtliche Vorgaben die Fremdenverkehrsorte bestimmen können, in denen Ausländer Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels erwerben dürfen, um damit den Fremdenverkehr zu fördern. Ferner wird die Alterslimite für ein Kind, dem der Erwerb einer Ferien- oder Zweitwohnung nicht bewilligt werden kann, weil seinen Eltern bereits eine solche gehört, von 20 auf 18 Jahre gesenkt. Erwerber, die bereits Mit- oder Gesamteigentum am Grundstück haben, sollen für den Erwerb eines zusätzlichen Anteils an diesem von der Bewilligungspflicht befreit werden. Das Partizipationsscheinkapital soll nicht mehr berücksichtigt werden, wenn es festzustellen gilt, ob eine Gesellschaft durch Personen im Ausland beherrscht wird. Schliesslich werden kantonale Ausführungsbestimmungen nicht mehr der Genehmigung des Bundes unterstellt.
Eine im Dezember 2002 eingereichte Motion der freisinnig-demokratischen Fraktion verlangt die Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.
Er teilt die Auffassung, dass dieses Gesetz in der heutigen Zeit nicht mehr notwendig ist. Eine starke ausländische Nachfrage besteht lediglich noch nach Ferienwohnungen, und davon sind auch nur einige wenige Fremdenverkehrsorte betroffen. Der Bundesrat wird die raumplanerischen und wirtschaftlichen Folgen einer Aufhebung des Gesetzes und allfällige Ersatzmassnahmen insbesondere im Raumplanungsrecht prüfen und darüber dem Parlament umgehend eine Vorlage unterbreiten, damit die Aufhebung in der Legislaturperiode 2003–2007 erfolgen kann. Weil die Prüfung dieser Folgen eine gewisse Zeit erfordert, sind die mit der vorliegend vorgeschlagenen Teilrevision angestrebten Lockerungen aber weiterhin sinnvoll.

Verhandlungen

03.03.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
20.09.2004	NR	Zustimmung.
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (139:5)

Im **Ständerat** stellte Hans Hess (RL, OW) einen Nichteintretensantrag. Er verwies auf die hängige Motion der freisinnig-demokratischen Fraktion (02.3677), die die Aufhebung der Lex Koller verlangt, und erklärte, es sei nicht sinnvoll, ein Gesetz zu ändern, das kurze Zeit später aufgehoben werde. Bundesrat Christoph Blocher entgegnete, die Vorlage bringe eine Verbesserung und sollte angenommen werden, weil sich eine Vorlage zur Aufhebung des Gesetzes noch verzögern könnte. Es seien dafür noch weitere Abklärungen nötig. Hans Hess zog darauf seinen Antrag zurück, und der Gesetzesentwurf wurde mit einer kleinen technischen Korrektur mit 39 zu 0 Stimmen gutgeheissen.
Im **Nationalrat** stiess die Vorlage auf wenig Opposition. Lediglich Bernhard Hess (-, BE) warnte vor einem Ausverkauf der Heimat, scheiterte mit seinem Nichteintretensantrag aber deutlich. Die Lockerung der Lex Koller sei für die freisinnig-demokratische Fraktion nur ein Zwischenschritt auf dem Weg zur vollständigen Aufhebung des Gesetzes, sagte Gabi Huber (RL, UR) und verwies auf die hängige Fraktionsmotion (02.3677). Anita Thanei (S, ZH) kündigte bereits an, dass die Sozialdemokraten einer Aufhebung nur zustimmen können, wenn griffige raumplanerische Ersatzmassnahmen ergriffen würden. Justizminister Christoph Blocher sprach sich ebenfalls für eine Aufhebung aus. Vorerst gebe es aber noch zu wenige Grundlagen, um zu wissen, ob es bei einer Aufhebung allenfalls flankierender Massnahmen bedürfte. Der Bundesrat werde sich mit dem Thema befassen, sobald genauere Informationen vorlägen.
Bei Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e sprach sich der Nationalrat deutlich gegen einen Antrag von Georges Theiler (RL, LU) aus, der verlangt hatte, dass Ausländern der Einstieg auch bei nicht börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften möglich sein sollte.
Im Übrigen stimmte der Rat den Beschlüssen des Ständerates zu, und das Gesetz wurde mit 130 zu 2 Stimmen bei 23 Enthaltungen verabschiedet.

05.040 Europäisches Patentsystem und Änderung des Patentgesetzes

Boschaft vom 18. Mai 2005 über die Genehmigung von zwei Abkommen betreffend das europäische Patentsystem und die Änderungen des Patentgesetzes (BBl 2005 3773)

Ausgangslage

Die Rahmenbedingungen für das europäische Patentsystem haben sich seit dessen Schaffung mit dem Aufkommen neuer Technologien und der Einbindung des europäischen Wirtschaftssystems in den Welthandel beträchtlich geändert. Diese Entwicklung sowie der Beitritt einer Reihe von weiteren Staaten machten eine Reform unumgänglich. Die Akte vom 29. November 2000 zur Revision des Übereinkommens vom 5. Oktober 1973 über die Erteilung europäischer Patente (EPÜ-Revisionsakte) und das Übereinkommen vom 17. Oktober 2000 über die Anwendung des Artikels 65 des Übereinkommens über die Erteilung europäischer Patente (EPÜ-Sprachenübereinkommen) modernisieren das europäische Patentsystem unter Wahrung der bewährten Grundlagen. Sie schaffen die Voraussetzungen, damit das europäische Patentsystem den hohen Ansprüchen von Gegenwart und Zukunft entsprechen kann. Die Übereinkommen wurden im Jahre 2000 ausgehandelt und von der Schweiz unterzeichnet.
Mit der EPÜ-Revisionsakte wurde das Europäische Patentübereinkommen annähernd 30 Jahre nach seiner Unterzeichnung erstmals umfassend revidiert und modernisiert. Eine grosse Zahl der einstimmig angenommenen Änderungen betreffen technische Gesichtspunkte und Aspekte des Verfahrens. In Bezug auf das materielle Patentrecht ist hervorzuheben, dass der Schutz der weiteren medizinischen Indikationen im Übereinkommen verankert wurde. Dabei wurde die Rechtsprechung der Beschwerdekammern des Europäischen Patentamts (EPA) und der grossen Mehrheit der nationalen Gerichte kodifiziert. Um die Europäische Patentorganisation politisch besser zu verankern, sieht das Europäische Patentübereinkommen neu die regelmässige Einberufung von Ministerkonferenzen vor. Mit dem fakultativen EPÜ-Sprachenübereinkommen sollen die durch Übersetzungen der Patentschriften bedingten Kosten für europäische Patente, die den Patentschutz in Europa im Vergleich zu den Vereinigten Staaten und Japan massiv verteuern, um ungefähr 50 Prozent sinken. Die Unterzeichnerstaaten verzichten hierzu auf sämtliche Übersetzungserfordernisse eines in einer Amtssprache des EPA (Deutsch, Französisch, Englisch) erteilten Patents, wenn eine der Amtssprachen des EPA zugleich eine nationale Amtssprache ist. Tritt das Übereinkommen für die Schweiz in Kraft, so werden europäische Patente in englischer Sprache auch ohne Übersetzung in eine Landessprache in der Schweiz Wirkung entfalten. In Gerichtsverfahren soll der Patentinhaber indessen weiterhin verpflichtet werden können, auf eigene Kosten Übersetzungen des umstrittenen Patents in einer anerkannten Amtssprache einzureichen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Genehmigung der Akte zur Revision des Europäischen Patentübereinkommens und über die Änderung des Patentgesetzes

05.10.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.12.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
16.12.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (131:17)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens über die Anwendung des Artikels 65 des Europäischen Patentübereinkommens und über die Änderung des Patentgesetzes

05.10.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.12.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
16.12.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (167:16)

Der **Ständerat** stimmte beiden Vorlagen ohne Gegenstimmen zu.
Im **Nationalrat** war das Eintreten ebenfalls unbestritten, eine Minderheit Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) beantragte jedoch die Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, die Auswirkung der Artikel 7c und 7d des Patentgesetzes (erste medizinische Indikationen und weitere medizinische Indikationen) auf die Gesundheitskosten, die Herstellung von Generika, die ärztliche Praxis und die Arzneimittelpreise aufzuzeigen. Die Minderheit begründete ihren Antrag besonders mit den Auswirkungen dieser Vorlage auf die Pharmapreise. Kritisiert wurde auch die Dringlichkeit, mit welcher die Vorlage vom Parlament verabschiedet werden soll. Bundesrat Christoph Blocher entgegnete, dass das Übereinkommen 2007 in Kraft treten wird, und wenn die Schweiz bis dahin nicht ratifiziert, würde sie aus dem europäischen Patentsystem ausgeschlossen. Dies würde zu grossen

Nachteilen für die Unternehmen in der Schweiz führen. Zu dem von der Minderheit geforderten Bericht über die Auswirkungen von Artikel 7c und 7d, meinte Bundesrat Blocher, dass kein Grund bestehe, den Sinn und den Unsinn von Patenten und die Einflussnahme auf Kosten des Marktes zu untersuchen. Mit den Bestimmungen zu den beiden Artikeln werde nichts Neues eingeführt. Demzufolge seien damit auch keine neuen Auswirkungen auf die Gesundheitskosten, die Herstellung von Generika, die Arzneimittelpreise oder auf die ärztliche Praxis verbunden, die noch zu untersuchen wären. Mit 114 zu 62 Stimmen lehnte der Rat den Rückweisungsantrag ab. In der Gesamtabstimmung stimmte der Rat beiden Bundesbeschlüssen zu.

05.075 Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte. Änderung

Botschaft vom 26. Oktobre 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwätlinnen und Anwälte (BBl 2005 6621)

Ausgangslage

Mit der Einführung des Bachelors und des Masters anstelle des Lizentiats hat die Erklärung von Bologna zu einer Restrukturierung der höheren Ausbildungsgänge in Europa geführt. Sie hat die Tür geöffnet zu einer besseren Vergleichbarkeit der Ausbildungsgänge und der Universitätsdiplome im internationalen Verhältnis. Bis heute haben 45 europäische Staaten die Erklärung unterzeichnet, unter ihnen die Schweiz. Dadurch haben sie bekundet, die Ausbildungsgänge ihrer Universitäten bis 2010 entsprechend anpassen zu wollen.
Das Anwaltsgesetz, das die Voraussetzungen für den Eintrag in ein kantonales Anwaltsregister regelt, muss in einigen Punkten geändert werden. Künftig wird dieser Registereintrag ein Rechtsstudium voraussetzen, das mit einem Master oder wie bisher mit einem Lizentiat einer schweizerischen Universität abgeschlossen wurde. Die Kantone werden jedoch Inhaberinnen und Inhaber eines Bachelors in Jurisprudenz zum Anwaltspraktikum zulassen müssen. Der Bundesrat benützt diese Revision des Anwaltsgesetzes, um zwei weitere kleinere Änderungen vorzuschlagen. Es geht erstens darum, aus der Haftpflichtversicherung eine Eintragungsvoraussetzung und nicht mehr nur eine Berufsregel zu machen. Zweitens soll die Meldepflicht der kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden gegenüber der Aufsichtsbehörde auf das Fehlen von persönlichen Voraussetzungen ausgedehnt werden.
Schliesslich zeigte sich nach Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, dass wegen der Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches noch eine zusätzliche geringfügige Änderung des Anwaltsgesetzes nötig ist. Diese betrifft die Voraussetzung des Registereintrags für Anwältinnen und Anwälte, die strafrechtlich verurteilt worden sind.

Verhandlungen

22.03.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
13.06.2006	NR	Abweichend.
20.06.2006	SR	Abweichend.
22.06.2006	NR	Zustimmung.
23.06.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
23.06.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (180:11)

In beiden Kammern wurden kleinere Modifikationen beschlossen. Zu Diskussionen Anlass gab insbesondere die Frage der Berufshaftpflichtversicherung. Die verabschiedete Vorlage enthält dazu in Artikel 12 Buchstabe f neue Bestimmungen.

05.082 Patentrechtsvertrag. Genehmigung und Ausführungsverordnung sowie Änderung des Patentgesetzes

Botschaft vom 23. November 2005 zur Änderung des Patentgesetzes und zum Bundesbeschluss über die Genehmigung des Patentrechtsvertrags und der Ausführungsordnung (BBl 2006 1)

Ausgangslage

Schwerpunkt der Vorlage bildet ein angemessener Patentschutz für biotechnologische Erfindungen. Weitere wesentliche Teilaspekte der Revision sind die Genehmigung des Patentrechtsvertrags zur Harmonisierung der Formalitäten im Patentrecht sowie die Umsetzung der Entschliessung der

Welthandelsorganisation (WTO) zur Verbesserung der Verfügbarkeit pharmazeutischer Produkte in Entwicklungsländern.

Ausgangslage

1. Patentschutz für biotechnologische Erfindungen ist wesentlich für Investitionen in der Biotechnologie und ein Schlüsselfaktor für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der entsprechenden Branche in der Schweiz. Das Patentrecht trägt aber den Besonderheiten biotechnologischer Erfindungen nicht hinreichend Rechnung. Reformbestrebungen wurden indessen mit Rücksicht auf die Rechtsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bisher immer wieder zurückgestellt. Am 20. April 1999 überwies das Parlament dem Bundesrat die Motion Leumann, die diesen auffordert, eine Angleichung des schweizerischen Patentrechts an die Richtlinie 98/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998 über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen (EG-Biotechnologie-Richtlinie) vorzunehmen. Die Erfüllung dieser Motion bildet den Schwerpunkt der Revision.
2. Am 1. Juni 2000 konnte der Patentrechtsvertrag (Patent Law Treaty, PLT) ausgehandelt und von der Schweiz unterzeichnet werden. Dieses Abkommen harmonisiert gewisse Formalitäten des Patentrechts und trägt damit zu grösserer Rechtssicherheit für die Nutzer des Patentsystems in einem zunehmend globalen Umfeld bei. Mit dieser Vorlage unterbreitet der Bundesrat dem Parlament das Abkommen zur Genehmigung und schlägt ihm die erforderlichen Gesetzesanpassungen vor.
3. Am 30. August 2003 verabschiedete der Generalrat der WTO eine Entschliessung, die Mitgliedstaaten der WTO mit genügenden Herstellungskapazitäten erlaubt, unter klar definierten Voraussetzungen eine Zwangslizenz für die Herstellung und den Export patentgeschützter pharmazeutischer Produkte vorzusehen. Diese Massnahme soll es Entwicklungsländern mit fehlender oder ungenügender eigener Produktionskapazität ermöglichen, zu einem für sie erschwinglichen Preis zu patentgeschützten pharmazeutischen Produkten zu kommen, falls sie diese zur Bekämpfung gravierender öffentlicher Gesundheitsprobleme wie beispielsweise von AIDS oder Malaria benötigen. Die Revision will diese Massnahme für die Schweiz umsetzen.
4. Neue Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung der Piraterie an Immaterialgüterrechten, die Berichterstattung des Bundesrates in der Frage der Parallelimporte patentierter Güter und weitere Entwicklungen sind Anlass für weitere Reformvorschläge.

Inhalt der Vorlage

1. Die Revision des Patentgesetzes bezweckt, einen angemessenen Patentschutz für biotechnologische Erfindungen sicherzustellen. Dieser soll einerseits wirksam sein, andererseits auch klare Schranken enthalten. Letztere sollen dazu beitragen, eine Beeinträchtigung der Forschung und der Weiterentwicklung von Erfindungen zu vermeiden und einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen des Patentinhabers und denjenigen der Allgemeinheit zu gewährleisten.

   Anpassungen erfolgen zunächst bei den Grenzen der Patentierbarkeit, die bezogen auf den menschlichen Körper und auf Gensequenzen im Gesetz verdeutlicht werden. Eine weitere Konkretisierung erfährt auch der allgemeine Vorbehalt der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten.

   Der Schutzbereich biotechnologischer Erfindungen wird im Wesentlichen in Übereinstimmung mit der EU-Biotechnologie-Richtlinie geregelt. Darüber hinaus enthält die Vorlage eine Bestimmung, die unangemessen breiten, spekulativen Patentansprüchen entgegentritt. Der Patentschutz für Gensequenzen erstreckt sich demnach nur auf die Sequenzabschnitte, welche für die in der Anmeldung konkret beschriebenen Eigenschaften und Verwendungszwecke (Funktionen) der Sequenzen wesentlich sind.

   Über das Anliegen der Motion Leumann hinaus werden die Ausnahmen von der Wirkung des Patents im Gesetz geregelt. Namentlich wird das Forschungsprivileg gesetzlich verankert. Es erlaubt die wissenschaftliche Forschung am Gegenstand der Erfindung unabhängig von der Zustimmung des Patentinhabers. Zusätzlich werden alle Handlungen freigestellt, die für die Zulassung eines Arzneimittels nach Bundesrecht vorausgesetzt sind. Dient eine biotechnologische Erfindung als Instrument zur Forschung, so sieht die Vorlage einen Lizenzanspruch für dessen Benützung vor. Damit ist die Forschungsfreiheit in weitreichendem Mass gewährleistet. Als weitere Ausnahme wird die Benützung einer patentierten Erfindung zu Unterrichtszwecken dem Abwehrrecht des Patentinhabers entzogen. Die Vorlage schlägt zudem vor, patentiertes biologisches Material, das im Bereich der Landwirtschaft zufällig oder technisch nicht vermeidbar vermehrt wurde, von den Wirkungen des Patents auszunehmen.

Damit werden Landwirte vor einer übermässigen Inanspruchnahme geschützt. Dank diesen Massnahmen soll das dem Patentsystem eigene Ziel der Förderung von Forschung und Entwicklung noch besser erreicht werden. Der Patentanmelder soll neu verpflichtet werden, in der Patentanmeldung Angaben über die Quelle einer genetischen Ressource und von traditionellem Wissen zu machen. Diese Massnahme führt zu einer grösseren Transparenz und vereinfacht damit die nachträgliche Kontrolle der Zugangsberechtigung zu dieser Ressource bzw. zu diesem Wissen sowie die Durchsetzung einer Aufteilung der allenfalls aus deren Nutzung entstehenden wirtschaftlichen Vorteile. Schliesslich werden mit der Veröffentlichung der Patentgesuche, der Einführung eines eingeschränkten Einspruchsverfahrens sowie einer fakultativen Recherche zum Stand der Technik Verbesserungen des nationalen Patentsystems vorgeschlagen, welche die Transparenz erhöhen, die frühe Verbreitung von Wissen sicherstellen und die Position Dritter verbessern. Diese Massnahmen sind für den sensiblen Bereich der biotechnologischen Erfindungen von besonderer Bedeutung und stärken zudem ganz allgemein das nationale Patentsystem.

2. Der Patentrechtsvertrag vereinheitlicht bestimmte Formalerfordernisse im Zusammenhang mit der Anmeldung und Aufrechterhaltung eines Patents, die nationalrechtlich sehr unterschiedlich geregelt sind. Der Vertrag legt etwa die Voraussetzungen für die Zuerkennung des Anmeldedatums eines Patentgesuchs fest, regelt die formellen Anforderungen an ein solches Gesuch, bestimmt die Handlungen, für welche die Bestellung eines Vertreters nicht vorgeschrieben werden darf, reduziert die Übersetzungslast und beugt dem Rechtsverlust als Folge einer versäumten Frist vor, indem dem nationalen Gesetzgeber die Gewährung bestimmter Rechtsbehelfe vorgeschrieben wird. Ziel der Rechtsangleichung ist es, die administrativen Verfahren, an die der Patentschutz anknüpft, benutzerfreundlicher und effizienter zu gestalten. Der Patentrechtsvertrag soll es Patentbewerbern und Patentinhabern erleichtern, in einer Vielzahl von Ländern Schutz für ihre Erfindungen zu erlangen. Die Ratifizierung des Vertrags erfordert die Anpassung einzelner Bestimmungen des Patentgesetzes.
3. Die Umsetzung der Entschliessung des Generalrats der WTO vom 30. August 2003 sieht die Möglichkeit vor, patentgeschützte pharmazeutische Produkte nötigenfalls in der Schweiz unter einer Zwangslizenz herzustellen, um diese anschliessend in Entwicklungsländer zu exportieren, wenn Letztere sie zur Eindämmung schwerer Probleme im öffentlichen Gesundheitswesen benötigen und selbst über keine genügende Produktionskapazität auf pharmazeutischem Gebiet verfügen.
4. Von den weiteren Reformpunkten der Revision des Patentgesetzes sind nationale Massnahmen zur Bekämpfung der Piraterie an Geistigem Eigentum sowie eine Regelung zur Vermeidung von Konflikten bei Parallelimporten von sowohl markenoder urheberrechtlich als auch patentrechtlich geschützten Produkten zu nennen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Erfindungspatente (Patentgesetz, PatG)

13.12.2006	NR	Eintreten.
20.12.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
11.06.2007	SR	Zustimmung.
22.06.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (110:62)
22.06.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (32:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Genehmigung des Patentrechtsvertrags und der Ausführungsordnung

20.12.2006	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
11.06.2007	SR	Zustimmung.
22.06.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (113:44)
22.06.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (39:0)

Im **Nationalrat** war Eintreten unbestritten. In der Eintretensdebatte wurde allerdings deutlich, dass die Vorlage sehr umstrittene, ethisch heikle und technisch komplexe Punkte enthält. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob und wieweit man Leben patentieren kann. Bei der Beurteilung der Möglichkeit der Patentierung und des Schutzes biotechnologischer Erfindungen sowie des Ausgleichs zwischen den

Interessen der Patentinhaber und der Allgemeinheit gingen die Meinungen fundamental auseinander. Es zeichnete sich bereits ab, dass der Vorschlag des Bundesrates und der Kommission, das Thema der Parallelimporte in einer separaten Vorlage zu behandeln, eine Mehrheit finden wird.
In der langen und intensiven Detailberatung wurden zahlreiche Minderheitsanträge von links-grüner Seite abgelehnt. Bei Artikel 1a Absatz 2 verlangte die Minderheit, dass der menschliche Körper ohne Ausnahme nicht patentierbar sein soll. Der Rat folgte mit 111 zu 73 der Mehrheit, die Ausnahmen akzeptierte. Bei Artikel 1b Absatz 2 unterlag die Minderheit mit 107 zu 80 Stimmen, die beantragt hatte, dass Gensequenzen, die sich von einer natürlich vorkommenden Sequenz oder Teilsequenz eines Gens ableiten, nicht patentierbar sein sollen. Bei Artikel 2 beantragten Minderheiten in sechs Anträgen schärfere Bestimmungen beim Ausschluss von der Patentierung. So sollten zum Beispiel auch Tiere mit menschlichen Genen als Mischwesen gelten und nicht patentierbar sein. Die Mehrheit obsiegte jeweils deutlich, die Minderheiten konnten nur zwischen 68 und 84 Stimmen mobilisieren. Beim Abschnitt über die Wirkung des Patents (Art. 8a, 8b und 8c) wurden wiederum Minderheitsanträge abgelehnt, die sich gegen eine Ausweitung des Patentschutzes wandten. Bei Artikel 8a sehen Bundesrat und Kommissionsmehrheit vor, dass das Patent auch Erzeugnisse erfasst, die durch Vermehrung des biologischen Materials gewonnen werden und dieselben Eigenschaften aufweisen. Bundesrat Christoph Blocher bezeichnete die vorgeschlagenen Regelungen als einstimmigen Kompromiss zwischen den Interessen der Pharmaindustrie, den Universitäten und den Kleinunternehmen. Bei Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e beantragte eine Minderheit, das Züchterprivileg weiter zu fassen. Die Wirkung des Patents soll sich nicht nur nicht auf die Benützung biologischen Materials zum Zweck der Züchtung oder der Entdeckung und Entwicklung einer Pflanzensorte erstrecken, sondern auch nicht auf den Vertrieb der gezüchteten Sorte. Der Antrag wurde mit 104 zu 70 Stimmen abgelehnt. Nutzt ein Züchter die Vorteile eines patentierten Produkts, soll er Lizenzgebühren bezahlen müssen. Bei Artikel 9a folgte die Debatte über die Erschöpfung von Patenten und die allfällige Zulassung von Parallelimporten. Die christlichdemokratische Fraktion beantragte Teilung der Vorlage 1 und Bildung einer Vorlage 3 betreffend die Parallelimporte. „Die Vorlage 3 wird an die Kommission zurückgewiesen mit folgendem Auftrag: Dem Rat ist bis zur Wintersession 2007 eine Lösung vorzuschlagen, mit welcher ungerechtfertigte Preisunterschiede von patentgeschützten Gütern innerhalb der Schweiz gegenüber dem naheliegenden Ausland beseitigt werden.“ Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) beantragte hingegen, die internationale Erschöpfung mit genereller Zulassung von Parallelimporten jetzt ins Gesetz einzufügen. Nach einer langen Debatte verteidigten die Kommissionssprecher und Bundesrat Blocher den Antrag der Kommission, die Absätze 1, 2 und 4 zu streichen. Der Bundesrat sei bereit, bis Ende 2007 eine separate Vorlage auszuarbeiten, wie dies die Mehrheit mit einer Motion verlangt (06.3633, „Klärung der Möglichkeiten und Folgen im Bereich der patentrechtlichen Erschöpfung“). In den Abstimmungen obsiegte der Antrag von Bundesrat und Kommissionsmehrheit deutlich. Damit war auch die Kommissionsmotion angenommen. Nachdem noch zwei weitere Minderheitsanträge abgelehnt worden waren, lehnten Sozialdemokraten und Grüne die Vorlage in der Gesamtabstimmung ab (110 zu 51 Stimmen).
Die Vorlage 2 wurde einstimmig und diskussionslos angenommen.
Weniger zu reden gab die Vorlage im **Ständerat**, der allen Beschlüssen des Nationalrates zustimmte. Eine längere Debatte ergab sich bei Artikel 8c (Nukleotidsequenzen), wo eine von Simonetta Sommaruga angeführte Minderheit einen schon im Nationalrat gestellten Antrag aufgriff: „Betrifft die Erfindung eine Sequenz, die sich von einer natürlich vorkommenden Sequenz oder Teilsequenz eines Gens ableitet, so beschränkt sich die Wirkung des Patents auf die Sequenz in Verbindung mit den im Patent konkret beschriebenen Funktionen (Art. 49 Abs. 2 Bst. b).“ Dieser Antrag wurde mit 24 zu 14 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung hiess der Rat die Vorlage mit 27 zu 0 Stimmen bei 7 Enthaltungen gut. Die Vorlage 2 wurde einstimmig angenommen.
In der Schlussabstimmung im **Nationalrat** lehnten Sozialdemokraten und Grüne die Vorlage ab.

05.083 Harmonisierung amtlicher Personenregister. Bundesgesetz

Botschaft vom 23. November 2005 zur Harmonisierung amtlicher Personeregister (BBl 2006 427)

Ausgangslage

Artikel 65 Absatz 2 der Bundesverfassung erlaubt dem Bund, auf die Führung von Registern sowie auf das Mutations- und Meldewesen Einfluss zu nehmen, damit die Bundesstatistik einheitliche und vergleichbare Daten bereitstellen kann. Zur Umsetzung des Verfassungsauftrags wurde das Registerharmonisierungsgesetz (RHG) erarbeitet.

Ziel des RHG ist es, die Harmonisierung der Einwohnerregister in den Kantonen und Gemeinden verbindlich zu regeln und diese Register wie auch die grossen Personenregister des Bundes für die bevölkerungsstatistischen Erhebungen und für die Modernisierung der Volkszählung nutzbar zu machen. Der Gesetzesentwurf formuliert die Anforderungen der Statistik an die benötigten Merkmale und Identifikatoren in den Registern. Im Weiteren werden zentrale Aspekte der Qualitätssicherung geregelt, namentlich die Meldepflicht, die Vollständigkeit und die Führung der Register. Überdies soll zwischen den Gemeinde- bzw. Kantonsverwaltungen ein elektronisches Melde- und Mutationswesen bei Weg- und Zuzügen eingerichtet werden. Dieses trägt einerseits dazu bei, für die Statistik die Aktualität, die Datenqualität und die Fortschreibung der Bestandes- und Strukturdaten sicherzustellen. Andererseits führt es zu Vereinfachungen der administrativen Abläufe für die Gemeinden und die Bevölkerung bei Umzügen. Damit können die Daten effizient und ohne Medienbrüche zwischen den Gemeinden ausgetauscht werden. Mögliche Fehlerquellen, z. B. bei der manuellen Neuerfassung von Daten in der Zuzugsgemeinde, lassen sich vermeiden. Die bestehenden Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden in der Registerführung der Einwohnerkontrollen werden mit dem RHG beibehalten.
Weitere Aspekte betreffen die Übermittlung der Daten an das Bundesamt für Statistik (BFS) sowie die Verwendung und Weitergabe der Daten. Die Normen zu den Merkmalsdefinitionen und Merkmalsausprägungen, Identifikatoren sowie Nomenklaturen für die Kodierung der Angaben in den Registern, für die das BFS zuständig ist, sollen in einer Verordnung festgelegt werden.
Im Weiteren will das RHG die bestehenden gesetzlich geregelten Datenkommunikationsprozesse zwischen amtlichen Personenregistern auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene weitgehend automatisieren. Zahlreiche Register teilen einander bereits heute im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften Daten mit (z. B. Geburten, andere Zivilstandsereignisse, Einreise in die Schweiz). Dieser Datenaustausch erfolgt heute im Unterschied zu anderen Ländern mangels einer sicheren und eindeutigen Identifikation der Personen noch mehrheitlich manuell. Die elektronisch vorhandenen Daten müssen dabei immer wieder ab Papier von Hand neu erfasst und kontrolliert sowie in Zweifelsfällen bei der Person oder einer anderen Amtsstelle rückgefragt werden. Ziel ist es, diese Medienbrüche beim Datenaustausch in Zukunft zu vermeiden. Zu diesem Zweck schlägt das RHG vor, die Sozialversicherungsnummer (SVN), welche ab 2008 die heutige AHV-Nummer ablösen wird, in die vom RHG bezeichneten amtlichen Personenregister als eindeutigen, nicht sprechenden Identifikator einzuführen.
Die Registerharmonisierung ist in der Vernehmlassung auf ein sehr reges Interesse und ein positives Echo gestossen. Die Kantone machten indessen auch mit grossem Nachdruck deutlich, dass sie eine Beteiligung des Bundes an den Investitionskosten erwarten. Aufgrund der Finanzlage des Bundes wird in der Vorlage jedoch an der üblichen Kostenverteilung festgehalten und von Beiträgen des Bundes an die Kantone abgesehen.
Die Schweiz ist im E-Government europaweit in den hinteren Regionen anzutreffen. Es besteht die Gefahr, dass sie weiter zurückfällt. Durch die konsequente Harmonisierung und Nutzung der elektronischen Medien für den Datenaustausch kann die Schweiz die Nachteile der kleinmaschigen föderalen Strukturen wettmachen und die Verwaltungskosten auf einem konkurrenzfähigen Niveau halten. Dies sind triftige Gründe für die Realisierung des RHG. Um die Vereinfachungen für die Statistik und die Verwaltung umzusetzen, sind zunächst Investitionen nötig. Diese werden sich jedoch in einer mittel- und längerfristigen Perspektive auszahlen. Den Investitionskosten im Rahmen des RHG von insgesamt 49,1 Millionen Franken in den Jahren 2007 bis 2011 (Bund: 15,8 Mio., Kantone: 33,3 Mio.) steht ab 2011 bei einer sehr konservativen Schätzung ein nachweisbarer Nutzen von mindestens 8,1 Millionen Franken pro Jahr gegenüber (Bund: 1,3 Mio., Kantone: 6,8 Mio.). Hinzu kommen die bei der Volkszählung 2010 je nach Ausgestaltung des Informationsauftrags und der Erhebungsmethode erreichbaren Einsparungen von rund 40–100 Millionen Franken (Bund: 25–58 Mio., Kantone und Gemeinden: 15–42 Mio.). Damit die umfangreichen und komplexen Arbeiten zur Umstellung auf eine nachhaltige registergestützte Erhebungsmethode bei Bund, Kantonen und Gemeinden als Grundlage für die Volkszählung 2010 reibungslos und rechtzeitig durchgeführt werden können, ist eine rasche Behandlung der Gesetzesvorlage erforderlich.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG)
22.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.06.2006 NR Abweichend.
12.06.2006 SR Zustimmung.

23.06.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
23.06.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (158:35)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Harmonisierung amtlicher Personenregister
22.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.06.2006 NR Zustimmung.

Der **Ständerat** stimmte den Vorlagen zu. Zu Diskussionen führte bei Vorlage 1 Artikel 12, wonach die Kantone Vorschriften erlassen, damit Arbeitgeber, Vermieter und Logisgeber auf Anfrage hin zur Auskunft verpflichtet sind. Ein Antrag der Minderheit, diesen Artikel zu streichen, wurde mit 18 zu 16 Stimmen abgelehnt.
Im **Nationalrat** beantragte die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Nichteintreten. Christian Miesch (V, BL) stellte den Eventualantrag auf Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, die Vorlage so auszugestalten, dass eine Verknüpfung von personenbezogenen Daten nicht möglich ist und eine Verpflichtung zum Datenaustausch nicht eingeführt wird. In der Eintretensdebatte, die gemeinsam mit der Debatte zum Geschäft 05.079 (AHVG. Neue Versichertennummer) geführt wurde, kam es zu verschiedenen kritischen Voten, wobei aber alle Fraktionen ausser derjenigen der SVP für Eintreten und Zustimmung plädierten. Eintreten wurde dann auch mit 130 zu 38 Stimmen beschlossen, und der Antrag Miesch mit mit 131 zu 4 Stimmen abgelehnt. Artikel 12 war auch im Nationalrat umstritten. Der Rat beschloss auf Antrag einer Minderheit bei Artikel 12 Absatz 1 mit 83 zu 55 Stimmen Zustimmung zum Beschluss des Ständerates, strich aber auf Antrag der Kommission Artikel 12 Absatz 2. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage 1 schliesslich mit 139 zu 20 Stimmen gutgeheissen, die Vorlage 2 mit 154 zu 3 Stimmen.
Der **Ständerat** stimmte den zwei Differenzen, die der Nationalrat geschaffen hatte, zu.

06.031 Urheberrecht. Übereinkommen

Botschaft vom 10. März 2006 zum Bundesbeschluss über die Genehmigung von zwei Abkommen der Weltorganisation für geistiges Eigentum und zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes (BBl 2006 3389)

Ausgangslage

Die Vorlage ist in erster Linie auf die Ratifikation von zwei Abkommen der Weltorganisation für geistiges Eigentum ausgerichtet. Durch die Umsetzung der Standards des WIPO-Urheberrechtsvertrags und des WIPO-Vertrags über Darbietungen und Tonträger ins Landesrecht soll das Urheberrecht der technologischen Entwicklung angepasst werden. Das ist auch das Ziel der zusätzlichen – auf den Ausbau der Schutzschranken bezogenen – Gesetzesänderungen.
Im Dezember 1996 wurden unter der Schirmherrschaft der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) zwei Abkommen verabschiedet: der WIPO-Urheberrechtsvertrag (WIPO Copyright Treaty; WCT) und der WIPO-Vertrag über Darbietungen und Tonträger (WIPO Performances and Phonograms Treaty; WPPT). Sie regeln den Schutz der Urheberinnen und Urheber, der Musikinterpretinnen und -interpreten sowie der Tonträgerherstellerinnen und -hersteller in Bezug auf grenzüberschreitende Kommunikationstechnologien wie das Internet. Die deshalb auch als „Internet-Abkommen“ bezeichneten Verträge sind am 6. März (WCT) und am 20. Mai (WPPT) 2002 in Kraft getreten und haben die dazu notwendige Anzahl von 30 Ratifizierungen bzw. Beitritten inzwischen weit überschritten. Alle führenden Industriestaaten haben die beiden Abkommen unterzeichnet und bereiten ihre Ratifikation vor. In den USA und Japan ist dieser Prozess bereits abgeschlossen. Die USA haben die Ratifikation gestützt auf den Digital Millennium Copyright Act von 1998 vorgenommen, der die dafür erforderlichen Schutzstandards noch übertrifft. Die Europäische Gemeinschaft will die WIPO-Abkommen gleichzeitig mit ihren Mitgliedstaaten ratifizieren. Sie hat zu diesem Zweck die Richtlinie 2001/29/EG vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (Richtlinie Informationsgesellschaft) erlassen, die ebenfalls ein höheres Schutzniveau als die Internet-Abkommen aufweist. Im Sinne eines Interessenausgleichs gibt die Richtlinie Informationsgesellschaft den Mitgliedstaaten aber auch Anweisungen zur Wahrung der Interessen der Werknutzenden sowie der Konsumentinnen und Konsumenten.
Die Vorlage weist bei der Umsetzung der WIPO-Abkommen drei Schwerpunkte auf:

Die Anpassung des materiellen Urheberrechtsschutzes an das Niveau der beiden Abkommen durch die Anerkennung des Rechts, Werke und andere Schutzobjekte über das Internet zugänglich zu machen. Ferner die Einführung eines Verbots der Umgehung von technischen Massnahmen wie elektronische Zugangs- und Kopiersperren sowie die Einführung eines Schutzes für elektronische Informationen zur Identifizierung von Werken, anderen Schutzobjekten und deren Nutzungsbedingungen. Daneben enthält die Vorlage eine Reihe von Änderungsvorschlägen, die vor allem den Bedürfnissen der Werknutzenden sowie denen der Konsumentinnen und Konsumenten Rechnung trägt. So kommen die Bibliotheken und Archive in den Genuss einer erweiterten Schutzschranke für den Erhalt ihrer Bestände. Eine weitere Schutzschranke ist auf die Bedürfnisse der Sendeunternehmen zugeschnitten. Für Menschen mit Behinderungen wird ebenfalls eine Schutzschranke eingeführt und die Internet Service Provider werden durch eine Beschränkung des Vervielfältigungsrechtes vor zu weit gehenden Haftungsansprüchen geschützt. Ausserdem wird das Herunterladen von Werken über elektronische Bezahldienste von der Vergütungspflicht für das Vervielfältigen zum Eigengebrauch ausgenommen. Durch diese Massnahme soll eine Mehrfachbelastung der Konsumentinnen und Konsumenten vermieden werden.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG)

19.12.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
24.09.2007	NR	Abweichend.
27.09.2007	SR	Zustimmung.
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (191:5)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Genehmigung von zwei Abkommen der Weltorganisation für geistiges Eigentum und über die Änderung des Urheberrechtsgesetzes

19.12.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
24.09.2007	NR	Abweichend.
27.09.2007	SR	Zustimmung.
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (194:2)

Im **Ständerat** entstand in der Detailberatung eine Diskussion um zwei neue Artikel 22a und 22b, die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen wurden. Mit Artikel 22a soll den Anliegen der Sendeunternehmen Rechnung getragen werden, indem die Nutzung von Archivwerken erleichtert wird. Eine Minderheit kritisierte diesen Artikel als Privilegierung der Fernsehanstalten und insbesondere der SRG, da diese Bestimmungen für andere Betreiber von Archiven nicht gelten. Der Rat votierte mit 23 zu 14 Stimmen für den Antrag der Mehrheit. Artikel 22b, der die Nutzung von verwaisten Werken betrifft, wurde ohne Opposition angenommen.
Bei Artikel 60 machte sich die Kommissionsminderheit mit ihrem Antrag für den Nutzer stark, den sie gegenüber Urhebern und Verwertern benachteiligt sieht. Der Rat votierte deutlich gegen diesen Antrag, kam aber zur Auffassung, dass der Zweitrat eine genaue Prüfung des Artikels vornehmen solle.
Dem Bundesgesetz wurde schliesslich mit 23 zu 1 Stimmen zugestimmt, dem Bundesbeschluss mit 26 zu 0 Stimmen.
Der **Nationalrat** beschloss ohne Gegenstimme Eintreten. In der Detailberatung zeigte sich ebenfalls der schwierige Balanceakt den Rechten der Künstler, der Produzenten und denen der Nutzer gerecht zu werden. Der Rat befürchtete eine Kriminalisierung des Nutzers und lehnte mehrere Minderheitsanträge der bürgerlichen Seite, die sich für einen verschärften Schutz des Urheberrechts aussprach, ab. Der Nationalrat folgte bei Artikel 22a und 22b den Beschlüssen des Ständerates. Ein von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagener Artikel 22c, der das Zugänglichmachen gesendeter musikalischer Werke über das Internet regelt, wurde entgegen dem Willen der Kommissionsminderheit und Bundesrat Christoph Blocher angenommen.
Bei Artikel 60 wurden Anträge abgelehnt, die dem Nutzer Gebührenerleichterung eingeräumt hätten. Die Grosse Kammer hiess das Bundesgesetz mit 164 zu 2, den Bundesbeschluss mit 156 zu 2 Stimmen gut.
Der **Ständerat** folgte diskussionslos den Beschlüssen des Nationalrates.

06.062 Schweizerische Zivilprozessordnung

Botschaft vom 28. Juni 2006 zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (BBl 2006 7221)

Ausgangslage

Das materielle Zivilrecht – im Wesentlichen kodifiziert in ZGB und OR – ist seit über einem Jahrhundert vereinheitlicht. Gleiches gilt für das schweizerische Vollstreckungsrecht, soweit Geldforderungen und Sicherheitsleistungen betroffen sind. Demgegenüber ist das Zivilprozessrecht zersplittert. Jeder Kanton hat seine eigene Prozessordnung und seine eigene Gerichtsorganisation. Dieser – in Europa singuläre – Rechtszustand ist mit vielen Nachteilen verbunden: Zum einen wird die Durchsetzung des materiellen Rechtes verteuert und erschwert. Zum andern stehen die Kantone unter ständigem Anpassungsdruck, sobald der Bundesgesetzgeber punktuelle Vorgaben für den Zivilprozess macht. Dies ist im sozialen Privatrecht (z. B. Familienrecht, Miete und Pacht, Arbeitsrecht und Konsumentenschutz) häufig der Fall. Aber auch im Wettbewerbs-, Immaterialgüter- und Wirtschaftsprivatrecht finden sich zahlreiche bundesrechtliche Verfahrensvorschriften, welche die Kantone umzusetzen haben und immer wieder modifizieren müssen. Entsprechend besteht heute Einigkeit darüber, dass – neben dem Strafprozessrecht – auch das Zivilprozessrecht bundesrechtlich zu kodifizieren ist. Im Jahr 2000 haben Volk und Stände der Verfassungsänderung, die dem Bund die Kompetenz überträgt, zugestimmt. Die schweizerische Justiz geniesst einen guten Ruf. Gleichwohl hat heute jeder Prozess mit denselben Grundproblemen zu kämpfen: Aufwand (Dauer und Kosten des Verfahrens) und Ertrag (Ergebnis der Vollstreckung) stehen nicht selten in keinem Verhältnis. Ein vereinheitlichtes Prozessrecht wird zur Verbesserung dieser Situation beitragen. Doch ist einheitliches Recht nicht der einzige Faktor, von dem ein effizientes Verfahren abhängt. Gerichtsorganisation und verfügbare Ressourcen der Justiz spielen ebenfalls eine massgebliche Rolle. Und nicht selten scheitert die Durchsetzung des Rechts schliesslich an der Insolvenz der verpflichteten Partei. Diese Probleme kann auch eine einheitliche Verfahrensordnung nicht lösen. Und trotzdem ist ihr praktischer Nutzen gross: Sie sorgt für Transparenz und Berechenbarkeit der Regeln, ermöglicht eine einheitlichere Praxis und erleichtert die Weiterentwicklung und wissenschaftliche Bearbeitung des Rechtes.
Die Schweizerische Zivilprozessordnung wird an die Stelle der 26 kantonalen Regelwerke treten. Ihr Gegenstand ist somit das Verfahren vor den kantonalen Gerichten sowie die nationale Schiedsgerichtsbarkeit. Die Zivilrechtspflege durch das Bundesgericht ist im neuen Bundesgerichtsgesetz niedergelegt, ergänzt durch das Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess.
Dem Entwurf liegen folgende Prinzipien zu Grunde:

- Allgemein ist er geprägt durch Wertschätzung des gewachsenen kantonalen Prozessrechts, zumal dieses in bewährten Kommentaren wissenschaftlich durchdrungen ist. Die Anlehnung an die kantonale Tradition ist auch formal erkennbar, etwa an Aufbau und Systematik sowie an Sprache und Terminologie des Entwurfs.
- In Bezug auf kontroverse Fragen des Prozessrechts hat der Entwurf Kompromisscharakter als Ergebnis einer Abwägung der vielen unterschiedlichen Interessen, die sich in jedem Prozess gegenüberstehen: Die klagende Partei will raschen, kostengünstigen und nachhaltigen Rechtsschutz, die beklagte Partei ein breites Abwehrdispositiv. Die unterlegene Partei verlangt nach wirksamen Rechtsmitteln, die obsiegende Partei drängt demgegenüber auf sofortige Vollstreckung. Dazwischen stehen der Staat und seine Gerichte mit knappen Ressourcen und dem Ruf nach Entlastung, einerseits der materiellen Wahrheit, andererseits der effizienten Prozesserledigung verpflichtet. In diesem Interessenkonflikt sucht der Entwurf nach pragmatischen Mittelwegen (z. B. durch ein ausgewogenes Novenrecht, ein besonders rasches Verfahren bei liquiden Verhältnissen oder durch die Möglichkeit vorzeitiger Vollstreckung trotz eines hängigen Rechtsmittels).
- Die Gerichtsorganisation – und damit verbunden die Regelung der sachlichen Zuständigkeit – bleibt Sache des kantonalen Rechts. Die einheitliche ZPO beschränkt sich somit auf die Regelung des Verfahrens. Auch für das Tarifwesen (Gerichtskosten, Anwaltskosten) bleiben die Kantone zuständig. Die materiellen Regeln der Kostenverteilung sowie die unentgeltliche Rechtspflege hingegen sind Gegenstand des Entwurfs.
- Das einheitliche Recht soll den Kantonen keine Mehrkosten verursachen.
- Insbesondere brauchen die Kantone keine neuen Gerichte einzuführen. Fachgerichte – wie z.B. Handels-, Miet- und Arbeitsgerichte – bleiben freie organisatorische Optionen.

- Ein hoher Stellenwert kommt der vor- bzw. aussergerichtlichen Streitbeilegung zu. So haben die Parteien zunächst einen Schlichtungsversuch durchzuführen oder sich einer Mediation zu unterziehen, bevor sie das urteilende Gericht anrufen. Diese grundsätzlich obligatorische Vorrunde trägt einerseits zur Entlastung der Gerichte bei, andererseits erleichtert sie den Parteien den ersten Schritt auf dem Rechtsweg (niedere Schwelle der Justiz). Als Schlichtungsbehörde können die betreffenden Kantone wie bisher ihre bürgernahen Friedensrichterinnen und -richter einsetzen. Zudem erhalten die Schlichtungsbehörden mehr Kompetenzen (insbesondere eine Entscheidkompetenz für Bagatellstreitigkeiten).
- Verschiedene Verfahrenstypen gewährleisten ein praxisnahes und flexibles Prozessrecht. Dabei entspricht das ordentliche Verfahren dem klassischen Bild eines Zivilprozesses: Es ist beherrscht durch die Verhandlungsmaxime; das Gericht beschränkt sich grundsätzlich auf die formelle Prozessleitung. Für kleinere Streitigkeiten hingegen sowie für die Angelegenheiten des sozialen Privatrechts bietet der Entwurf ein vereinfachtes Verfahren an, das sich durch erleichterte Formen, verstärkte Mündlichkeit sowie eine aktivere Rolle des Gerichts kennzeichnet.
- Trotz Anknüpfung an die kantonale Tradition verschliesst sich der Entwurf Neuerungen nicht. So nimmt er durch den Einbau der Mediation eine starke Tendenz sowohl im angelsächsischen als auch im kontinentaleuropäischen Rechtskreis auf. Ausserdem wird die vollstreckbare öffentliche Urkunde die Durchsetzung schweizerischer Titel im Ausland erleichtern; im Inland kann sie zu einer zusätzlichen Entlastung der Gerichte führen.
- Hingegen verzichtet der Entwurf auf Instrumente, die unserem Rechtssystem nicht entsprechen. Zu denken ist an die sogenannte Sammelklage (class action) des amerikanischen Rechtes, die verfahrens- und materiellrechtlich mehr Probleme schafft als löst. Dem Gedanken kollektiver Interessenwahrung wird gleichwohl Rechnung getragen – durch die eingespielten Institute der Streitgenossenschaft sowie durch die Verbandsklage.
- Bei der Regelung der nationalen Schiedsgerichtsbarkeit steht die Stärkung des Schiedsplatzes Schweiz im Vordergrund.

Das Zivilprozessrecht ist in starker Entwicklung begriffen – dank der ausgeprägten Innovationskraft von Lehre und Praxis. Der Entwurf sieht deshalb vor, dass die Kantone Pilotprojekte durchführen können, insbesondere um weitere Verfahrensformen zu testen. Die kantonale Praxis bleibt damit ganz wesentlich an der Fortentwicklung des Prozessrechts beteiligt.

Verhandlungen

21.06.2007 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Die Eintretungsdebatte im **Ständerat** zur Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes gestaltete sich kurz. In der Kammer der Kantone wurde die Vorlage – eine Synthese aus den 26 kantonalen Verfahrensordnungen – von allen Seiten begrüsst. Franz Wicki (C, LU), Präsident der Rechtskommission, sprach von einer historischen Vorlage, Bundesrat Christoph Blocher von einem weiteren Meilenstein in der Justizreform. Ein einheitliches Prozessrecht, so Bundesrat Blocher, führe zu einer effizienteren Gerichtsbarkeit und sei deshalb ein wichtiger Standortvorteil für die Schweiz.
In der Detailberatung folgte der Rat grösstenteils den Entwürfen des Bundesrates oder den Anträgen seiner Kommission, mit denen sich der Bundesrat einverstanden erklärte. Die Verbandsklage (Artikel 87), über die sowohl in der Expertenkommission als auch in der vorberatenden Kommission des Ständerates ausführlich debattiert wurde, passierte den Erstrat ohne Diskussionen.
Unterschiedliche Ansichten im Rat wurden bei der Frage, ob die Mediation als Instrument der Streitschlichtung institutionalisiert werden soll, deutlich. Eine Mehrheit der Kommission beantragte Streichung der die Mediation betreffenden Artikel 210 bis 215. Die Mehrheit sei nicht gegen die Mediation als solche, sagte Hansheiri Inderkum (C, UR), sie sei nur gegen eine Institutionalisierung der Mediation im Rahmen der ZPO. Der Rat entschied sich jedoch mit 16 zu 16 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten für den Antrag der Minderheit, die Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates beantragt hatte. Der Rat hiess damit auch den Antrag von Thomas Pfisterer (RL, AG) hinsichtlich einer Titeländerung gut („Einigung mit Mediation“). Als Folge dieses Entscheids mussten in Artikel 292 und 298 die Absätze, die eine freiwillige Mediation regeln, gestrichen werden. In der Gesamtabstimmung hiess der Rat die Vorlage mit 24 zu 0 Stimmen gut.

06.063 ZGB. Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht

Botschaft vom 28. Juni 2006 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) (BBl 2006 7001)

Ausgangslage

Das geltende Vormundschaftsrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Art. 360–455 ZGB) ist seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1912 – abgesehen von den Bestimmungen über die fürsorgerische Freiheitsentziehung (Art. 397a–f ZGB) – praktisch unverändert geblieben. Es entspricht unseren heutigen Verhältnissen und Anschauungen nicht mehr und soll deshalb grundlegend erneuert werden. Eines der Ziele der Revision ist es, das Selbstbestimmungsrecht zu fördern. Die Vorlage stellt im Abschnitt „Die eigene Vorsorge“ (Art. 360–373) zwei neue Rechtsinstitute im Zivilgesetzbuch zur Diskussion: Mit einem Vorsorgeauftrag soll eine handlungsfähige Person eine natürliche oder juristische Person bezeichnen können, die im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit die Personensorge oder die Vermögenssorge übernehmen oder sie im Rechtsverkehr vertreten soll. Mit einer Patientenverfügung soll eine urteilsfähige Person zum einen festlegen können, welchen medizinischen Massnahmen sie im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit zustimmt oder nicht zustimmt, zum andern aber auch eine natürliche Person bezeichnen dürfen, die im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit entscheidungsbefugt ist.
Wird eine Person vorübergehend oder – beispielsweise gegen Ende des Lebens – dauernd urteilsunfähig, so behilft sich die heutige Praxis auf vielfältige Art mit einem pragmatischen Vorgehen. Das neue Erwachsenenschutzrecht will deshalb dem Bedürfnis Rechnung tragen, dass die Angehörigen urteilsunfähiger Personen ohne grosse Umstände gewisse Entscheide treffen können. Damit wird die Solidarität in der Familie gestärkt und es wird vermieden, dass die Behörden systematisch Beistandschaften anordnen müssen. Bestimmte Kreise von Angehörigen sollen – nach dem Vorbild gewisser kantonaler Gesetze – das Recht erhalten, für die urteilsunfähige Person die Zustimmung zu einer medizinischen Behandlung zu erteilen oder zu verweigern (Art. 378), sofern keine Patientenverfügung vorliegt. Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Sonderregelungen, beispielsweise für die Sterilisation, die Transplantationsmedizin oder die Forschung. Im Weiteren räumt der Entwurf dem Ehegatten sowie der eingetragenen Partnerin oder dem eingetragenen Partner der urteilsunfähigen Person das Recht ein, die Post zu öffnen, für die ordentliche Verwaltung des Einkommens und des Vermögens zu sorgen und alle Rechtshandlungen vorzunehmen, die zur Deckung des Unterhaltsbedarfs üblicherweise erforderlich sind (Art. 374).
Urteilsunfähige Personen, die in Einrichtungen leben, geniessen nicht immer den Schutz, den sie benötigen. Der Entwurf versucht, hier Abhilfe zu schaffen (Art. 382– 387). Er schreibt u. a. vor, dass für diese Personen ein schriftlicher Betreuungsvertrag abgeschlossen werden muss, damit über die Leistungen, die erbracht werden, Transparenz besteht. Weiter werden die Voraussetzungen umschrieben, unter denen Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit zulässig sind. Schliesslich sollen die Kantone verpflichtet werden, Wohn- und Pflegeeinrichtungen, die urteilsunfähige Personen betreuen, zu beaufsichtigen.
Die heutigen amtsgebundenen behördlichen Massnahmen, nämlich die Vormundschaft, die Beiratschaft und die Beistandschaft, haben einen bestimmten vorgegebenen Inhalt und tragen deshalb dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht ausreichend Rechnung. An ihre Stelle soll als einheitliches Rechtsinstitut die Beistandschaft (Art. 390–425) treten, wenn eine Person wegen einer geistigen Behinderung, einer psychischen Störung oder eines ähnlichen Schwächezustands ihre Angelegenheiten nicht mehr besorgen kann und die Unterstützung durch Angehörige oder private oder öffentliche Dienste nicht ausreicht. Statt der Anordnung standardisierter Massnahmen ist künftig von den Behörden Massarbeit gefordert, damit im Einzelfall nur so viel staatliche Betreuung erfolgt, wie wirklich nötig ist.
Der Entwurf unterscheidet vier Arten von Beistandschaften, nämlich die Begleit-, die Vertretungs-, die Mitwirkungs- und die umfassende Beistandschaft. Eine Begleitbeistandschaft wird nur mit Zustimmung der hilfsbedürftigen Person errichtet und lässt die Handlungsfähigkeit unberührt. Bei der Vertretungsbeistandschaft muss sich die betroffene Person die Handlungen des Beistands oder der Beiständin anrechnen oder gefallen lassen. Die Behörde kann auch je nach Situation die Handlungsfähigkeit punktuell einschränken. Die Mitwirkungsbeistandschaft wird errichtet, wenn bestimmte Handlungen der hilfsbedürftigen Person zu deren Schutz der Zustimmung des Beistands oder der Beiständin bedürfen. Die umfassende Beistandschaft schliesslich ist das Nachfolgeinstitut zur Entmündigung (Art. 369–372 ZGB) und lässt die Handlungsfähigkeit von Gesetzes wegen entfallen. Angeordnet wird sie insbesondere, wenn eine Person dauernd urteilsunfähig ist. Die Begleit-, die Vertretungs- und die Mitwirkungsbeistandschaft können miteinander kombiniert werden. Während der Aufgabenbereich des Beistands oder der Beiständin bei der umfassenden Beistandschaft alle Angelegenheiten der Personensorge, der Vermögenssorge und des Rechtsverkehrs umfasst, muss ihn die Behörde bei den übrigen Beistandschaften entsprechend den Bedürfnissen der betroffenen Person, d. h. massgeschneidert, festlegen.

Auf die erstreckte elterliche Sorge (Art. 385 Abs. 3 ZGB) soll verzichtet werden. Dafür wird die Behörde die Eltern von der Inventarpflicht, der Pflicht zur periodischen Berichterstattung und Rechnungsablage und der Pflicht, für bestimmte Geschäfte die behördliche Zustimmung einzuholen, entbinden können. Die gleiche Flexibilität soll gelten, wenn der Ehegatte, die Ehegattin, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner, ein Nachkomme, ein Geschwister, die faktische Lebenspartnerin oder der faktische Lebenspartner als Beistand oder Beiständin eingesetzt wird (Art. 420).
Im Abschnitt über die fürsorgerische Unterbringung in einer Einrichtung (Art. 426–439) sollen der Rechtsschutz ausgebaut und Lücken geschlossen werden. Unter anderem werden die ärztliche Einweisungskompetenz beschränkt und wichtige Verfahrensvorschriften gesetzlich verankert. Vorgesehen sind ferner das Recht auf den Beizug einer Vertrauensperson und die Pflicht der Behörde zur periodischen Überprüfung der Unterbringung. Neu wird eine abschliessende bundesrechtliche Regelung für die stationäre Behandlung einer psychischen Störung ohne Zustimmung der betroffenen Person vorgeschlagen. Dabei wird versucht, das Selbstbestimmungsrecht so weit wie möglich zu wahren. Die Kantone können eine behördlich angeordnete ambulante Behandlung wider den Willen der betroffenen Person einführen.
Das Vormundschaftswesen ist heute uneinheitlich und unübersichtlich organisiert.
Während in den welschen Kantonen die vormundschaftlichen Behörden in der Regel Gerichte sind, amten an verschiedenen Orten der deutschen Schweiz als Vormundschaftsbehörde Laien, die politisch gewählt sind und keine einschlägigen fachlichen Vorgaben erfüllen müssen. Von Fachleuten wird schon seit längerer Zeit eine Verbesserung der Verhältnisse gefordert. Gewisse Kantone haben diese von sich aus eingeleitet oder bereits durchgeführt. Mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts sollen alle Entscheide im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes bei einer Fachbehörde konzentriert werden (Art. 440). Für die innere Organisation der Behörde sind die Kantone zuständig; namentlich bestimmen sie, wie gross der Spruchkörper sein soll. Im Gegensatz zum Vorentwurf, der ein interdisziplinäres Fachgericht vorschreiben wollte, kann als Fachbehörde eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht eingesetzt werden. Die Organisationsfreiheit der Kantone wird so weit wie möglich gewahrt. Im Hinblick auf diese veränderte Ausgangslage schlägt der Bundesrat vor, auf das spezielle Verfahrensgesetz, so wie es in die Vernehmlassung geschickt worden ist, zu verzichten, aber die darin enthaltenen wesentlichen Verfahrensgrundsätze für den Kindes- und Erwachsenenschutz im Sinn eines bundesrechtlich vereinheitlichten gesamtschweizerischen Standards im Zivilgesetzbuch zu verankern (Art. 443 ff.). Im Kindes- und Erwachsenenschutz spielen die Grundrechte eine zentrale Rolle. Dieser Umstand erfordert bei der Gestaltung des Verfahrens besondere Beachtung. Daneben haben die Verfahrensgrundsätze aber auch darauf Rücksicht zu nehmen, dass im Kindes- und Erwachsenenschutz vielfältige Geschäfte bestehen, die auf einfache und unbürokratische Art erledigt werden können und sollen. Die vorgeschlagenen Verfahrensnormen tragen beiden Anliegen Rechnung. Im Übrigen soll von Bundesrechts wegen – beispielsweise für den Fristenlauf, die Ausstandsgründe und die Beweisverfahren – die Zivilprozessordnung zur Anwendung kommen. Die Kantone bleiben aber frei, etwas anderes zu bestimmen (Art. 450f).
Nach dem geltenden Vormundschaftsrecht (Art. 426 ff. ZGB) haften sowohl die Mandatsträger und Mandatsträgerinnen wie auch die Behördenmitglieder in erster Linie persönlich. Nur wenn sie den Schaden nicht decken können, haften die Kantone und Gemeinden. Für die fürsorgerische Freiheitsentziehung gilt indessen bereits seit 1981 die direkte Staatshaftung mit einem Regressrecht auf fehlbar Handelnde (Art. 429a ZGB). Eine solche moderne Haftungsregelung für hoheitliches Handeln soll künftig im ganzen behördlichen Erwachsenen- und Kindesschutz gelten (Art. 454 f.). Die Umschreibung der Voraussetzungen für den Regress soll indessen den Kantonen überlassen bleiben.
Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht hat einen engen Bezug zum Handlungsfähigkeitsrecht des Personenrechts. Dieses ist lückenhaft und damit wenig bürgerfreundlich. Die heutigen Bestimmungen des Vormundschaftsrechts über das eigene Handeln bevormundeter Personen werden deshalb verallgemeinert, etwas erweitert und in das Personenrecht integriert (Art. 19–19c). Zudem wird die Vormundschaft über Unmündige neu im Kindesrecht geregelt.

Verhandlungen

27.09.2007 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Im **Ständerat** wurde die Totalrevision des Vormundschaftsrechts begrüsst. Hermann Bürgi (V, TG) sah lediglich in der Einflussnahme des Bundes auf die kantonale Organisationshoheit ein Problem. Eintreten wurde dennoch einstimmig beschlossen.

In der umfangreichen Detailberatung traten keine schwerwiegenden Differenzen zutage. Bei den von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen handelte es sich meist um redaktionelle Verbesserungen, mit denen sich Bundesrat Christoph Blocher einverstanden erklären konnte.
Der Entwurf wurde einstimmig mit 23 zu 0 Stimmen angenommen.

Bundesrechtspflege

01.023 Bundesrechtspflege, Totalrevision

Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202)
Zusatzbotschaft vom 28. September 2001 zur Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 6049)
Stellungnahme des Bundesgerichts vom 23. Februar 2001 und Stellungnahme des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 22. Dezember 2000 (BBl 2001 5890)
Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. November 2001 zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Justizkommission (JKG) (BBl 2002 1181)
Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 23. Mai 2002 zum Entwurf für eine Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts (Richterverordnung) (BBl 2002 5903)
Zusatzbotschaft des Bundesrates 25.08.04 (BBl 2004 4787)

Ausgangslage

Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege werden Organisation und Verfahren des Bundesgerichts, seine Vorinstanzen sowie die Rechtsmittel, die an das oberste Gericht führen, umfassend neu geregelt. Ziel der Vorlage ist eine wirksame und nachhaltige Entlastung des heute stark überlasteten Bundesgerichts und damit die Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit, aber auch die Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen sowie die Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege. Verfassungsgrundlage für die Revision bildet die Justizreform, die am 12. März 2000 von Volk und Ständen angenommen wurde und die mit dieser Vorlage auf Gesetzesstufe umgesetzt wird.
Zur Entlastung des Bundesgerichts werden die richterlichen Vorinstanzen ausgebaut. Mit der Schaffung eines Bundesstrafgerichts wird das Bundesgericht von aufwändigen Direktprozessen entlastet. Das Bundesstrafgericht soll als erste Instanz Straffälle beurteilen, die der Gerichtsbarkeit des Bundes unterliegen, und die Aufgaben der heutigen Anklagekammer des Bundesgerichts übernehmen. Im Bereich der unteren Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes wird ein zentrales Bundesverwaltungsgericht geschaffen, das die über 30 bestehenden Rekurskommissionen des Bundes, einschliesslich die Asylrekurskommission, ersetzt. Es löst gleichzeitig die Beschwerdedienste der Departemente ab und schliesst damit eine wichtige Lücke im System der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichts. Künftig unterliegen Verfügungen von Bundesbehörden im Normalfall direkt der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Dessen Entscheide können grundsätzlich an das Bundesgericht weitergezogen werden.
Das Bundesstrafgericht wird 40 bis 70 volle Stellen umfassen, das Bundesverwaltungsgericht ca. 260. Der Sitz der beiden Gerichte bildet zurzeit Gegenstand von Verhandlungen mit mehreren Kantonen. Der Bundesrat wird dem Parlament zur Sitzfrage eine Zusatzbotschaft unterbreiten.
Auf kantonaler Ebene ist eine Stärkung der kantonalen richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichts vorgesehen. Künftig sollen die Kantone die Zuständigkeit ihrer verwaltungsgerichtlichen Instanzen auf das kantonale Verwaltungsrecht ausdehnen. Eine weitere Massnahme zur Entlastung des Bundesgerichts ist die Erhöhung der Streitwertgrenze in Zivilsachen von 8000 Franken auf 40 000 Franken. Eine Streitwertgrenze soll auch für Staatshaftungsfälle und Geldstrafen eingeführt werden.
Neu können jedoch Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung in jedem Fall – unabhängig vom Streitwert – dem Bundesgericht unterbreitet werden. Entlastet wird das oberste Gericht zudem durch den Ausschluss bestimmter Sachgebiete von der Beschwerde an das Bundesgericht und durch die Weiterentwicklung der Möglichkeit des Gerichts, im vereinfachten Verfahren zu entscheiden.
Die heute zu komplizierten Beschwerdewege an das Bundesgericht werden wesentlich vereinfacht. Anstelle einer Vielzahl von Rechtsmitteln, die für die Rechtssuchenden und für das Bundesgericht zu erheblichen Abgrenzungsproblemen führen und häufig zeitraubende Abklärungen erfordern, soll es nur noch eine Einheitsbeschwerde in jedem Rechtsbereich geben: eine Beschwerde in Zivilsachen, eine Beschwerde in Strafsachen und eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Mit der Einführung der Einheitsbeschwerde wird das Sozialversicherungsrecht verfahrensrechtlich dem übrigen Bundesverwaltungsrecht gleichgestellt. Die heutigen Sonderregeln in Streitigkeiten über

Versicherungsleistungen (umfassende Prüfungsbefugnis des Eidgenössischen Versicherungsgerichts und Kostenfreiheit) werden aufgehoben. Künftig soll auch in Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen eine generelle Kostenpflicht gelten. Allerdings ist ein Kostenrahmen mit einer markant tieferen Obergrenze als bei den übrigen Streitigkeiten mit Vermögensinteresse vorgesehen.
Zur Entlastung des Bundesrates und im Sinne einer Aufgabenentflechtung wird die Beschwerde an den Bundesrat weitestgehend aufgehoben. Die mit der Justizreform in die Bundesverfassung aufgenommene Rechtsweggarantie erlaubt die abschliessende Streitentscheidung durch eine Verwaltungsbehörde nur noch in Ausnahmefällen. Die umfassende Revision des Verfahrensrechts wird auch dazu genutzt, die gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Verkehr in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren des Bundes zu schaffen.
Als bedeutendste Neuerung in der Organisation der obersten Gerichte ist die Teilintegration des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) in Luzern in das Bundesgericht in Lausanne vorgesehen. Es soll neu ein einziges Bundesgericht mit Sitz in Lausanne und einem zweiten Standort in Luzern geben. Es wird davon ausgegangen, dass primär die Sozialversicherungsrechtspflege in Luzern bleibt. Grundsätzlich besteht Freizügigkeit zwischen den Abteilungen des Bundesgerichts. Eine Richterin oder ein Richter kann ohne Neuwahl von Luzern nach Lausanne wechseln und umgekehrt. Doch muss bei der Neubesetzung einer Vakanz auf die fachlichen Kenntnisse der Richterinnen und Richter Rücksicht genommen werden. Damit wird die Wahl von spezialisierten Richterinnen und Richtern für alle Rechtsbereiche gewährleistet. Für die Grösse des Gesamtgerichts gibt das Bundesgerichtsgesetz einen Rahmen von 35 bis 45 Richterinnen und Richtern vor. Die Bundesversammlung legt die genaue Zahl in einer Verordnung fest. Das Bundesgericht soll in Bezug auf die Gerichtsorganisation mehr Autonomie erhalten als bisher. Es legt selbst Art und Anzahl seiner Abteilungen fest.
Die Totalrevision der Bundesrechtspflege hat wegen der Schaffung des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts Mehrausgaben zur Folge, die sich laut einer betriebswirtschaftlichen Studie auf 10,2 bis 16,6 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Der grösste Teil dieser Kosten ist auf die zusätzlichen Rechtspflegeaufgaben zurückzuführen, die das Bundesstrafgericht auf Grund der vom Parlament bereits verabschiedeten „Effizienzvorlage“ übernehmen muss. Hinzu kommen einmalige Kosten für die Errichtung der beiden neuen Gerichte, die noch nicht beziffert werden können.
In formeller Hinsicht umfasst die vorliegende Totalrevision drei neue Gesetze, das Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG), das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG) und das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG). Das Bundesgerichtsgesetz ersetzt das bisherige Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG). Es regelt die Organisation und das Verfahren des Bundesgerichts und vereinigt in sich sämtliche Rechtsmittel, mit denen an das oberste Gericht gelangt werden kann. Das Strafgerichtsgesetz und das Verwaltungsgerichtsgesetz sind zwei neue Erlasse, die die Organisation und die Zuständigkeiten der zu schaffenden unterinstanzlichen Gerichte des Bundes regeln.
Weiter enthält die Vorlage einen Bundesbeschluss, der vorsieht, dass die Justizreform der Bundesverfassung gleichzeitig mit dem Bundesgerichtsgesetz in Kraft treten soll.

Zusatzbotschaft von 28. September 2001
Mit der am 28. Februar 2001 verabschiedeten Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege hat der Bundesrat die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung eines Bundesstrafgerichts und eines Bundesverwaltungsgerichts unterbreitet. Das Bundesstrafgericht wird als erste Instanz Straftaten beurteilen, die das Gesetz der Strafgerichtsbarkeit des Bundes unterstellt. Das Bundesverwaltungsgericht ersetzt als erstinstanzliches Gericht die Rekurskommissionen und Beschwerdedienste des Bundes. Der Sitz der beiden Gerichte soll im Strafgerichtsgesetz und im Verwaltungsgerichtsgesetz festgelegt werden. Wegen zeitlichen Verzögerungen bei der Standortevaluation sah sich der Bundesrat jedoch gezwungen, die Sitzfrage bei der Verabschiedung der Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege offen zu lassen. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Zusatzbotschaft geschlossen werden. Der Bundesrat hat sich bei der Standortwahl von der Überlegung leiten lassen, dass die Gerichte im Interesse einer für das Ansehen von unabhängigen Justizbehörden wünschbaren Distanz zu Bundesanwaltschaft und Zentralverwaltung ausserhalb von Bern anzusiedeln seien. Er hat daher jene Kantone in die Standortevaluation einbezogen, die mit Blick auf ihre geografische Lage sowie aufgrund von weiteren Voraussetzungen für die Unterbringung der neuen Gerichte in Frage kommen. Die Festlegung der Gerichtssitze hat der Bundesrat anhand von verschiedenen Kriterien vorgenommen. Beim Bundesstrafgericht standen

operationelle Gesichtspunkte im Vordergrund: Wegen der häufigen und wiederholten Kontakte des Gerichts zu den in Bern stationierten Staatsanwälten des Bundes sowie den weiteren Verfahrensbeteiligten entschied sich der Bundesrat, das Gericht im zentral gelegenen Aarau anzusiedeln. Beim Entscheid über den Standort des Bundesverwaltungsgerichts war für den Bundesrat entscheidend, dass ein erfolgreicher Start des Gerichts die Übernahme eines Teils des Personals der in den Grossräumen Bern und Lausanne stationierten Rekurskommissionen und Beschwerdedienste bedingt. Ferner trug der Bundesrat dem Umstand Rechnung, dass die Rekrutierung der rund 50 bis 60 französischsprachigen sowie der rund 10 bis 15 italienischsprachigen Juristinnen und Juristen des Bundesverwaltungsgerichts auch längerfristig am besten gewährleistet ist, wenn sich das Gericht in der Nähe der Sprachgrenze befindet. Der Bundesrat entschied daher, das Bundesverwaltungsgericht in Freiburg zu realisieren.

Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. November 2001
Im Rahmen der Beratung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafgericht hat sich die Kommission für Rechtsfragen eingehend mit der Frage der Aufsicht über die Gerichte und der Wahl der Richter und Richterinnen befasst.
Das Bundesstrafgericht soll 15 bis 35, das Bundesverwaltungsgericht 50 bis 70 Richterstellen umfassen. Da Teilzeitstellen möglich sind, ist mit über 100 Amtsträgern zu rechnen. Deren Wahl (Wiederwahl) und Beaufsichtigung stellt schon rein quantitativ eine erhebliche Aufgabe dar.
Die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 schlägt als Wahlorgan den Bundesrat vor. Die beiden Gerichte sollen einzig der Oberaufsicht der Bundesversammlung unterstehen.
Die Rechtskommission des Ständerates hat demgegenüber beschlossen, dass die Richterinnen und Richter des Bundesstrafgerichts (und des Bundesverwaltungsgerichts) durch die Bundesversammlung gewählt werden. Letztere übt zudem die Oberaufsicht aus. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben soll die Bundesversammlung durch eine neu zu schaffende Justizkommission unterstützt werden.
Die RK-S hat den beiliegenden Gesetzesentwurf einstimmig verabschiedet.
Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 23. Mai 2002
Nach der Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege gilt für die Rechtsstellung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts (und des Bundesverwaltungsgerichts) sinngemäss die Personalgesetzgebung des Bundes. Vorbehalten bleibt die richterliche Unabhängigkeit (d.h. insbesondere Wahl auf Amtsdauer und kein Leistungslohn).
Der Ständerat hat demgegenüber am 6. Dezember 2001 entschieden, dass die Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts – als von der Bundesversammlung gewählte Amtsträger – nicht der Personalgesetzgebung unterstehen sollen, sondern einem eigenen Statut.
Demnach hat die Bundesversammlung eine entsprechende Verordnung zu erlassen.

Zusatzbotschaft vom 25. August 2004 (Vorlagen 10, 11, 12)
Mit der am 28. Februar 2001 verabschiedeten Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege hat der Bundesrat die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung eines Bundesstrafgerichts und eines Bundesverwaltungsgerichts unterbreitet. Das Bundesstrafgericht hat seinen Betrieb am 1. April 2004 aufgenommen. Es beurteilt Strafsachen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen, sowie Beschwerden gegen Amtshandlungen oder Säumnis der eidgenössischen Untersuchungsrichter. Das Bundesverwaltungsgericht ersetzt als erstinstanzliches Gericht die Rekurskommissionen und Beschwerdedienste des Bundes. Es wird seinen Betrieb nach dem derzeitigen Stand der Planung im Verlaufe des Jahres 2007 aufnehmen. Das Verwaltungsgerichtsgesetz, das zurzeit vom Nationalrat (Zweitrat) beraten wird, ist ein auf Dauer angelegtes Gesetz. Es ist ausgerichtet auf ein bereit etabliertes und funktionierendes Gericht und daher nicht geeignet für den Aufbau einer neuen Institution. In der Aufbauphase müssen verschiedene organisatorische Entscheide getroffen werden, die nach der Zuständigkeitsordnung des Verwaltungsgerichtsgesetzes in der Kompetenz des Gesamtgerichts oder eines vom Gesamtgericht im Rahmen der Organisationsverordnung zu bestimmenden anderen Gerichtsorgans liegen. So muss das Gericht beispielsweise vor der Betriebsaufnahme das juristische und administrative Personal anstellen, verschiedene Verordnungen erlassen und eine Vielzahl weiterer organisatorischer Entscheide treffen. Damit dies möglich ist und das Gericht seinen Betrieb termingemäss aufnehmen kann, braucht es in der Phase des Gerichtsaufbaus ein kleines Führungsgremium. Dieses muss die Befugnis haben, zusammen mit der Projektorganisation für den Aufbau des neuen Bundesgerichts die nötigen organisatorischen Entscheide zu treffen. Das vorliegende Bundesgesetz über den Aufbau des

Bundesverwaltungsgerichts liefert die gesetzliche Grundlage für die Wahl eines solchen Aufbaugremiums (provisorische Gerichtsleitung) und legt dessen Kompetenzen fest.
Die Vorlage enthält zudem die nötigen Grundlagen, damit die Bundesversammlung rechtzeitig die Richterwahlen durchführen kann. Dazu bedarf es, nebst der gesetzlichen Grundlage, einer vom Parlament zu erlassenden Richterstellenverordnung, in der die gesetzliche Rahmengrösse von 50 bis 70 Richterstellen konkretisiert wird. Schliesslich bedingt die Wahl der Richter und Richterinnen die Inkraftsetzung der Verfassungsgrundlage für das Bundesverwaltungsgericht (Art. 191a Abs. 2 BV-Justizreform).

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)
23.09.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
05.10.2004 NR Abweichend.
08.03.2005 SR Abweichend.
06.06.2005 NR Abweichend.
08.06.2005 SR Zustimmung.
17.06.2005 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
17.06.2005 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (184:0)

Vorlage 2
Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG)
06.12.2001 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.09.2002 NR Abweichend.
24.09.2002 SR Abweichend.
30.09.2002 NR Zustimmung.
04.10.2002 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0).
04.10.2002 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (181:1).
Vorlage 3
Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG)
22.09.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
06.10.2004 NR Abweichend.
08.03.2005 SR Abweichend.
06.06.2005 NR Zustimmung.
17.06.2005 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
17.06.2005 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:0)

Vorlage 4
Bundesbeschluss über das Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000
06.12.2001 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.09.2002 NR Abweichend.
24.09.2002 SR Zustimmung.

Vorlage 5
Bundesgesetz über die Justizkommission
06.12.2001 SR Rückweisung an die Kommission.
19.03.2002 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.09.2002 NR Abweichend.
02.12.2002 SR Abweichend.
10.12.2002 NR Abweichend.
11.12.2002 SR Zustimmung.
13.12.2002 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)
13.12.2002 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (161:0)

Vorlage 6
Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben des Beirats der Gerichtskommission (VBGK)
19.03.2002 SR Beschluss gemäss Antrag der Kommission.
17.09.2002 NR Nichteintreten.

02.12.2002 SR Nichteintreten.

Vorlage 7
Bundesgesetz über den Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts
19.03.2002 SR Beschluss abweichend vom Antrag der Kommission.
13.06.2002 NR Abweichend.
19.06.2002 SR Abweichend.
20.06.2002 NR Zustimmung.
21.06.2002 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (38:1).
21.06.2002 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (143:8).

Vorlage 8
Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts (Richterverordnung)
05.06.2002 SR Beschluss nach Entwurf der Kommission.
17.09.2002 NR Abweichend.
02.12.2002 SR Abweichend.
10.12.2002 NR Zustimmung.
13.12.2002 SR Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
13.12.2002 NR Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (164:0)

Vorlage 9
Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000
(Entwurf der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 2. September 2003)
23.09.2003 SR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
06.10.2004 NR Abweichend.
08.03.2005 SR Zustimmung.

Vorlage 10
Bundesgesetz über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts
14.12.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.03.2005 NR Zustimmung.
18.03.2005 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
18.03.2005 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (181:0)

Vorlage 11
Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht (Richterstellenverordnung)
14.12.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.03.2005 NR Zustimmung.
17.06.2005 SR Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
17.06.2005 NR Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (183:0)

Vorlage 12
Bundesbeschluss über das teilweise Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000
14.12.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.03.2005 NR Zustimmung.

Die Rechtskommission des Ständerates (RK-S) teilte die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege auf: Zuerst behandelte sie das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (SGG); und anschliessend die Bundesgesetze über das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht. Bei der Behandlung des SGG hat sich die Rechtskommission einstimmig für die Schaffung einer Justizkommission entschieden und einen separaten Gesetzesentwurf ausgearbeitet.

Vorlage 1 (Bundesgerichtsgesetz)

Der **Ständerat** befasste sich in der Herbstsession 2003 mit dem neuen Bundesgerichtsgesetz, das im Wesentlichen eine Entlastung des höchsten Gerichts bringen soll, namentlich durch den Ausbau der gerichtlichen Vorinstanzen und durch eine Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht.
Der Berichterstatter Rolf Schweiger (R, ZG) erläuterte die Grundzüge der vorgeschlagenen Reform. Seit 1970 hat das Bundesgericht 30 hauptamtliche Richter. In dieser Zeit hat die Zahl der Fälle von rund 2000 auf rund 5000 zugenommen. Aufgefangen wurde die steigende Zahl der Fälle durch die Wahl von 30 Ersatzrichtern und immer mehr Gerichtsschreibern; heute sind es deren 92. Beim Eidgenössischen Versicherungsgericht nahmen die Fälle – ebenfalls seit 1970 – von rund 800 auf über 2000 zu, bei neun bis elf hauptamtlichen Richtern. Die Grundproblematik des bundesgerichtlichen Rechtsschutzes besteht somit heute darin, dass gegenüber 1970 gleich viele Richter rund das Zweieinhalbfache an Fällen zu beurteilen haben. Da eine Erhöhung der Zahl der Richter die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gefährden könnte, soll, wie in anderen föderalen Rechtsstaaten, das Schwergewicht der obersten gerichtlichen Tätigkeit auf die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gelegt werden. Dieses Ziel kann durch die Bearbeitung von relativ wenigen, dafür aber repräsentativen Fällen erreicht werden. Es sollen demnach insbesondere folgende Schranken vorgesehen werden: In zivilrechtlichen Angelegenheiten wird die Streitwertgrenze von 8000 Franken auf 40 000 Franken erhöht. In öffentlich-rechtlichen Belangen wird ein Ausnahmenkatalog geschaffen, welcher Entscheide in bestimmten Bereichen von einem Weiterzug ans Bundesgericht zumindest grundsätzlich ausschliesst. Um auch in diesen grundsätzlich ausgeschlossenen Fällen eine Beurteilung durch das Bundesgericht nicht radikal auszuschliessen, ist eine Auffanglösung vorgesehen. Immer dann nämlich, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, kann das Bundesgericht angerufen werden, welches in diesem Fall pflichtig ist, über eine allenfalls ganz kleine Angelegenheit zu entscheiden. Die Lösung, mit welcher die Mehrheit der Kommission eine starke Beschränkung der vom Bundesgericht zu beurteilenden Fälle erreichen will, ist allerdings sehr kontrovers. Strittig ist, neben der Streitwerthöhe, vor allem die Tatsache, dass nicht mehr in allen Fällen ein Weiterzug ans Bundesgericht möglich sein wird, wenn die Verletzung eines verfassungsmässigen Rechtes gerügt wird. Die zentrale Idee des Konzeptes der Rechtskommission beruht auf dem Entlastungsgedanken. Rolf Schweiger (R, ZG) zufolge, werden die gut ausgebaute und fachlich kompetente Gerichtsbarkeit in heute allen Kantonen und die zukünftige Neuregelung der Gerichtsbarkeit in Verwaltungssachen auf Bundesebene die tragenden Pfeiler des Rechtsschutzes sein.
In der Eintretensdebatte stiessen die vorgeschlagenen Gegenmassnahmen auf wenig Begeisterung, wobei Jean Studer (S, NE) und Carlo Schmid (C, AI) übereinstimmend vor einer zu starken Beschränkung des Zugangs zum höchsten Gericht warnten und an den Schiffbruch früherer Vorlagen erinnerten. Bundesrätin Ruth Metzler rief den Rat dazu auf, die Debatte auf die beiden wesentlichsten Punkte – Einheitsbeschwerde und massvolle Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht – zu konzentrieren.
In der Detailberatung wurden im Wesentlichen die folgenden Entscheide gefällt:
Artikel 1, Zahl der Richter: Mit 23 zu 10 Stimmen entschied sich der Rat für eine Erhöhung der Zahl der Richter auf „40 bis 50“.
Artikel 4, Sitz: Mit 20 zu 10 Stimmen befürwortete der Rat eine Teilintegration von Bundesgericht (Lausanne) und Versicherungsgericht (Luzern).
Artikel 25, Informationspflicht: Der Rat folgte mit 19 zu 5 Stimmen einer Mehrheit, die vorschlug, dass die Entscheide „grundsätzlich in anonymisierter Form“ der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind.
Artikel 37, Parteivertreter: Der Rat lehnte mit 16 zu 14 Stimmen den Antrag der Mehrheit der Kommission ab, wonach in steuerrechtlichen Angelegenheiten und in beitragrechtlichen Streitigkeiten im Sozialversicherungsrecht nicht nur Anwälte, sondern auch Parteivertreter (z. B. Steuerexperten) vor Gericht hätten auftreten können.
Artikel 70, Streitwertgrenze: Die Erhöhung der Streitwertgrenze auf 40 000 Franken blieb unbestritten, wurde aber auf Antrag einer Minderheit relativiert: Unabhängig vom Streitwert soll eine Beschwerde vor Bundesgericht nicht nur zulässig sein, wenn sie eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betrifft, sondern auch, wenn offensichtliche Anhaltspunkte für eine Verletzung eines verfassungsmässigen Rechts bestehen. Ein Antrag einer von Jean Studer (S, NE) angeführten Minderheit, die Streitwertgrenze in arbeits- und mietrechtlichen Fällen auf 20 000 Franken festzusetzen, wurde mit 24 zu 9 Stimmen abgelehnt.
Artikel 78, Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten: Der Rat entscheidet sich zunächst mit 22 zu 16 Stimmen und gegen den Willen von Bundesrätin Ruth Metzler für den Antrag der Mehrheit, Entscheide über die ordentliche Einbürgerung von der Beschwerde an das Bundesgericht auszunehmen. Demnach sollen grundsätzlich kantonale Gerichte für Beschwerden gegen abgelehnte

Einbürgerungen zuständig sein. So hatte der Rat vor kurzem auch bei der Revision der Bürgerrechtsregelung entschieden. Bei den Ausnahmeregeln folgte der Rat aber sodann einer Minderheit Toni Dettling (R, SZ). Bei offensichtlichen Anhaltspunkten auf eine Verfassungsverletzung (Diskriminierungsverbot) kann das Bundesgericht angerufen werden. Carlo Schmid (C, AI) wollte alle Entscheide im Bereich der ordentlichen Einbürgerungen generell dem Bundesgericht entziehen. Er erklärte, uralte Gemeinderechte seien zu achten und dürften nicht kaltschnäuzig durch einen Richterspruch erledigt werden.
In der Gesamtabstimmung nahm der Rat das Gesetz mit 23 zu 8 Stimmen an.
Im **Nationalrat** erläuterte Anita Thanei (S, ZH) die Vorlage. Nachdem die Vorlage des Ständerates von der Kommission kritisiert und auch von den Bundesrichtern einhellig abgelehnt worden war, hatte Bundesrat Christoph Blocher eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die in kurzer Zeit einen neuen Entwurf vorlegte, der von der Kommission gut aufgenommen und nur noch geringfügig korrigiert wurde. Die Sprecherinnen und Sprecher der grossen Fraktionen traten für die Vorlage ein und betonten, dass es sich um eine Konsenslösung handle, die nicht mehr durch abweichende Beschlüsse gefährdet werden sollte.
In der Detailberatung folgte der Rat den neuen Anträgen des Bundesrates und fasste die folgenden Beschlüsse:
Artikel 1, Zahl der Richter: Das Bundesgericht besteht aus 35 bis 45 ordentlichen Bundesrichtern und Bundesrichterinnen.
Artikel 4, Sitz: Der Rat stimmte diskussionslos dem Beschluss des Ständerates zu.
Artikel 25, Informationspflicht: Der Rat folgte diskussionslos dem Beschluss des Ständerates, wonach die Entscheide „grundsätzlich in anonymisierter Form“ der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind.
Artikel 37, Parteivertreter: Der Rat folgte einem Antrag Pierre Triponez (RL, BE) und beschränkte das Anwaltsmonopol auf Zivil- und Strafsachen.
Artikel 61, Gerichtskosten: Der Rat lehnte mit 104 zu 62 Stimmen einen Minderheitsantrag der Linken ab, der am Grundsatz der Kostenlosigkeit für sozialversicherungsrechtliche Streitigkeiten, für Diskriminierungen im Erwerbsleben und für arbeitsrechtliche Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von 30 000 Franken festhalten wollte.
Artikel 70, Streitwertgrenze: Unbestritten blieb in dieser zentralen Frage die Kompromisslösung der Kommission. Die Streitwertgrenze beträgt nun für arbeits- und mietrechtliche Fälle 15 000 Franken, für alle übrigen Fälle 30 000 Franken.
Beim Abschnitt über die Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kämpfte eine links-liberale Minderheit bei Artikel 78 erfolglos gegen das Verbot der Beschwerde gegen negative Einbürgerungsentscheide. Bundesrat Christoph Blocher und andere Votanten erklärten, für diesen Fall gebe es die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gegen die Verletzung des Willkür- und Diskriminierungsverbotes gemäss Artikel 105a des Gesetzes. Der Rat folgte der Merhheit mit 87 zu 66 Stimmen.
Bei den Beschwerdegründen (Art.l 92) betonte die Linke, dass die Prüfungsbefugnis im Sozialversicherungsrecht zum Kerngehalt des neuen Gesetzes gehöre. Der Rat wollte das Gesetz nicht gefährden und stimmte mit 135 zu 16 Stimmen der Kompromiss-Lösung der Kommission zu.
In der Gesamtabstimmung wurde der Gesetzentwurf mit 126 zu 1 Stimme angenommen.
Der **Ständerat** folgte weitgehend den Beschlüssen des Nationalrates und neuen Anträgen des Bundesrates. Bei Artikel 37 Absatz 1 (Parteivertreter) folgte der Rat mit 20 zu 12 Stimmen der Minderheit, die Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates beantragt hatte. Die Mehrheit hatte am bisherigen Beschluss festhalten wollen.
In der Frage des Rechtsschutzes bei der internationalen Rechtshilfe setzte sich eine Mehrheit mit 22 zu 16 Stimmen durch, die Zustimmung zu den neuen Anträgen des Bundesrates vorgeschlagen hatte. Damit ist gemäss Artikel 39 eine Beschwerde zulässig, wenn es sich um einen besonders bedeutenden Fall nach Artikel 78a handelt (Auslieferung, Beschlagnahme, Herausgabe von Gegenständen und Vermögenswerten oder eine Übermittlung von Informationen aus dem Geheimbereich).
Bei der Streitwertgrenze für den Zugang zum Bundesgericht (Art. 70) schloss sich die Kleine Kammer der Grossen Kammer an.
Eine Differenz schuf der Ständerat bei den Beschwerdemöglichkeiten im Raumplanungs- und Baurecht (Art. 78), wo er von der Einheitsbeschwerde abrückte und mit 23 zu 12 Stimmen gegen den Willen des Bundesrates zum heutigen Rechtsweg mit staatsrechtlicher Beschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde zurückkehrte. Bundesrat Christoph Blocher erklärte, diese Lösung schade in erster Linie den Bauwilligen und sei das Herausbrechen eines zentralen Teils.

Der **Nationalrat** stimmte mit einer Ausnahme allen Beschlüssen des Ständerates zu. Eine Differenz verblieb bei Artikel 78, wo der Rat gemäss Antrag der Mehrheit der Kommission an seinem Beschluss festhielt.
Der **Ständerat** beugte sich diesem Entscheid, hielt aber fest, dass damit die Problematik des Bescherdeweges im Bereich der Raumplanung, des Bauverfahrens und des Umweltrechtes nicht als gänzlich bereinigt angesehen werden könne.

Vorlage 3 (Verwaltungsgerichtsgesetz)
Im **Ständerat** erläuterte Rolf Schweiger (R, ZG) die Grundzüge des Gesetzes. Das Verwaltungsgerichtsgesetz verbessert den Rechtsschutz, indem die Rechtsuchenden im ganzen Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung an ein unabhängiges Gericht gelangen können. Die Hauptaufgabe des Bundesverwaltungsgerichtes wird die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten aus der Zuständigkeit der Bundesverwaltung sein. Es entscheidet also Beschwerden gegen Verfügungen eidgenössischer Instanzen und urteilt über gewisse Klagen aus dem Bundesverwaltungsbereich. Mit dieser Aufgabe löst das Bundesverwaltungsgericht einerseits die eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen, andererseits die Beschwerdedienste der Departemente ab. Das Bundesverwaltungsgericht wird seinen Sitz in St. Gallen haben und ungefähr 50 Richter und gegen 200 Angestellte haben. Es wird ungefähr 14 000 Fälle pro Jahr zu entscheiden zu haben.
Der Rat beschloss zunächst, die Bezeichnung „Bundesverwaltungsgericht“ in der ganzen Vorlage durch „Verwaltungsgericht“ zu ersetzen. Mit Artikel 9a fügte der Rat eine Bestimmung ein, wonach die Bundesversammlung bei bestimmten Umständen einen Richter oder eine Richterin des Amtes entheben kann. Bei Artikel 26 Absatz 2 beantragte eine Minderheit, dass die Entscheide des Gerichtes grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Der Rat folgte aber mit 23 zu 9 Stimmen der Mehrheit, wonach die Entscheide „grundsätzlich in anonymisierter Form“ zu publizieren sind. Dies bedeutet, dass Namen unter Umständen genannt werden können. Bei Artikel 36 (Beratung) verlangte Hans Hess (R, OW) grundsätzlich mündliche Beratung. Der Rat verwarf diesen Antrag mit 22 zu 11 Stimmen und folgte damit der Kommission, die nur in Ausnahmefällen vom Entscheid auf dem Weg der Aktenzirkulation abweichen wollte.
In der Gesamtabstimmung verabschiedete der Rat das Gesetz und die damit zusammenhängenden 132 Änderungen anderer Erlasse mit 33 zu 0 Stimmen.
Im **Nationalrat** war Eintreten unbestritten. Der Rat stimmte beim Titel mit 75 zu 71 Stimmen der Mehrheit seiner Kommission zu, die am Vorschlag des Bundesrates festhalten wollte.
Die Standortdiskussion neu aufflammen liessen Anträge von Erwin Jutzet (S, FR), der die Anzahl der Richter nicht wie vorgesehen im Gesetz, sondern in der Verordnung regeln wollte, und sodann die Asylrekurskommission als Rekursinstanz beibehalten wollte. Der Rat lehnte diese Anträge mit 140 zu 21 stimmen ab. Bei Artikel 26 Absatz 2 folgte der Rat dem Beschluss der Kleinen Kammer. Bei Artikel 36 (Beratung) entschied sich der Rat mit 87 zu 53 Stimmen für die Lösung der Mehrheit, wonach in der Regel auf dem Weg der Aktenzirkulation entschieden werden soll. Eine linke Minderheit hatte verlangt, dass auch dann mündlich beraten werden soll, wenn eine Parteiverhandlung stattgefunden hat.
In der Gesamtabstimmung verabschiedete der Rat den Entwurf mit 141 zu 1 Stimme.
Der **Ständerat** schloss sich weitgehend den Beschlüssen des Nationalrates an. Es verblieben einige wenige Differenzen. Diese wurden in der folgenden Session bereinigt, indem der **Nationalrat** den Beschlüssen der kleinen Kammer zustimmte.

Vorlagen 2, 4 und 5
Der **Ständerat** behandelte die Vorlagen 2, 4 und 5 in der Wintersession 2001. Da die vorberatende Kommission mit dem Antrag, dass der Bundesrat die neuen Richter wählen soll, überhaupt nicht einverstanden war, hatte sie einen Alternativvorschlag in Form eines eigenständigen Gesetzes ausgearbeitet. Wahlbehörde für die neuen Gerichte sollte gleich wie beim Bundesgericht die Vereinigte Bundesversammlung sein. Um ihr die Arbeit zu erleichtern, sollte jedoch eine von der Bundesversammlung gewählte Justizkommission, welche sich aus hoch qualifizierten Fachleuten zusammensetzt, geschaffen werden. Diese hätte zuhanden der parlamentarischen Richterwahlkommission die Ausschreibungen für vakante Stellen durchzuführen, die Bewerbungsdossiers zu studieren und Wahlvorschläge zu machen. Zudem würde sie das Parlament bei der Oberaufsicht über die Bundesgerichte unterstützen. Der Bundesrat war mit diesem Vorschlag einverstanden, da eine Wahlvorbereitung durch eine ausserparlamentarische Expertenkommission Gewähr für eine sorgfältige Kandidatenauswahl biete. Bekämpft wurde der Antrag jedoch von Carlo

Schmid (C, AI), der in seinem Rückweisungsantrag vorschlug, auf diese Justizkommission zu verzichten. Unbestritten sei zwar, dass die Bundesversammlung Wahl- und Aufsichtsorgan auch für die neuen Gerichte sein soll. Um eine sorgfältige Auswahl der Richter durch die Bundesversammlung zu gewährleisten, sollte aber gemäss Schmid nicht eine Fachkommission gebildet, sondern die parlamentarische Richterwahlkommission mit einem ständigen Sekretariat versehen werden. Seine Kritik an der Schaffung einer Justizkommission begründete Schmid vor allem damit, dass dieses Gremium, wegen seiner fachlich prominenten Zusammensetzung und seiner hohen Legitimation infolge seiner Wahl durch die Bundesversammlung, in der Praxis nicht Hilfsorgan, sondern eine mächtige eigenständige Institution sein würde. Schmids Kritik konnte sich mit 22 zu 18 Stimmen durchsetzen und die vorberatende Kommission wurde beauftragt, eine Vorlage zur Stärkung der Richterwahlkommission auszuarbeiten. Bei der Beratung der Schaffung des Bundesstrafgerichts hielt sich der Ständerat weitgehend an die Regierungsanträge (mit Ausnahme der oben dargestellten Frage des Wahl- und Oberaufsichtsorgans). In der Gesamtabstimmung wurden die Vorlagen 2 und 4 einstimmig angenommen.

Vorlage 2
Der **Nationalrat** stimmte dem Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht ebenfalls zu. Einige kleinere Differenzen wurden noch in der Herbstsession 2002 beseitigt, so dass noch in der gleichen Session die Schlussabstimmungen erfolgen konnten.

Vorlage 4
Beide Räte stimmten dem Bundesbeschluss über das Inkrafttreten der Justizreform zu.

Vorlagen 5 und 6
Der **Ständerat** befasst sich am 19. März 2002 erneut mit der an die Kommission zurückgewiesenen Vorlage 5. Die Kommission beantragte nun die Einführung einer Gerichtskommission im Geschäftsverkehrsgesetz. Diese Kommission soll eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung sein und aus 12 Mitgliedern des Nationalrates und 5 Mitgliedern des Ständerats bestehen. Ihre Aufgabe wäre es, die Richterstellen auszuschreiben und der Bundesversammlung Vorschläge zur Wahl und Anträge zur Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern zu unterbreiten. Diese neue Kommission würde in ihrer Arbeit von einem Beirat unterstützt, der mittels einer Verordnung der Bundesversammlung geschaffen werden soll. Dieser Beirat soll die Kandidaturen für das Bundesstrafgericht (und später auch für das Bundesverwaltungsgericht) prüfen und der Gerichtskommission Bericht erstatten. Kommission und Beirat sollen über ein gemeinsames Sekretariat verfügen. Der Rat stimmte den Vorschlägen der Kommission zu.
Der **Nationalrat** stimmte der Schaffung einer parlamentarischen Kommission zu, wollte aber vorläufig nicht auf die Schaffung eines ausserparlamentarischen Beirates eintreten. Zuerst sollte die Frage der Oberaufsicht über die Bundesgerichte geregelt werden, zu welcher die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates am 28. Juni 2002 einen Bericht vorgelegt hatte. Als Folge seines Entscheides in der Frage des Beirates beschloss der Rat auch Nichteintreten bei der zugehörigen Verordnung (Vorlage 6).
Im **Ständerat** stand nun die Frage der Oberaufsicht über die Bundesgerichte zur Diskussion. Die Mehrheit der Kommission beantragte, die neu geschaffene Gerichtskommission mit der Oberaufsicht zu betrauen. Eine von Hansruedi Stadler (C, UR) vertretene Minderheit wollte diese Aufgabe aus grundsätzlichen Überlegungen bei der Geschäftsprüfungskommission (GPK) belassen. Die Vorbereitung der Richterwahlen und die Oberaufsicht über die Gerichte seien zu trennen, personelle und institutionelle Fragen auseinanderzuhalten. Der Rat entschied sich mit 19 zu 18 Stimmen, der Minderheit zu folgen. In der Frage des Beirates gab der Ständerat nach; er hielt jedoch in einem Artikel 54ter in einer Kann-Vorschrift fest, dass die Bundesversammlung durch Verordnung einen Beirat schaffen könne.
Bei der Vorlage 6 beschloss der Rat in Übereinstimmung mit der Grossen Kammer Nichteintreten.
Der **Nationalrat** kam nicht mehr auf die Frage der Oberaufsicht zurück. Die von der Kleinen Kammer eingefügte Bestimmung über den Beirat lehnte er ab.
Der **Ständerat** schloss sich diesem Entscheid an.

Vorlage 7
Grosse Beachtung fanden die Auseinandersetzungen um die Standorte der beiden neuen Gerichte. Der Bundesrat hatte in seiner Zusatzbotschaft vom 28. September 2001 (siehe oben) für das Bundesverwaltungsgericht Freiburg und für das Bundesstrafgericht Aarau vorgeschlagen. Die

Kommission des Ständerates schloss sich diesem Entscheid an. Der **Ständerat** widersetzte sich jedoch überraschenderweise diesen Vorschlägen und entschied sich nach einer längeren Debatte, in der weniger der zu erwartende Mehraufwand als die Regionalpolitik und der Föderalismus im Vordergrund standen, für St. Gallen und Bellinzona. Beim Bundesstrafgericht setzte sich eine von Dick Marty (R, TI) angeführte Minderheit, die Bellinzona als Sitz vorschlug, mit 26 zu 15 Stimmen durch. Auch beim Sitz des Bundesverwaltungsgerichts fanden die Argumente der von Hermann Bürgi (V, TG) angeführten Minderheit mehr Gehör. Der Rat entschied sich mit 26 zu 15 Stimmen für den Standort St. Gallen.
Im **Nationalrat** setzten sich die intensiven Diskussionen fort. Der Rat vergab zunächst das Bundesstrafgericht auf Antrag einer von Fabio Abate (RL, TI) angeführten Minderheit mit 123 zu 61 klar an das Tessin. Beim Sitz des Bundesverwaltungsgerichtes konnte sich jedoch die Minderheit, die für St.Gallen plädierte, nicht durchsetzen. Bei Stimmengleichheit (92 zu 92) entschied Präsidentin Liliane Maury Pasquier (S, GE) mit ihrem Stichentscheid für Freiburg.
Der **Ständerat** hielt jedoch mit 27 zu 16 Stimmen am Standort St. Gallen fest, worauf auch der **Nationalrat**, gegen den Willen einer starken Minderheit, diesen Standort mit 95 zu 84 Stimmen guthiess.

Vorlage 8
Der **Ständerat** stimmte dem von der Kommission für Rechtsfragen vorgelegten Entwurf zu (siehe Zusatzbericht vom 23. Mai 2002). Der **Nationalrat** war ebenfalls einverstanden, strich jedoch die Artikel 10 bis 13 mit den Bestimmungen über Arbeitszeit, Ferien und Urlaub. Die Kommission habe sich an diesen minutiösen Regelungen, insbesondere an der Verankerung der 42-Stunden-Woche, gestört, erklärte Anita Thanei (S, ZH) als Berichterstatterin. Man wolle eine Differenz schaffen, damit der Ständerat noch eine andere Lösung finden könne.
Der **Ständerat** legte nochmals neue Lösungen vor, und der **Nationalrat** stimmte diesen zu.

Vorlage 9
Der **Ständerat** stimmte der Vorlage diskussionslos zu.
Der **Nationalrat** schuf in Artikel 1 eine kleine redaktionelle Differenz, worauf sich der **Ständerat** diesem Beschluss anschloss.

Vorlagen 10, 11 und 12
Beide Kammern stimmten den drei Vorlagen ohne Diskussion und ohne Gegenstimmen zu.

06.016 Richterverordnung. Änderung

Botschaft vom 1. Februar 2006 zur Änderung der Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts (Richterordnung) (BBl 2006 2165)

Ausgangslage

Die Richterverordnung regelt das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Sie sieht vor, dass sich der Lohn der Richter und Richterinnen auf den 1. Januar jedes Jahres um drei Prozent des Höchstbetrags der Beurteilungsstufe A der Lohnklasse 33 erhöht, bis er diesen Höchstbetrag erreicht.
Die Anfangslöhne der Richter und Richterinnen werden von der Gerichtskommission (GK) festgelegt. Im Vorfeld der Wahlen an das Bundesverwaltungsgericht hat die GK beschlossen, die Anfangsgehälter der Richter und Richterinnen allein nach dem Kriterium des Alters festzulegen. Ferner hat sie sich für eine Lohnskala entschieden, nach der die Löhne der Richter und Richterinnen mit jedem Altersjahr um 2240 Franken ansteigen. Dies entspricht einer jährlichen Steigerung um 1,107 Prozent des Höchstbetrages der Beurteilungsstufe A der Lohnklasse 33. Im Anschluss an die Festsetzung der Anfangslöhne und die Wahl der Richter und Richterinnen durch die Bundesversammlung hat der Präsident der Gerichtskommission das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ersucht, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, welche eine Angleichung des jährlichen Lohnaufstiegs an das von der GK beschlossene Anfangslohnsystem vorsieht. Mit der vorliegenden Botschaft kommt der Bundesrat dem Wunsch der Gerichtskommission nach. Er schlägt eine Anpassung von Artikel 5 Absatz 3 der Richterverordnung vor und beantragt, die jährliche Lohnsteigerung von heute 3 Prozent auf neu 1,2 Prozent des Höchstbetrags der Beurteilungsstufe A

der Lohnklasse 33 zu senken. Die vorgeschlagene Änderung der Richterverordnung beseitigt die Unstimmigkeiten, welche durch das Lohnsystem der Gerichtskommission entstanden sind.
Neben der Reduktion des Lohnaufstiegs schlägt der Bundesrat eine Ergänzung der Regelung betreffend die Funktions- und Präsidialzulagen vor. Damit soll den neuesten Entwicklungen bei der Organisation des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung getragen werden.

Verhandlungen

09.06.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
27.09.2006 NR Zustimmung.
06.10.2006 SR Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
06.10.2006 NR Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (186:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage einstimmig und diskussionslos zu.

06.023 Bundesrechtspflege. Totalrevision. Bereinigung und Aktualisierung

Botschaft vom 1. März 2006 zum Bundesgesetz über die Bereinigung und Aktualisierung der Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2006 3067)
Stellungnahme des Bundesgerichtes: 10.02.06 (BBl 2006 3085)

Ausgangslage

Am 17. Juni 2005 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG; BBl 2005 4045) und das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (VGG; BBl 2005 4093) verabschiedet. Die Referendumsfrist ist für beide Gesetze am 6. Oktober 2005 unbenutzt abgelaufen. Bereits am 4. Oktober 2002 hat das Parlament das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (SGG; SR 173.71) verabschiedet.
Das BGG und das VGG sehen vor, dass die Bundesversammlung gewisse auf Gesetzesstufe offen gelassene Fragen in einer Parlamentsverordnung regelt. Dazu gehören die Festlegung der Anzahl Richterstellen und die Entschädigung der nebenamtlichen Bundesrichter und Bundesrichterinnen. Im Rahmen der Vorbereitung dieser Verordnungen ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom Bundesgericht darauf hingewiesen worden, dass die Amtsperioden der Richter und Richterinnen des Bundesgerichts in Lausanne und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts in Luzern (EVG) zu unterschiedlichen Zeitpunkten ablaufen und dass das Ende dieser Amtsperioden koordiniert werden sollte. Damit dieses berechtigte Anliegen umgesetzt werden kann, muss das BGG durch eine Übergangsbestimmung ergänzt werden.
Ein weiterer Punkt, der auf Gesetzesstufe bereinigt werden sollte, betrifft die Zuständigkeiten der drei eidgenössischen Gerichte in den Bereichen des Immobilienmanagements und der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen. Obschon das Gesetz den Gerichten die Befugnis zur Selbstverwaltung einräumt – beim Bundesgericht ist dieser Grundsatz sogar auf Verfassungsstufe verankert –, ist seit jeher anerkannt, dass die Bereitstellung und Verwaltung der Gerichtsgebäude durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) erfolgen. Das Selbstverwaltungsrecht der Gerichte sollte daher durch einen Hinweis auf die Zuständigkeit des EFD ergänzt werden.
Schliesslich ergibt sich mit der vorliegenden Revision die Gelegenheit, die Regelung des BGG betreffend die Ausführungsbestimmungen der Kantone zu präzisieren.
Dabei geht es darum, die Übergangsfristen besser auf die parallel laufende Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung und der Schweizerischen Zivilprozessordnung abzustimmen und die Bedeutung der erforderlichen Ausführungsbestimmungen für die Rechtsweggarantie zu klären.
Das Bundesgericht sprach sich in seiner Stellungnahme gegen den vorgeschlagenen Artikel 25a aus, wonach das Eidgenössische Finanzdepartement für die Bereitstellung, die Bewirtschaftung und den Unterhalt der vom Bundesgericht benutzten Gebäude zuständig sein soll. Es bezeichnete ihn als sachlich nicht nötig und äusserte verfassungsrechtliche Bedenken.

Verhandlungen

09.06.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
13.06.2006 NR Zustimmung.
23.06.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
23.06.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (192:0)

Der **Ständerat** stimmte der Vorlage diskussionslos zu.
Im **Nationalrat** nahm eine Minderheit der Kommission bei Artikel 25a die Kritik des Bundesgerichtes auf und beantragte Streichung. Der Antrag dieser Minderheit wurde mit 106 zu 55 Stimmen abgelehnt.

06.034 Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege. Änderung

Botschaft vom 3. Mai 2006 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Bundestrafrechtspflege (Abgeltung ausserordentlicher Kosten kantonaler Organe bei ihrer Tätigkeit als gerichtliche Polizei des Bundes) (BBl 2006 4245)

Ausgangslage

Bei der Umsetzung der Effizienzvorlage hat sich gezeigt, dass die Organe der kantonalen Polizei für gerichtspolizeiliche Aufgaben des Bundes in wesentlich höherem Masse beansprucht werden, als dies früher der Fall war. Beim Aufbau der Bundeskriminalpolizei wurde auf gewisse polizeiliche Elemente sowohl in personeller als auch in ausrüstungsmässiger Hinsicht verzichtet (z. B. sicherheitspolizeiliche Einheiten zum Schutz bei Hausdurchsuchungen, Interventionseinheiten bei Verhaftungen, Hunde zum Aufspüren von Drogen und Sprengstoffen etc.). Der entsprechende ausserordentliche Aufwand ist für die Kantone nicht unerheblich, doch fehlt im heutigen Bundesrecht eine formellgesetzliche Grundlage, die es ermöglicht, diesen Aufwand hinreichend abzugelten. Das geltende Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege (BStP) sieht Abgeltungen in zwei Fällen vor: Abgegolten werden heute ausserordentliche Aufwendungen der Kantone bei Verfahren, die von den Bundesbehörden eingestellt werden (Art. 106 Abs. 2 BStP), sowie ausserordentliche Kosten für Ermittlungen bei Verfahren, welche von der Bundesanwaltschaft an die kantonalen Behörden übertragen worden sind (Art. 257 BStP). Dies hat zur Folge, dass für den Beizug kantonaler Organe zu einem Teil der Verfahren des Bundes keine Abgeltungen geleistet werden bzw. dass zum Zeitpunkt der Erbringung der kantonalen Leistung offen ist, ob später – etwa bei späterer Einstellung – noch Abgeltungen erfolgen.
Mit der vorliegenden Regelung soll der Bund die Möglichkeit erhalten, den Kantonen die ausserordentlichen Kosten beim Einsatz ihrer Organe als gerichtliche Polizei des Bundes abzugelten, und zwar unabhängig vom materiellen Ausgang und von der Dauer des Verfahrens.

Verhandlungen

28.09.2006	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.03.2007	NR	Zustimmung.
23.03.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
23.03.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (194:0)

Die Vorlage stiess auf keine Opposition. Beide Kammern stimmten ihr ohne Gegenstimmen zu.

06.068 Bundesgerichtsgesetz und Verwaltungsgerichtsgesetz. Verordnung

Botschaft vom 6. September 2006 zur Verordnung der Bundesversammlung betreffend die Anpassung von Erlassen an die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes und des Verwaltungsgerichtsgesetzes (BBl 2006 7759)

Ausgangslage

Mit dem Erlass des Bundesgerichtsgesetzes und des Verwaltungsgerichtsgesetzes wurden insgesamt 164 andere Bundesgesetze revidiert. Da es bei einem Reformvorhaben dieses Umfangs erfahrungsgemäss kaum möglich ist, sämtliche anpassungsbedürftigen Gesetzesbestimmungen des Bundesrechts zu erfassen, hat der Gesetzgeber die Bundesversammlung ermächtigt, dem jeweiligen Gesetz widersprechende, aber formell nicht geänderte Bestimmungen in Bundesgesetzen auf dem Verordnungsweg anzupassen.
Der vorliegende Entwurf für eine Parlamentsverordnung enthält die letzten noch notwendigen Anpassungen des geltenden Rechts an die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes und des Verwaltungsgerichtsgesetzes. Dabei handelt es sich zum einen um Änderungen, deren Notwendigkeit erst nach der Verabschiedung des Bundesgerichtsgesetzes und des Verwaltungsgerichtsgesetzes erkannt worden ist. Zum anderen enthält die Verordnung Anpassungen der jüngsten Gesetze und

Gesetzesrevisionen, welche das Parlament erst nach der Revision der Bundesrechtspflege oder kurz vor deren Verabschiedung erlassen hat.

Verhandlungen

06.12.2006	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
11.12.2006	NR	Zustimmung.
20.12.2006	SR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (29:0)
20.12.2006	NR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (192:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage zu. Nur im Ständerat kam es zu einer Wortmeldung. Thomas Pfisterer (RL, AG) wies auf die Problematik des Vorgehens hin.

06.104 Ordentliche und nebenamtliche Bundesrichter. Verordnung

Botschaft vom 8. Dezember 2006 zur Verordnung der Bundesversammlung über die Taggelder der nebenamtlichen Bundesrichter und Bundesrichterinnen sowie über die Vergütung für Dienstreisen der Bundesrichter und Bundesrichterinnen (BBl 2007 187)

Ausgangslage

Am 1. Januar 2007 tritt das Bundesgerichtsgesetz (BGG) in Kraft. Gleichzeitig wird das Bundesrechtspflegegesetz vollständig aufgehoben. Dieses ermächtigte bis anhin den Bundesrat, die Taggelder der nebenamtlichen Bundesrichter und Bundesrichterinnen sowie die Reisevergütungen aller Bundesrichter und Bundesrichterinnen in einer Verordnung zu regeln.
Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen erklärt hierfür neu die Bundesversammlung als zuständig. Diese ist demnach gehalten, eine neue Verordnung über die Taggelder der nebenamtlichen Bundesrichter und Bundesrichterinnen sowie über die Vergütungen für Dienstreisen der Bundesrichter und Bundesrichterinnen zu erlassen.
Im Unterschied zu den ordentlichen Bundesrichtern und Bundesrichterinnen stehen die nebenamtlichen Richter und Richterinnen des Bundesgerichts in keinem festen Anstellungsverhältnis zum Bund. Bis heute werden sie daher mit Taggeldern und Stundenpauschalen für ihre Dienste entschädigt. Es ist davon auszugehen, dass die nebenamtlichen Richter und Richterinnen mit dem neuen Bundesgerichtsgesetz in Zukunft weniger zum Einsatz kommen werden. Der Entwurf des Bundesrates sieht eine moderate Erhöhung des Taggeldes bzw. der Stundenpauschale vor. Zu regeln sind weiter die Vergütungen für Dienstreisen der Bundesrichter und Bundesrichterinnen. Die bisherige Regelung, welche zwischen den ordentlichen und den nebenamtlichen Richtern und Richterinnen unterschied, erscheint nicht mehr zeitgemäss. Neu sollen alle Richter und Richterinnen am Bundesgericht ihre Spesen für Dienstreisen pauschal abrechnen können. Wie bis anhin werden ihnen zusätzlich die Kosten für die Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel in der 1. Klasse ersetzt.

Verhandlungen

05.03.2007	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.03.2007	NR	Zustimmung.
23.03.2007	SR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
23.03.2007	NR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (165:20)

Der Entwurf wurde in beiden Räten angenommen.

06.400 Parlamentarische Initiative (RK-SR). Anzahl Richter am Bundesgericht. Verordnung der Bundesversammlung

Bericht der Rechtskommission des Ständerates (RK-SR): 21.02.2006 (BBl 2006 3475)
Stellungnahme des Bundesgerichtes/EVG: 09.03.2006 (BBl 2006 3511)
Stellungnahme des Bundesrates: 17.03.2006 (BBl 2006 3503)

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über das Bundesgericht sieht vor, dass das Bundesgericht mit seinen beiden Standorten Lausanne und Luzern aus 35 bis 45 ordentlichen Bundesrichtern und Bundesrichterinnen besteht. Die Zahl der nebenamtlichen Richter und Richterinnen kann höchstens zwei Drittel derjenigen

der ordentlichen Richter und Richterinnen betragen. Die genaue Anzahl der Richterstellen wird in einer Verordnung der Bundesversammlung festgelegt, zu deren Ausarbeitung die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) vom Büro des Ständerates beauftragt wurde. Am Bundesgericht und am Eidgenössischen Versicherungsgericht sind heute insgesamt je 41 ordentliche und nebenamtliche Richter und Richterinnen tätig. Die Kommission beantragt mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf, die Zahl der ordentlichen Bundesrichter und Bundesrichterinnen befristet bis Ende 2011 auf 38 festzulegen. Dem Bundesgericht sollen ferner 19 nebenamtliche Richter und Richterinnen angehören.
Zu Artikel 1 Absatz 1 (Zahl der ordentlichen Richter und Richterinnen) liegen zwei Minderheitsanträge vor. Eine Minderheit I (Dick Marty, Berset, Bonhôte) beantragt, die bisherige Zahl von 41 Richtern und Richterinnen beizubehalten. Eine Minderheit II (Hans Hess, Germann) stellt den Antrag, die Zahl der ordentlichen Richter und Richterinnen auf 35 festzulegen.
Ein Vergleich zweier Zeitperioden der Tätigkeit der Bundesgerichte sowie quantifizierbare Aussagen über die zu erwartende Entlastungswirkung der neuen Gesetzgebung sprechen heute für eine Reduktion der Richterzahl. Weil noch nicht alle be- und entlastenden Wirkungen der Revision der Bundesrechtspflege abschliessend bezifferbar sind, soll die Anzahl Richterstellen im Jahr 2011 erneut überprüft werden.
Bis zum Ablauf der derzeitigen Amtsperiode (Ende 2008) werden frei werdende Richterstellen am Bundesgericht nicht mehr besetzt. Sollten Ende 2008 noch mehr als 38 ordentliche und 19 nebenamtliche Richter und Richterinnen im Amt sein, so hätte die Vereinigte Bundesversammlung deren Zahl im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen für die Amtsdauer 2009–2014 zu reduzieren.
Die definitive Festlegung der Anzahl Richterstellen kann nur auf der Basis einer umfassenden Kosten- und Organisationsanalyse des Bundesgerichts erfolgen. Das Bundesgericht wird deshalb mit dem beiliegenden Verordnungsentwurf zugleich verpflichtet, ein Controllingverfahren einzurichten, das es erlaubt, präzise Aussagen über die Belastung des Gerichts zu machen.

Stellungnahme des Bundesgerichts vom 9. März 2006
Das Bundesgericht hielt in seiner Stellungnahme fest, dass nur der Antrag der Kommissionsminderheit I dem Anliegen einer qualitativ einwandfreien höchstrichterlichen Rechtssprechung Rechnung trage. In der detaillierten Regelung des Controllings und der Berichterstattung in Artikel 2 sah das Gericht eine Gefährdung seiner Verwaltungsautonomie und Unabhängigkeit.
Das Bundesgericht ersucht daher den Ständerat:
a. bei der Festlegung der Anzahl Mitglieder des Bundesgerichts in Artikel 1 der Verordnung dem Antrag der Kommissionsminderheit I zu folgen und
b. in Artikel 2 für das Bundesgericht ein Controlling und eine Berichterstattung im Rahmen der Oberaufsicht der Bundesversammlung vorzusehen.

Stellungnahme des Bundesrates vom 17. März 2006
Der Bundesrat korrigierte die Berechnungen der Kommission und beantragte 36, 02 Richterstellen. Bei Artikel 3 stellte er den Antrag, beim Grundsatz, vakant gewordene Stellen nicht mehr zu besetzen, die Ausnahme 2 zu streichen. Es könne nicht sein, dass beim Rücktritt eines Richters oder einer Richterin keiner oder keine der verbleibenden 40 (bzw. 39 oder 38) Richter und Richterinnen die Lücke schliessen könne, welche durch den Verlust der Fachkompetenz des abtretenden Richters oder der abtretenden Richterin entsteht.

Verhandlungen

23.03.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
08.06.2006	NR	Abweichend.
09.06.2006	SR	Abweichend.
13.06.2006	NR	Zustimmung.
23.06.2006	SR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (35:7)
23.06.2006	NR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (111:80)

Im **Ständerat** führte die Vorlage zu einer langen und lebhaften Debatte. Ein Rückweisungsantrag von Dick Marty (RL, TI), der die Kommission beauftragen wollte, zusätzliche Abklärungen vorzunehmen und eine konsensuelle Lösung mit dem Bundesgericht zu finden, wurde mit 32 zu 10 Stimmen

abgelehnt. In der Detailberatung setzte sich der Antrag der Mehrheit der Rechtskommission durch. Die Zahl der ordentlichen Richterinnen und Richter wurde auf 38 festgesetzt, die Zahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter auf 19.
Auch im **Nationalrat** ergab sich eine intensive grundsätzliche Diskussion, nach welcher sich mit dem knappen Stimmenverhältnis von 91 zu 87 eine Minderheit I durchsetzte, die beantragte, dass das Bundesgericht aus 38 ordentlichen Richterinnen und Richter bestehen soll. Offen blieb die Frage des Controllings. Der Nationalrat lehnte bei Artikel 2 detaillierte Vorgaben für dieses Verfahren ab.
Der **Ständerat** wollte dem Nationalrat in der Frage des Controlling nicht vollumfänglich folgen und beschloss auf Antrag seiner Kommission eine neue Formulierung: „Das Bundesgericht richtet ein Controllingverfahren ein, das dem Parlament als Grundlage für die Oberaufsicht und die Festlegung der zahl der Richterinnen und Richter dient."
Der **Nationalrat** stimmte dieser Lösung zu.

Strafrecht

00.419 Parlamentarische Initiative (Vermot Ruth-Gaby). Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft

Bericht der Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR): 21.02.01
Bericht der Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR): 23.06.03
Bericht der Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR): 18.08.05 (BBl 2005 6871)
Stellungnahme des Bundesrates: 09.11.05 (BBl 2005 6897)

Ausgangslage

Die parlamentarische Initiative verlangt, dass die Opfer häuslicher Gewalt geschützt werden, indem die gewalttätigen Personen sofort aus der Wohnung weggewiesen werden und diese für eine bestimmte Zeit nicht mehr betreten dürfen. Der Nationalrat gab der Initiative im Juni 2001 Folge.
Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates erarbeitete einen Vorschlag zur Änderung des Zivilgesetzbuches (ZGB). Die Vorlage sieht vor, die Bestimmungen über den Schutz der Persönlichkeit (Art. 28ff. ZGB) mit allgemeinen Massnahmen zum Schutz vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen sowie mit besonderen Schutzmassnahmen bei häuslicher Gewalt zu ergänzen. Erfasst werden somit neben der häuslichen Gewalt auch weitere Formen von Gewalt wie das zwanghafte Verfolgen und Belästigen einer Person (engl. „Stalking"). Die Massnahmen, die beim Gericht beantragt werden können, sind insbesondere das Verbot für die verletzende Person, sich dem Opfer zu nähern oder sich in einem bestimmten Umkreis seiner Wohnung aufzuhalten, sich an bestimmten Orten aufzuhalten oder mit dem Opfer Kontakt aufzunehmen.
Wohnen das Opfer und die verletzende Person in einer Wohnung zusammen, kann das Gericht zudem veranlassen, die verletzende Person für eine bestimmte Zeit aus der Wohnung auszuweisen. Für die ausschliessliche Benützung der Wohnung kann eine angemessene Entschädigung festgelegt werden. Weiter kann das Gericht dem Opfer mit Zustimmung des Vermieters die Rechte und Pflichten aus einem Mietvertrag allein übertragen.
Gemäss Entwurf sind die Kantone verpflichtet, eine Stelle zu bezeichnen, die im Krisenfall die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann.
Die Kantone müssen zudem dafür sorgen, dass sich von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen betroffene Opfer und deren Täter an Beratungsstellen wenden können.
Eine Kommissionsminderheit (Anne-Catherine Menétrey-Savary, Garbani, Heim, Hubmann, Sommaruga, Vischer) legte zwei Anträge vor:
Artikel 28b Absatz 3bis Handelt es sich beim Opfer um eine ausländische Person, deren rechtlicher Status von demjenigen ihres Ehegatten abhängt, so wird ihr zumindest für die Dauer der angeordneten Entfernungs- oder Fernhaltemassnahme eine Aufenthaltsbewilligung erteilt.
Artikel 28b Absatz 4bis Die Kantone sehen ein einfaches, rasches und unentgeltliches Verfahren vor.

Der Bundesrat stimmte in seiner Stellungnahme dem Entwurf zu. Die zwei Anträge der Kommissionsminderheit lehnte er ab und gegen die Schaffung von Beratungsstellen (Art. 28b Abs. 5) brachte er Vorbehalte an.

Verhandlungen

07.06.2001 NR Der Initiative wird Folge gegeben.

03.10.2003	NR	Fristverlängerung bis zur Herbstsession 2005.
15.12.2005	NR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
22.03.2006	SR	Abweichend.
13.06.2006	NR	Zustimmung.
23.06.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (187:1)
23.06.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)

Der **Nationalrat** stimmte der Vorlage mit 119 zu 26 Stimmen zu. Die beiden Minderheitsanträge wurden abgelehnt. Bei Artikel 28b Absatz 3bis war eine Mehrheit mit Bundesrat Christoph Blocher der Auffassung, dass diese Frage im Ausländerrecht geregelt werden müsse und dass dem Anliegen der Minderheit bei der Revision des Ausländerrechtes Rechnung getragen worden sei.
Der **Ständerat** hiess die Vorlage einstimmig gut. Mit 27 zu 12 Stimmen lehnte er jedoch bei Artikel 28b Absatz 5 die Schaffung von Beratungsstellen ab. Die Mehrheit war der Auffassung, dass diese Massnahme den Kantonen überlassen werden müsse und auch den Grundsatz des Finanzausgleichs verletze.
Der **Nationalrat** stimmte diesem Beschluss zu.

02.035 Überstellung verurteilter Personen. Änderung des Rechtshilfegesetzes

Botschaft vom 1. Mai 2002 betreffend das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen sowie eine Änderung des Rechtshilfegesetzes (BBl 2002 4340)

Ausgangslage

Das Übereinkommen vom 21. März 1983 des Europarats über die Überstellung verurteilter Personen (ETS Nr. 112, SR 0.343, nachfolgend „Überstellungsübereinkommen“ genannt) ist seit dem 1. Juli 1985 in Kraft (anwendbar für die Schweiz seit dem 1. Mai 1988). Es hat die Überstellung von verurteilten ausländischen Personen in ihren jeweiligen Heimatstaat zwecks Verbüssung einer Strafe oder freiheitsentziehenden Massnahme zum Gegenstand. Das Überstellungsübereinkommen dient primär einem humanitären Zweck und will insbesondere die Wiedereingliederung verurteilter Personen in die Gesellschaft fördern.
Die langjährige Erfahrung mit dem Überstellungsübereinkommen zeigte, dass es in der Praxis Situationen gibt, die nicht unter seinen Geltungsbereich fallen, wo aber eine Regelung wünschenswert wäre. Um diese Lücken zu schliessen, wurde das vorliegende Zusatzprotokoll zum Überstellungsübereinkommen (ETS Nr. 167, nachfolgend „Zusatzprotokoll“ genannt) ausgearbeitet. Das Zusatzprotokoll gibt den Vertragsstaaten in Abweichung vom Überstellungsübereinkommen in folgenden zwei Fällen die Möglichkeit, sich auf die Vollstreckung der Sanktion einer verurteilten ausländischen Person in deren Heimatstaat zu einigen, ohne dass diese ihre Zustimmung dazu erteilen muss:
Die verurteilte Person flieht in ihren Heimatstaat und entzieht sich so im Urteilsstaat der Vollstreckung der Sanktion (Art. 2);
die verurteilte Person müsste nach Verbüssung der Sanktion den Urteilsstaat ohnehin verlassen (z. B. aufgrund einer fremdenpolizeilichen Weg- oder Ausweisung; Art. 3).
Einerseits soll das Zusatzprotokoll seinen Mitgliedstaaten eine effiziente Zusammenarbeit ermöglichen, um dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen. Andererseits sollte die Anwendung des Zusatzprotokolls langfristig zu einem Rückgang des hohen Anteils ausländischer Strafgefangener führen. Als Nebeneffekt dürfte es Ausländer ohne gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz davon abschrecken, in der Schweiz zu delinquieren (im Volksmund „Kriminaltouristen“ genannt), wenn sie neu zu gewärtigen haben, auch gegen ihren Willen zur Strafverbüssung in ihren Heimatstaat überstellt zu werden beziehungsweise die Strafe auch dann verbüssen zu müssen, wenn sie sich durch Flucht in ihren Heimatstaat der Strafvollstreckung zu entziehen versuchen.
Das Zusatzprotokoll trat am 1. Juni 2000 in Kraft. Die Schweiz hat es am 9. Juli 2001 unterzeichnet.
Die Umsetzung des Zusatzprotokolls bestimmt sich nach den einschlägigen Bestimmungen des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981 (IRSG; SR 351.1), welches in Anbetracht der neuen Möglichkeiten anzupassen ist, und nach kantonalen Erlassen. Artikel 101 IRSG wird mit einem zweiten Absatz ergänzt, um die nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls neu mögliche Überstellung ohne Zustimmung der verurteilten Person im nationalen Recht umzusetzen, was der Rechtssicherheit und der Transparenz dient. Artikel 25 IRSG wird ebenfalls mit einem neuen Absatz ergänzt, um jeder verurteilten Person die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen ein Überstellungsersuchen nach dem

neuen Artikel 101 Absatz 2 IRSG zu ermöglichen. Damit wird der im neuen Artikel 29a der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankerten allgemeinen Rechtsweggarantie entsprochen. Artikel 29a BV ist Teil des Revisionspakets „Reform der Justiz“, welches vom Parlament am 8. Oktober 1999 genehmigt und von Volk und Ständen am 12. März 2000 angenommen worden ist und zusammen mit dem Bundesgerichtsgesetz in Kraft treten wird (BBl 1999 8633, 2000 2990 und 2001 4615).

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss betreffend das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen

02.10.2003	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
03.12.2003	NR	Zustimmung.
19.12.2003	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
19.12.2003	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (166:0)

Vorlage 2
Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG)

02.10.2003	SR	Nichteintreten.
03.12.2003	NR	Nichteintreten.

Die Kommission des **Ständerates** änderte den Bundesbeschlussentwurf des Bundesrates leicht ab. Der Rat nahm den Entwurf seiner Kommission einstimmig an. Er beschloss diskussionslos, auf die zweite Vorlage nicht einzutreten.
Der **Nationalrat** folgte in allen Punkten dem Erstrat.

03.025 Rechtshilfe in Strafsachen. Zweites Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen

Botschaft vom 26. März 2003 betreffend das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (BBl 2003 3267)

Ausgangslage

Das Übereinkommen des Europarates vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen ist seit dem 12. Juni 1962 in Kraft (anwendbar für die Schweiz seit dem 20. März 1967). 1978 wurde das Übereinkommen durch ein erstes Zusatzprotokoll, das die Rechtshilfe bei Fiskaldelikten ermöglicht, ergänzt. Die Schweiz hat dieses Zusatzabkommen neben Liechtenstein und acht anderen Staaten nicht ratifiziert.
Das Übereinkommen von 1959 vermag den modernen Formen der Kriminalität nicht mehr ganz zu genügen. Die Globalisierung der Märkte und die Entwicklung der Technologie wirken sich auch auf die internationale Kriminalität aus. Dies bedingt eine Anpassung der Rechtshilfeinstrumente an die neuen Verhältnisse. Damit die Staaten wirkungsvoll gegen die internationale Kriminalität vorgehen können, braucht es griffige Rechtshilfebestimmungen, die den neuen Anforderungen der Praxis gerecht werden.
Aus diesen Gründen hat der Europarat ein Zweites Zusatzprotokoll ausgearbeitet, das auch weitgehend die in der Zwischenzeit im EU-Raum geschaffenen Rechtshilfebestimmungen berücksichtigt, die im EU–Rechtshilfeübereinkommen vom 29. Mai 2000 und im Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 enthalten sind. Viele im Vergleich zum Übereinkommen von 1959 neuen Bestimmungen lehnen sich denn auch an diese beiden Abkommen an (z. B. die Einvernahme per Video- und Telefonkonferenz, die Informationsübermittlung ohne Ersuchen, die Rückgabe von Deliktsgut, die grenzüberschreitende Observation, die kontrollierte Lieferung, die verdeckte Ermittlung, die gemeinsamen Ermittlungsgruppen oder die strafrechtliche und zivilrechtliche Verantwortlichkeit bei Beamten).
Materiell ändert das Zweite Zusatzprotokoll am Kerngehalt des Übereinkommens von 1959 nichts. Die Vorbehalte und Erklärungen behalten ihre Gültigkeit, sofern sie nicht zurückgezogen werden. Diese Klausel ermöglicht der Schweiz, die Rechtshilfe auch unter dem neuen Zusatzprotokoll an den Grundsatz der doppelten Strafbarkeit und der Spezialität zu koppeln.
Die Schweiz hat das Zweite Zusatzprotokoll, an dessen Ausarbeitung sie aktiv mitgewirkt hat, am 15. Februar 2002 unterzeichnet. Damit wurde das neue Zusatzprotokoll bisher von 21 Staaten unterzeichnet. Es kann in Kraft gesetzt werden, sobald drei Ratifikationen vorliegen. Mit der Ratifikation dieses Instrumentes betritt die Schweiz kein Neuland, weil zahlreiche Regelungen in bilateralen Verträgen mit den Nachbarstaaten vereinbart wurden oder auf Bestimmungen im Rechtshilfegesetz vom 20. März 1981 (IRSG; SR 351.1) zurückgehen. Zusammen mit den im EU-Raum geschaffenen Übereinkommen bildet das Zweite Zusatzprotokoll des Europarates eine fortschrittliche Grundlage für die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen in Europa.

Verhandlungen

03.12.2003	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
03.03.2004	SR	Zustimmung.
19.03.2004	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (140:54)
19.03.2004	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Der **Nationalrat** stimmte dem Antrag des Bundesrates, sowie dem Antrag der Kommission betreffend eine redaktionelle Änderung bei der Frage des fakultativen Referendums, diskussionslos und mit 137 zu 1 Stimme zu.
Auch der **Ständerat** stimmte der Vorlage zu.
Bei der Schlussabstimmung ergab sich im **Nationalrat** dann doch noch Opposition. Die SVP-Fraktion lehnte die Vorlage beinahe geschlossen ab.

04.053 Rechtshilfe in Strafsachen. Abkommen mit den Philippinen

Botschaft vom 1. September 2004 zwischen der Schweiz und den Philippinen über Rechtshilfe in Strafsachen (BBl 2004 4867)

Ausgangslage

Damit Verbrechen heute effizient bekämpft werden können, wird die internationale Zusammenarbeit immer wichtiger. Im Verhältnis zu den Philippinen steht insbesondere der Wille der Schweiz im Vordergrund, künftig ein wirksameres Vorgehen gegen Delikte wie die sexuelle Ausbeutung von Kindern, Kinder- und Frauenhandel, Drogenhandel, Korruption, Wirtschaftsdelikte und Terrorismus zu ermöglichen.
Der Vertrag schafft eine völkerrechtliche Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit der beiden Staaten bei der Aufdeckung, Verfolgung und Ahndung strafbarer Handlungen. Im vertraglich vereinbarten Umfang sind die Vertragsparteien zur Leistung von Rechtshilfe verpflichtet. Bisher konnte die Schweiz den Philippinen lediglich auf der Grundlage des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG; SR 351.1) Rechtshilfe gewähren.
Verschiedene Bestimmungen dienen der Vereinfachung und Beschleunigung der Rechtshilfeverfahren und der Verbesserung des Rechtshilfeverkehrs im Allgemeinen. Gleichzeitig wird die Dimension der Menschenrechte verstärkt, indem in diesem Bereich ein zusätzlicher Grund eingeführt wird, der die Ablehnung der Zusammenarbeit explizit ermöglicht.

Verhandlungen

14.12.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
13.06.2005	NR	Zustimmung.
17.06.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
17.06.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (184:0)

Die Vorlage wurde von beiden Räten diskussionslos angenommen.

05.030 Strafnorm über den Menschenhandel (Kinderrechtskonvention). Änderung

Botschaft vom 11. März 2005 über die Genehmigung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, und über die entsprechende Änderung der Strafnorm über den Menschenhandel (BBl 2005 2807)

Ausgangslage

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten das Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention), betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, zur Genehmigung.
Das Fakultativprotokoll stellt eine Ergänzung und Weiterführung der Kinderrechtskonvention, namentlich von deren Artikeln 34 und 35 dar. Eigentliches Kernstück des Protokolls ist dessen Artikel 3, welcher Minimalanforderungen an das nationale Strafrecht aufstellt. Daneben enthält das Protokoll insbesondere Bestimmungen zur Zuständigkeit, zur Opferhilfe, zum Auslieferungsrecht, zur internationalen Kooperation und zum politischen Handlungsbedarf im Bereich des Verkaufs von Kindern, der Kinderprostitution und der Kinderpornografie.
Insgesamt vermag die schweizerische Rechtsordnung den Anforderungen des Fakultativprotokolls zu genügen. Einzige Ausnahme bildet der Straftatbestand des Menschenhandels. Während gemäss Artikel 196 StGB nur der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung des Opfers strafbar ist, verlangt das Fakultativprotokoll, dass auch der Kinderverkauf zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der kommerzielle Organhandel sowie die Zwangsarbeit unter Strafe gestellt werden. Um den Verpflichtungen des Fakultativprotokolls betreffend den Tatbestand des Menschenhandels nachzukommen, schlägt der Bundesrat mit vorliegender Botschaft die Revision von Artikel 196 StGB (Menschenhandel) vor, der neu in Artikel 182 E-StGB geregelt werden soll. Die Forderung des Fakultativprotokolls, die Vermittlung einer Adoption gegen einen unstatthaften Vermögensvorteil

ebenfalls unter Strafe zu stellen, hat die Schweiz mit dem am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen Umsetzungsgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen erfüllt.
Das vorliegende Fakultativprotokoll wurde bisher von 85 Staaten ratifiziert (Stand Oktober 2004). Die Schweiz, welche massgeblich an der Ausarbeitung des Protokolls beteiligt war, hat das Protokoll am 7. September 2000 unterzeichnet. Die baldige Ratifikation des Fakultativprotokolls ist ein vordringliches Anliegen der schweizerischen Menschenrechtspolitik.

Verhandlungen

13.12.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
20.03.2006	SR	Zustimmung.
24.03.2006	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (192:0)
24.03.2006	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)

Der **Nationalrat** stimmte der Vorlage einstimmig mit einer kleinen Modifikation zu. Auch im **Ständerat** kam es zu keinen Diskussionen. Der Entwurf wurde unverändert und einstimmig angenommen.

05.060 StGB und MStG. Korrekturen am Sanktions- und Strafregisterrecht

Botschaft vom 29. Juni 2005 zur Änderung des Strafgesetzbuches in der Fassung vom 13. Dezember 2002 und des Militärstrafgesetzes in der Fassung vom 21. März 2003 (BBl 2005 4698)

Ausgangslage

Die eidgenössischen Räte verabschiedeten am 13. Dezember 2002 eine umfassende Änderung des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches und am 21. März 2003 die weitgehend analoge Änderung des Militärstrafgesetzes. Der Bundesrat setzte die Änderungen bisher hauptsächlich aus Rücksicht auf die notwendigen Vorbereitungen der Kantone nicht in Kraft.
Im Nachhinein wurde vor allem aus Kreisen von Strafverfolgungs- und Strafvollzugspraktikern Kritik an einigen Bestimmungen des revidierten Strafgesetzbuches laut, und es wurden entsprechende Änderungen gefordert. Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) veranlasste die nähere Prüfung dieser Anliegen.
Dies führte zur vorliegenden Gesetzesvorlage. Mit ihr wird die Änderung einiger Regelungen des revidierten Strafgesetzbuches und, soweit analoge Bestimmungen betroffen sind, des revidierten Militärstrafgesetzes vorgeschlagen. Das neue Straf- und Massnahmensystem bleibt im Wesentlichen unverändert. Die vorgeschlagenen Korrekturen lassen sich in zwei Pakete aufteilen:
Ein Paket umfasst punktuelle Änderungen im Bereich der Strafen (Art. 42 Abs. 4 nStGB), des Straf- und Massnahmenvollzugs (Art. 90 und 91 nStGB) sowie des Strafregisterrechts (Art. 369 Abs. 4 und 6 sowie Ziff. 3 Übergangsbestimmungen). Im andern Paket werden schwerer wiegende Korrekturen an den Regelungen über die Massnahmen, insbesondere bei der neuen Form der Verwahrung, vorgeschlagen. Im Vordergund stehen hier die Erweiterung des Anlasstatenkatalogs (Art. 64 Abs. 1 nStGB) und die neue Bestimmung über die nachträgliche Verwahrung (Art. 65 nStGB).

Verhandlungen

14.12.2005	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
15.03.2006	NR	Abweichend.
22.03.2006	SR	Zustimmung.
24.03.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (34:9)
24.03.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (129:64)

Im **Ständerat** erläuterte Kommissionspräsident Rolf Schweiger (RL, ZG) die Vorlage. Diese sei nötig geworden, weil sich bei den Umsetzungsarbeiten nach der Verabschiedung der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches Mängel gezeigt hätten. Die Vorlage habe nichts zu tun mit der Verwahrungs-Initiative und sollte möglichst rasch behandelt werden, damit die gesamte Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetz werden könne. Bundesrat Blocher betonte, dass das verabschiedete Gesetz schwere Mängel aufweise, welche für die öffentliche Sicherheit des Landes gravierend seien. Eintreten war nicht bestritten. In der Detailberatung führte vor allem der neu vorgeschlagene Artikel 65 Absatz 2 zu Diskussionen: „Ergibt sich bei einem Verurteilten während des Vollzuges einer Freiheitsstrafe aufgrund neuer Tatsachen oder Beweismittel, dass die Voraussetzungen für die Verwahrung gegeben sind und im Zeitpunkt der Verurteilung bereits bestanden haben, ohne dass das Gericht davon Kenntnis haben konnte, so kann

das Gericht Verwahrung nachträglich anordnen." Eine Minderheit kritisierte diesen Vorschlag und lehnte ihn ab, unterlag aber mit 21 zu 11 Stimmen. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 23 zu 9 Stimmen angenommen.
Im **Nationalrat** stellte Marianne Huguenin (-, VD) einen Ordnungsantrag. Sie verlangte, dass das Geschäft von der Traktandenliste gestrichen wird, damit es später zusammen mit dem Geschäft (05.081) behandelt werden kann, das die Ausführungsbestimmungen zur angenommenen Verwahrungs-Initiative enthält. Der Antrag wurde mit 118 zu 18 Stimmen abgelehnt. In der Detailberatung lehnte eine bürgerliche Mehrheit mehrere Minderheitsanträge von linker Seite ab. Im Zentrum der Diskussion stand wie im Ständerat Artikel 65 Absatz 2. Andrea Hämmerle (S, GR) beantragte namens einer Minderheit Streichung. Die Möglichkeit einer nachträglichen Verwahrung verletze wichtige rechtsstaatliche Grundsätze und widerspreche der Europäischen Menschenrechtskonvention. Der Antrag wurde mit 107 zu 56 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung lautete das Resultat 102 zu 63.
Der **Ständerat** stimmte den zwei kleinen Differenzen, die verblieben waren, zu.

05.078 Opferhilfegesetz. Totalrevision

Botschaft vom 9. November 2005 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) (BBl 2005 7165)

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten ist seit dem 1. Januar 1993 in Kraft. Es stützt sich auf eine Verfassungsbestimmung, die 1984 auf der Grundlage eines Gegenentwurfs zu einer Volksinitiative entstanden ist. Das Gesetz war in den Jahren 1993 bis 1998 Gegenstand mehrerer Evaluationen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen zeigten, dass die Opferhilfe einem tatsächlichen Bedürfnis entspricht und dass sich das Gesetz in seinen Grundzügen bewährt hat. Die Ausgaben der Kantone für die Opferhilfe betragen heute etwa 30 Millionen Franken jährlich.
Die Evaluationen haben auch die Notwendigkeit gezeigt, das Gesetz zu revidieren:
- Es stellt zahlreiche Auslegungsprobleme.
- Gewisse Punkte sind lückenhaft geregelt oder inkohärent.
- Wichtige Fragen sind bloss auf Verordnungsstufe geregelt, obschon sie besser im Gesetz selbst enthalten wären.
- Für die Kantone ist es dringlich, die Kosten einzugrenzen, die sich aus Genugtuungszahlungen ergeben; Genugtuungen waren ursprünglich als subsidiäre, „ausserordentliche" Leistungen gedacht, doch haben sie sich auf Grund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu „ordentlichen" Leistungen gewandelt.
- Die Verwirkungsfrist für die Einreichung einer Entschädigungs- oder Genugtuungsforderung ist wegen ihrer Kürze problematisch.
- Die verschiedenen Leistungen der Opferhilfe sind ungenügend von einander abgegrenzt und überschneiden sich teilweise.
- Zudem sind die Lasten unter den Kantonen nicht angemessen aufgeteilt.

Das geltende Gesetz beruht auf drei Pfeilern: Beratung, finanzielle Leistungen und besonderer Schutz des Opfers im Strafverfahren. Dieses Konzept wird beibehalten. Es ist vorgesehen, die Bestimmungen zum Schutz des Opfers im Strafverfahren zu einem späteren Zeitpunkt in die Schweizerische Strafprozessordnung, die zurzeit erarbeitet wird, einzufügen.
Der Gesetzesentwurf sieht eine Totalrevision vor und zeichnet sich insbesondere durch folgende Elemente aus:
- Er bestätigt den subsidiären Charakter der Opferhilfe des geltenden Gesetzes.
- Er verbessert die Struktur und die Lesbarkeit des Gesetzes, definiert wichtige Begriffe, beseitigt gewisse Inkohärenzen und Lücken, die sich in der Praxis gezeigt haben.
- Er behält das System der freien Wahl der Beratungsstellen bei.
- Er grenzt die längerfristige Hilfe der Beratungsstellen besser von der Entschädigung ab. Diese beiden Massnahmen überschneiden sich heute teilweise. Nach dem Entwurf wird solange längerfristige Hilfe gewährt, bis sich der Gesundheitszustand des Opfers stabilisiert hat und die übrigen Folgen der Straftat soweit möglich beseitigt oder ausgeglichen sind. Die Entschädigung deckt den Schaden, nachdem sich der Gesundheitszustand stabilisiert hat; dazu gehört auch der Haushaltschaden, wenn er zu effektiven Einbussen führt.
- Er privilegiert die Hilfe, die von den Beratungsstellen erbracht wird, gegenüber andern Leistungen (der Kreis der Anspruchsberechtigten für die vollständige Kostenübernahme ist bei der

längerfristigen Hilfe grösser als jener im Rahmen der Entschädigung; bei Straftaten im Ausland werden Leistungen der Beratungsstellen erbracht, jedoch keine Entschädigungen oder Genugtuungen ausgerichtet).
- Er führt einen Höchstbetrag der Genugtuungsleistungen ein. Der Bundesrat schlägt vor, den Maximalbetrag auf 70 000 Franken für Opfer und auf 35 000 Franken für Angehörige festzulegen.
- Er verzichtet auf Entschädigung und Genugtuung bei Straftaten im Ausland; die Opfer und ihre Angehörigen mit Wohnsitz in der Schweiz haben aber Anspruch auf die Leistungen der Beratungsstellen.
- Er sieht eine längere Frist vor für die Einreichung von Begehren um Entschädigung und Genugtuung; die allgemeine Frist wird von zwei auf fünf Jahre verlängert, die Frist für minderjährige Opfer schwerer Straftaten gegen die physische oder sexuelle Integrität wird zusätzlich verlängert.
- Er vereinheitlicht die Voraussetzungen, unter denen Entschädigung und Genugtuung wegen des Verhaltens des Opfers herabgesetzt werden können, und sieht die Möglichkeit vor, auf diese Leistungen ganz zu verzichten, was nach heutigem Recht nicht vorgesehen ist.
- Er ermächtigt den Bundesrat, die Modalitäten des Kostenausgleichs für Soforthilfe und längerfristige Hilfe an Personen mit ausserkantonalem Wohnsitz unter den Kantonen zu regeln, wenn entsprechende kantonale Vorschriften fehlen.

Verhandlungen

22.06.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
14.03.2007	SR	Abweichend.
15.03.2007	NR	Abweichend.
21.03.2007	SR	Zustimmung.
23.03.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (126:66)
23.03.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:1)

Im **Nationalrat** war Eintreten unbestritten. Die Sprecherin und der Sprecher der Fraktionen der Sozialdemokraten und der Grünen kritisierten allerdings, dass der Entwurf die Lage der Opfer verschlechtere und machten ihre Zustimmung vom Ausgang der Detailberatung abhängig. In dieser wurden sodann verschiedene Minderheitsanträge von linksgrüner Seite abgelehnt.
Bei Artikel 3 wurde mit 109 zu 66 Stimmen dem Entwurf des Bundesrates zugestimmt, der vorsieht, dass keine Entschädigungen und Genugtuungen gewährt werden, wenn die Straftat im Ausland begangen worden ist. Bei Artikel 8 beschloss der Rat auf Antrag der Kommission, Absatz 1 zu streichen, der vorsieht, dass die Kantone die Opferhilfe bekannt machen. Schliesslich folgte der Rat bei Artikel 23 Absatz 2 den Vorschlägen des Bundesrates und beschloss mit 97 zu 56 Stimmen, dass die Genugtuung höchstens 70 000 Franken für Opfer und 35 000 Franken für Angehörige betragen darf. Der Gesetzentwurf wurde in der Gesamtabstimmung mit 103 zu 56 Stimmen angenommen.
Der **Ständerat** folgte bei Artikel 3 mit 32 zu 9 Stimmen dem Nationalrat. Bei Artikel 8 Absatz 1 beschloss er, mit Stichentscheid des Präsidenten, gemäss Antrag des Bundesrates eine Informationspflicht der Kantone. Bei Artikel 23 Absatz 2 hingegen stimmte er mit 26 zu 8 Stimmen dem Beschluss des Nationalrates zu. In der Gesamtabstimmung stimmte der Rat der Vorlage mit 31 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen zu.
Der **Nationalrat** hielt bei Artikel 8 Absatz 1 an seinem Beschluss fest, der **Ständerat** stimmte diesem Beschluss zu.

05.081 StGB. Lebenslängliche Verwahrung extrem gefährlicher Straftäter

Botschaft vom 23. November 2005 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches in der Fassung vom 13. Dezember 2002 (Umsetzung von Artikel 123a der Bundesverfassung über die lebenslängliche Verwahrung extrem gefährlicher Straftäter) (BBl 2005 889)

Ausgangslage

Am 8. Februar 2004 haben Volk und Stände die „Verwahrungsinitiative“ und damit den neuen Artikel 123a der Bundesverfassung (BV) gutgeheissen. Danach sind Sexual- und Gewaltstraftäter, die als extrem gefährlich und untherapierbar eingestuft werden, lebenslänglich zu verwahren, und es ist ihnen kein Hafturlaub zu gewähren. Ihre Entlassung darf nur geprüft werden, wenn auf Grund neuer, wissenschaftlicher Erkenntnisse die Heilbarkeit des Täters und damit seine künftige Ungefährlichkeit in Aussicht stehen. Gutachten zur Beurteilung solcher Täter müssen immer von zwei voneinander unabhängigen Experten erstellt werden. Für Rückfälle von Personen, die aus der lebenslänglichen Verwahrung entlassen werden, soll die Behörde haften, welche die lebenslängliche Verwahrung aufgehoben hat. Artikel 123a BV ist in zahlreichen Punkten interpretationsbedürftig. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf schlägt der Bundesrat deshalb Ausführungsbestimmungen zur neuen Verfassungsbestimmung vor, welche die von den eidgenössischen Räten im Dezember 2002 verabschiedete Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches ergänzen sollen. Eigentlicher Schwerpunkt bildet eine Regelung der Voraussetzungen und des Verfahrens zur Prüfung der Frage, ob die Fortdauer der lebenslänglichen Verwahrung in konkreten Anwendungsfällen noch berechtigt ist.

Verhandlungen

20.06.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.09.2007	NR	Eintreten; das Geschäft geht an die Kommission zurück zur Detailberatung.

Der **Ständerat** folgte ohne grosse Debatte den Vorschlägen des Bundesrates. Bundesrat Christoph Blocher gestand ein, dass die Umsetzung des Verfassungsartikels in eine Gesetzesbestimmung schwierig sei. Er zeigte sich aber überzeugt, dass die Ausführungsbestimmungen menschenrechtkonform seien. Den Initianten sei auch zu sagen, dass die Initiative insofern ihr Ziel erreicht habe, als heute in Bezug auf die Verwahrung wesentlich sorgfältiger und verantwortungsbewusster vorgegangen werde als früher. Der Rat stimmte der Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 34 zu 0 Stimmen zu.
Im **Nationalrat** wurde von der Kommissionsmehrheit Nichteintreten beantragt. Die Rechtskommission befürchtete, dass eine Konkretisierung von Artikel 123a der Bundesverfassung auf Gesetzesebene gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstossen könnte. Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass der Vorschlag des Bundesrates ohnehin in den Kernpunkten deutlich vom Willen der Initiantinnen abweiche: Eine Umsetzung des Verfassungsartikels im Sinne der Initiantinnen, die nicht gegen das Völkerrecht verstossen würde, wurde von Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) als „mission impossible“ bezeichnet. Die französischsprachige Kommissionssprecherin führte weiter aus, dass sich die Mehrheit der Kommission „dans le combat entre l’Etat de droit et le vote populaire“ für den Rechtsstaat stark gemacht habe.
Die Kommissionsminderheit, die zumindest erreichen wollte, dass die Vorlage des Bundesrates im Plenum diskutiert würde, sprach sich für Eintreten aus. Der Nationalrat folgte der Kommissionsminderheit und beschloss mit 103 zu 79 Eintreten. Die Vorlage geht somit zurück an die Kommission, die sich nun mit der Umsetzung befassen muss.

05.092 Strafprozessrecht. Vereinheitlichung

Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (BBl 2006 1085)

Ausgangslage

Während das materielle Strafrecht seit langem vereinheitlicht ist, gibt es in der Schweiz heute nach wie vor 29 verschiedene Strafprozessordnungen, 26 kantonale und 3 des Bundes. Diese Rechtszersplitterung im Bereich des Verfahrensrechts erklärt sich daraus, dass nach bisheriger verfassungsrechtlicher Kompetenzordnung für die Regelung des Verfahrens und der Gerichtsorganisation grundsätzlich die Kantone zuständig waren; der Bund war einzig für das

Verfahren bei bestimmten schweren Straftaten des gemeinen Strafrechts sowie für das Verfahren zum Militär- und zum Verwaltungsstrafrecht zuständig.
Im Jahr 2000 haben Volk und Stände mit grossen Mehrheiten den Bund generell zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafprozessrechts ermächtigt (Art. 123 Abs. 1 BV). Sie haben damit ein Vorhaben bestätigt und bekräftigt, das in den beiden letzten Jahrzehnten auch auf politischer Ebene mehr und mehr Unterstützung fand:
Straftaten sollen künftig auch in unserem Land nicht mehr nur einheitlich umschrieben, sondern auch nach denselben prozessualen Regeln verfolgt und beurteilt werden. Die Gebote von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit, die Tatsache, dass die Rechtsprechung zur Bundesverfassung und zur Europäischen Menschenrechtskonvention das Prozessrecht seit langem und anhaltend beeinflusst und die verschiedenen Prozessordnungen einander angleicht, eine Kriminalität, die an Mobilität, Professionalität und Spezialisierung zunimmt, der Gewinn und die Chancen eines einheitlichen Prozessrechts für die Wissenschaft, die Anwaltschaft, den interkantonalen Personaleinsatz der Strafbehörden und die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene – das alles sind Gründe, welche die Idee der Vereinheitlichung haben reifen lassen. Der Bundesrat möchte diese Idee so rasch als möglich in die Tat umsetzen. Neben der bereits verabschiedeten Reform der Bundesrechtspflege und der ebenfalls geplanten Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts bildet diese Vorlage den dritten Pfeiler einer umfassenden Neuordnung des Prozessrechts des Bundes. Die Vorlage besteht aus zwei Gesetzesentwürfen: dem Entwurf für eine Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) und dem Entwurf für eine Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (JStPO). Die JStPO ist als Lex specialis zur StPO ausgestaltet, d. h. sie enthält nur die Regeln, in denen der Strafprozess gegen Jugendliche von der StPO abweicht.
Die beiden neuen Gesetze lösen die bisherigen 26 kantonalen Strafprozessordnungen ab, einschliesslich der Bestimmungen über das Jugendstrafverfahren; die StPO ersetzt zudem den alten Bundesstrafprozess (Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege, BStP). Ausgeklammert bleiben – zumindest vorläufig – der Militärstrafprozess und das Verwaltungsstrafverfahren nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht. Dagegen sind zahlreiche andere strafprozessuale Bestimmungen zu integrieren, die heute in anderen Erlassen des Bundes enthalten sind, aber in den Regelungsbereich einer Strafprozessordnung gehören. Die Entwürfe nehmen weder für sich in Anspruch, eine Synthese von 27 Prozessordnungen zu präsentieren, noch ein für die Schweiz vollständig neues Strafprozessrecht zu entwickeln. Ohne dass eine einzelne Prozessordnung als Vorlage gedient hätte, knüpfen sie vielmehr an bestehende Verfahrensformen und -institute an, soweit sich diese bewährt haben. Wo notwendig und sinnvoll, wird Bestehendes weiterentwickelt. Ziel ist es, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der es erlaubt, in jedem Einzelfall zwischen den im Strafverfahren involvierten, diametral entgegenstehenden Interessen einen gerechten Ausgleich zu finden. Die Entwürfe versuchen dies, indem sie in zentralen Fragen ausgewogene Lösungen vorschlagen. Das gilt etwa für die Rolle der Polizei im Vorverfahren, für die Ausgestaltung der Verteidigungsrechte, für die Stellung des Opfers, für die Voraussetzungen für die Ergreifung von Zwangsmassnahmen und deren Kontrolle oder für die Ausgestaltung des Rechtsmittelsystems.
Bewährtes zu übernehmen, bedeutet nicht, sich Neuem zu verschliessen. Die Entwürfe sehen verschiedene Regelungen vor, die so bisher nicht oder nur in einzelnen Kantonen bekannt waren. Dazu gehören die Einführung eines ausgebauten Opportunitätsprinzips, Möglichkeiten der Verständigung zwischen Täter und Opfer und der Absprache zwischen beschuldigter Person und Staatsanwaltschaft, eine Stärkung der Verteidigungsrechte, ein Ausbau gewisser Rechte des Opfers, eine Erweiterung des prozessualen Zeugenschutzes und die Überwachung von Bankbeziehungen als neue Zwangsmassnahme. Auf anderes soll dagegen verzichtet werden, sei es, weil die Neuerung unserer Rechtstradition allzu fremd scheint (Kreuzverhör in der Hauptverhandlung), sei es vorab aus rechtsstaatlichen Gründen (Kronzeugenregelung). Die Vereinheitlichung des Verfahrensrechts bedingt nicht zwingend auch eine Vereinheitlichung der gesamten Gerichtsorganisation. Diese ist denn auch von Verfassungs wegen grundsätzlich nach wie vor den Kantonen überlassen (Art. 123 Abs. 2 BV). Auf der anderen Seite ist eine Vereinheitlichung des Verfahrens ohne gewisse organisatorische Grundentscheide nicht möglich. So gehören zu einem einheitlichen Prozessrecht ein einheitliches Strafverfolgungsmodell, eine einheitliche Umschreibung der sachlichen Zuständigkeit der Strafgerichte sowie ein einheitliches Rechtsmittelsystem.
In diesen Bereichen besteht denn auch der grösste Anpassungsbedarf. Die organisatorischen Vorgaben machen je nach Kanton mehr oder weniger ausgeprägte Anpassungen in der Behördenorganisation nötig. Die vom Bundesrat befürwortete Wahl des Staatsanwaltschaftsmodells bedingt eine Neuordnung des Vorverfahrens in den Kantonen (und im Bund), in denen heute auch Untersuchungsrichter tätig sind. Das vorgeschlagene Rechtsmittelsystem, das neben der Beschwerde

und der Revision die Berufung als ausreichendes, aber auch notwendiges Rechtsmittel vorsieht, schafft Anpassungsbedarf in einzelnen Kantonen (und im Bund). Auch das im Entwurf der StPO vorgesehene Zwangsmassnahmengericht wird gewisse organisatorische Umstellungen mit sich bringen.
Diese und andere Anpassungen sind vorzunehmen, bevor die vereinheitlichten Prozessordnungen in Kraft treten können. Bund und Kantone werden zu diesem Zweck Einführungsgesetze erlassen müssen. Für den Bund kommen verschiedene Ausführungsverordnungen zur StPO hinzu, in denen vorab technische Details zu regeln sind.

Verhandlungen

Vorlage 1
Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO)

11.12.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
20.06.2007	NR	Abweichend.
20.09.2007	SR	Abweichend.
25.09.2007	NR	Abweichend.
27.09.2007	SR	Abweichend.
02.10.2007	NR	Zustimmung
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (35:0)
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (175:11)

Vorlage 2
Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (Jugendstrafprozessordnung, JStPO)

Im **Ständerat** fand das ungewöhnlich umfangreiche Gesetzeswerk eine gute Aufnahme, und Eintreten war unbestritten. Kommissionspräsident Franz Wicki (C, LU) bezeichnete die Vorlage als Meilenstein im schweizerischen Rechtswesen. Die Arbeiten der Kommission fasste er folgendermassen zusammen: Es sei der Kommission insbesondere darum gegangen, mit der neuen StPO eine Verfahrensordnung zu schaffen, die die Effizienz der Strafverfolgung steigert, die den Bedürfnissen der Praxis Rechnung trägt und nicht zu einer Verteuerung der Strafjustiz führt. Die Kommission habe sich auch mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Aussetzung der Beratung der Jugendstrafprozessordnung einverstanden erklärt. Bei der Überprüfung der Anregungen der Kommission habe man feststellen müssen, so der Bundesrat, dass eine Überarbeitung nötig sei. Fritz Schiesser (RL, GL) sprach von einem historischen Augenblick. Die Kammer der Kantone nehme nun Abschied von einer alten Maxime des schweizerischen Föderalismus, wonach das materielle Recht Bundessache ist, das Prozessrecht Sache der Kantone.
In der mehrstündigen Detailberatung kam es zu keinen politischen Debatten. Im Vordergrund standen juristische Fragen. Der Rat folgte in der Regel den Anträgen des Bundesrates oder den Konzepten seiner Kommission. Eine Abweichung ergab sich in der Frage der Mediation (Art. 317). Dieses Vermittlungsverfahren lehnte die Mehrheit aus Kostengründen ab. Franz Wicki wies schon beim Eintreten darauf hin, dass der Anwendungsbereich der Mediation im Erwachsenenstrafrecht sehr klein sei. Die Strafverfolgung sei allein Angelegenheit des Staates und nicht verhandelbar. Ausserdem habe der in Artikel 316 vorgesehene Vergleich eine ähnliche Wirkung.
Der Rat lehnte zunächst einen Antrag der Minderheit I ab, welche Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates beantragte und bevorzugte sodann mit 15 zu 14 Stimmen einen Antrag der Minderheit II, der es den Kantonen überlassen möchte, ein Mediationsverfahren einzuführen. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 39 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.
Auch im **Nationalra**t wurde die Vorlage von allen Fraktionen begrüsst. In der Eintretensdebatte stand wegen eines Rückweisungsantrages einer Minderheit Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) das Staatsanwaltschaftsmodell im Vordergrund. Dieses neue Modell verlangt von den Kantonen Anpassungen des Behördenmodells und den Verzicht auf die Institution des Untersuchungsrichters. Die Minderheit beantragte Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, eine Alternative in Form des „Untersuchungsrichtermodells“ vorzuschlagen sowie die Kohärenz des „Staatsanwaltschaftsmodelles“ zu verbessern. Dieser Antrag wurde mit 143 zu 24 Stimmen abgelehnt. In einer längeren Detailberatung gab es im Gegensatz zum Ständerat doch einige Opposition. Verschiedene Minderheitsanträge von linker und grüner Seite hatten eine Stärkung der Position der beschuldigten Person und einen Ausbau der Verteidigungsrechte und des Grundrechtsschutzes zum Ziel, wurden aber alle deutlich abgelehnt. Bei Artikel 317 (Mediation) setzte sich mit 92 zu 75 Stimmen

die Mehrheit durch, die Streichung beantragt hatte. Eine Minderheit hatte die Fassung des Bundesrates unterstützt.
In der Gesamtabstimmung fand der Gesetzesentwurf breite Zustimmung (162 zu 3 Stimmen).
In der Differenzbereinigung stand im **Ständerat** erneut die Mediation im Mittelpunkt. Der Rat folgte der Kommissionsminderheit, die sich dafür stark machte, dass die Einführung der Mediation den Kantonen freigestellt wird. Dieser Antrag stiess auch auf Zustimmung, weil verschiedene Voten zu vernehmen waren, die auf neue Fakten hinsichtlich der Mediation hinwiesen, welche es noch zu analysieren gelte. Ebenfalls wurde bei Artikel 365 und 367 eine Differenz belassen, um die Praktikabilität von abgekürzten Verfahren, bei der grundsätzlichen Anerkennung der Zivilansprüche durch die beschuldigte Person, zu prüfen.
Der **Nationalrat** stimmte grösstenteils den Beschlüssen des Ständerates zu. Die Ausnahmen bildeten erneut die die Mediation betreffenden Artikel 316 und 317. Die Grosse Kammer folgte dem Antrag der Kommissionsmehrheit, die sich bei Artikel 317 für Streichen aussprach. Bei Artikel 316 wurde allerdings ein Absatz 5 hinzugefügt, der es dem Staatsanwalt mit der Zustimmung beider Parteien erlaubt, eine Mediation anzuordnen.
Der **Ständerat** folgte dem Nationalrat schliesslich und strich Artikel 317, schuf aber eine weitere Differenz, indem er die Streichung des vom Nationalrat bei Artikel 316 hinzugefügten Absatzes 5 beschloss.
Der **Nationalrat** stimmte diesem Beschluss mit 99 zu 73 Stimmen zu.

06.102 StGB. Insiderstrafnorm. Änderung

Botschaft vom 8. Dezember 2006 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Streichung von Artikel 161 Ziffer 3 StGB) (BBl 2007 439)

Ausgangslage

Ziffer 3 der geltenden sogenannten Insiderstrafnorm, Artikel 161 des Strafgesetzbuches (StGB), soll gestrichen werden, da diese eine ungerechtfertigte und für die Bekämpfung von Insidergeschäften hinderliche Einschränkung des Tatbestands der Insidergeschäfte mit sich bringt.
Die Insiderstrafnorm stellt das Ausnützen von Wissensvorsprüngen zur Erzielung eines Vermögensvorteils unter bestimmten Voraussetzungen unter Strafe. Als tatbestandsmässige Handlung gilt das Ausnützen der Kenntnis einer vertraulichen Tatsache, die geeignet ist, den Kurs von in der Schweiz börslich oder vorbörslich gehandelten Effekten in vorhersehbarer Weise erheblich zu beeinflussen. Der Begriff der (vertraulichen) kursrelevanten Tatsache wird durch den Wortlaut von Artikel 161 Ziffer 3 StGB massgeblich eingeschränkt. Auch nach Auslegung des Bundesgerichts ist der Anwendungsbereich der Insiderstrafnorm auf bestimmte Insidertatsachen beschränkt. Nicht unter diese Strafnorm fallen beispielsweise Wertschriftenverkäufe, die im Vorfeld einer Gewinnwarnung getätigt werden, um einen zu erwartenden Kursverlust abzufedern. Vor diesem Hintergrund hat sich die Insiderstrafnorm als zu wenig griffig erwiesen.
Diese Einschränkung auf bestimmte kursrelevante Insidertatsachen lässt sich sachlich kaum begründen und ist unter dem Aspekt der Chancengleichheit der Anleger unbefriedigend. Deshalb schlägt der Bundesrat die ersatzlose Streichung von Ziffer 3 von Artikel 161 StGB vor. Mit dieser Streichung wird das Verbot des Ausnützens vertraulicher Tatsachen auf jegliche kursrelevanten Insidertatsachen ausgedehnt. Die vorgeschlagene Aufhebung von Ziffer 3 von Artikel 161 StGB wurde in der Vernehmlassung einhellig begrüsst.

Verhandlungen

18.06.07 SR Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Der Entwurf des Bundesrates wurde im **Ständerat** mit 30 Stimmen bei 0 Enthaltung einstimmig angenommen.

07.021 Rechtshilfe in Strafsachen. Abkommen mit der Föderativen Republik Brasilien

Botschaft vom 28. Februar 2007 zum Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Föderativen Republik Brasilien über Rechtshilfe in Strafsachen (BBl 2007 2023)

Ausgangslage

Eine effiziente Bekämpfung der Kriminalität geschieht heute immer mehr mit den Instrumenten der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen. Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Globalisierung und Vernetzung der Lebensverhältnisse nimmt auch die Kriminalität zunehmend grenzüberschreitende Dimensionen an. Die neuen Technologien, insbesondere im Bereich der Kommunikation und der Datenübermittlung, erleichtern kriminelle Aktivitäten über die Staatsgrenzen hinaus. Je nach Art der Delikte ist ausserdem vermehrt die Tätigkeit von strukturierten Organisationen festzustellen. All dies führt dazu, dass der einzelne Staat die Herausforderungen, die im Zusammenhang mit einer wirksamen Verbrechensbekämpfung bestehen, immer weniger allein zu bewältigen vermag. Um dem daraus resultierenden drohenden Verlust an Sicherheit entgegenzuwirken, muss schrittweise ein weltweites Netzwerk von bilateralen Abkommen auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen aufgebaut werden. Der Abschluss des Vertrages mit Brasilien ist ein weiterer Beitrag im Hinblick auf dieses Ziel. Er stellt ausserdem die Weiterführung der bereits eingeleiteten Zusammenarbeit mit dem grössten Staat Lateinamerikas dar, da die Schweiz und Brasilien bereits 1932 einen Auslieferungsvertrag abgeschlossen haben.
Im Rahmen der Beziehungen mit Brasilien steht insbesondere der Wille der Schweiz im Vordergrund, künftig ein wirksameres Vorgehen gegen Delikte wie Korruption, Drogenhandel, Geldwäscherei sowie Frauen- und Kinderhandel zu ermöglichen.
Dies ist von grosser Bedeutung, da die Schweiz – wie die Statistiken der letzten Jahre zeigen – mit Brasilien im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen umfangreiche Beziehungen unterhält.
Inhalt des Vertrages
Der Vertrag schafft eine völkerrechtliche Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit der beiden Staaten bei der Aufdeckung, Verfolgung und Ahndung strafbarer Handlungen.
Im vertraglich vereinbarten Umfang sind die Vertragsparteien zur Leistung von Rechtshilfe verpflichtet. Bisher konnte die Schweiz Brasilien lediglich auf der Grundlage des mit diesem Staat abgeschlossenen Auslieferungsvertrages (Art. XVII; SR 0.353.919.8) und des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG; SR 351.1) Rechtshilfe gewähren.
Der Vertrag liegt auf der Linie der Rechtshilfeverträge, welche die Schweiz unlängst mit den Philippinen sowie mit Hongkong, Ägypten, Peru und Ecuador abgeschlossen hat. Wie diese orientiert er sich am Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (EUeR; SR 0.351.1) sowie am IRSG, deren wichtigste Grundsätze er übernimmt. Darüber hinaus berücksichtigt er die jüngsten Entwicklungen auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Der Vertrag erfordert keine Änderungen des geltenden Rechts.
Verschiedene Bestimmungen dienen der Vereinfachung und Beschleunigung der Rechtshilfeverfahren und der Verbesserung des Rechtshilfeverkehrs zwischen den beiden Staaten überhaupt.

Verhandlungen

26.09.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Der **Ständerat** stimmte der Vorlage einstimmung und ohne Diskussion zu.

Bürgerrecht

03.454 Parlamentarische Initiative (Pfisterer Thomas). Bürgerrechtsgesetz. Änderung

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR): 18.11.03
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR): 27.10.05 (BBl 2005 6941)
Stellungnahme des Bundesrates: 02.12.05 (BBl 2005 7125)

Ausgangslage

Zwei Urteile des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003 im Bereich des Bürgerrechts haben in der eidgenössischen und kantonalen Politik zahlreiche Vorstösse provoziert und in der schweizerischen Rechtswissenschaft heftige Diskussionen ausgelöst. Mit dem ersten Urteil kassierte das Bundesgericht erstmals einen als diskriminierend eingestuften Einbürgerungsentscheid einer Gemeinde; mit dem zweiten Urteil qualifizierte es Urnenabstimmungen bei Einbürgerungsentscheiden als verfassungswidrig.
Politisch umstrittene Rechtsfragen sollten nicht allein durch eine Verfassungsauslegung des Bundesgerichts, sondern durch den Gesetzgeber geklärt werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf der Staatspolitischen Kommission (SPK) will das zu Tage getretene Spannungsfeld zwischen der in einigen Kantonen verankerten Einbürgerungsdemokratie einerseits und den Anforderungen des Rechtsstaates andererseits überbrücken. Mit Blick auf die vielerorts üblichen Gemeindeabstimmungen über Einbürgerungen unterbreitet die Kommission eine Lösung, welche die Hoheit über die Einbürgerungsverfahren im Kanton und in der Gemeinde explizit den Kantonen zuweist, die Begründungspflicht für ablehnende Einbürgerungsentscheide festschreibt und gleichzeitig ein Beschwerderecht gegen ablehnende Entscheide auf kantonaler Ebene verankert.
Welches Entscheidorgan eine Einbürgerung vornimmt und durch welches Verfahren eine Begründung beizubringen ist, lässt der Gesetzesentwurf bewusst offen. Der Entwurf sieht einzig vor, dass ein Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten dann zur Abstimmung unterbreitet werden darf, wenn seine Ablehnung vorgängig beantragt und begründet wird. Schliesslich werden die Kantone verpflichtet, die Privatsphäre der Einbürgerungswilligen so zu schützen, dass nur die für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen notwendigen Daten bekannt gegeben werden dürfen und bei deren Auswahl der Adressatenkreis zu berücksichtigen ist.
Die Vorlage liegt inhaltlich auf der Linie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und damit der Verfassung. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens stiessen die Vorschläge in den wesentlichen Punkten auf grosse Zustimmung. Schliesslich bringen die Regelungen des Entwurfs eine Klarstellung nach den beiden Grundsatzentscheiden des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003. Die Vorlage wurde von der SPK-S einstimmig verabschiedet.
Der Bundesrat stimmt dem Erlass- und Berichtsentwurf der SPK-S vom 27. Oktober 2005 zur Revision der Bürgerrechtsregelung zu.

Verhandlungen

09.12.2003	SR	Der Initiative wird Folge gegeben.
14.12.2005	SR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
07.06.2007	NR	Eintreten. Das Geschäft geht für die Detailberatung an die Kommission zurück.
02.10.2007	NR	Abweichend.

Der **Ständerat** lehnte sowohl einen Nichteintretensantrag als auch einen Rückweisungsantrag von Christoffel Brändli (V, GR) ab und folgte den Argumenten seiner Kommission, indem er den Gesetzesentwurf mit 31 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen unverändert annahm. Mit dieser Vorlage soll in erster Linie ein Kompromiss gefunden werden zwischen den Vorgaben des Bundesgerichts, welches Urnenabstimmungen bei Einbürgerungsentscheiden für verfassungswidrig hält, und den demokratischen Gepflogenheiten von ein paar Dutzend Deutschschweizer Gemeinden, die an der Urne über Einbürgerungsgesuche entscheiden. Konkret bleibt es den Kantonen überlassen, das Einbürgerungsverfahren auf Gemeinde- und Kantonsebene festzulegen; beantragt die Entscheidinstanz allerdings die Ablehnung eines Gesuchs, so muss sie dies begründen. Ein ablehnender Entscheid kann bei einem kantonalen Gericht angefochten werden. Die SVP, die einzige

Partei, die sich gegen diese Vorlage aussprach, lehnte im Namen der Souveränität des Volkes die Begründungspflicht und das Beschwerderecht ab.
Der **Nationalrat** trat entgegen dem Antrag der Kommissionsmehrheit mit 103 zu 74 Stimmen auf diesen Gesetzesentwurf ein. Nach Auffassung der Ratsmehrheit soll diese Vorlage als Gegenentwurf zur Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“ (vgl. Geschäft 06.086) dienen. Der Entwurf wird somit zur Detailberatung an die Kommission zurückgewiesen.
In der zweiten Beratung hatten sich die Fronten im Nationalrat zwischen den von der SVP angeführten Rechtsbürgerlichen, welche Einbürgerungen an der Urne beibehalten wollten, und dem rotgrünen Lager, das sich für einen reinen Verwaltungsakt einsetzte, nicht beruhigt. Für Thérèse Meyer (C, FR), Sprecherin der Staatspolitischen Kommission (SPK), sollte der Einbürgerungsentscheid kein reiner Verwaltungsakt, sondern auch ein politischer Akt sein. In diesem Zusammenhang hatte die Kommission beantragt, dass sich Gemeindeversammlungen zu Einbürgerungsentscheiden äussern können. Dieser Antrag wurde mit 111 zu 78 Stimmen angenommen. Entgegen der Meinung der SVP hat der Rat mit 102 zu 86 Stimmen beschlossen, dass jede Ablehnung schriftlich begründet werden muss. Mit 112 zu 75 Stimmen wurde ausserdem beschlossen, dass die Kantone bestimmte Informationen über die Gesuchsteller veröffentlichen müssen. Die Linke sprach sich zudem vergeblich gegen die, wie Marianne Huguenin (-, VD) es nannte, „würdige Nachfolge der Inquisition“ aus: Die grosse Kammer folgte dem Ständerat und hielt an der Beschwerdemöglichkeit vor den kantonalen Gerichtsbehörden fest. Die Anträge der SVP, das Einspracherecht einzuschränken, wurden allesamt abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 77 zu 72 Stimmen angenommen. Die Differenzbereinigung wird in der nächsten Legislatur im Ständerat fortgesetzt.

06.086 Für demokratische Einbürgerungen. Volksinitiative

Botschaft vom 25. Oktober 2006 zur Eidgenössischen Volksinitiative "Für demokratische Einbürgerungen" (BBl 2006 8953)

Ausgangslage

Am 13. September 2003 hat die Schweizerische Volkspartei (SVP) im Anschluss an den Beschluss ihrer Delegiertenversammlung die eidgenössische Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“ lanciert. Die Volksinitiative beinhaltet in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs folgende Forderungen:

- Die Gemeinden sollen autonom entscheiden können, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilen darf.
- Ein erfolgter Einbürgerungsentscheid dieses zuständigen Organs soll endgültig sein, das heisst, nicht mehr durch eine weitere Instanz überprüft werden können.

Zu diesem Zweck verlangt die Volksinitiative, dass der geltende Artikel 38 der Bundesverfassung durch einen vierten Absatz ergänzt wird. Mit ihrem Anliegen wollen die Urheber des Volksbegehrens die Rechtslage, die durch zwei Urteile des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003 entstanden ist, rückgängig machen. Ausgehend von der Annahme, dass ein Einbürgerungsentscheid nicht rein politischer Natur, sondern auch ein Akt der Rechtsanwendung ist, hatte das Bundesgericht in einem ersten Urteil einen als diskriminierend eingestuften Einbürgerungsentscheid einer Gemeinde kassiert; mit dem zweiten Urteil hatte es Urnenabstimmungen bei Einbürgerungsentscheiden für verfassungswidrig erklärt. Durch die neue bundesgerichtliche Praxis wurde der verfahrensmässige Spielraum bei Einbürgerungen grundsätzlich eingeengt, und es sind in der Folge in der Schweiz keine Einbürgerungen mehr auf dem Weg der Urnenabstimmung vorgenommen worden. Im Nachgang zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung vom 9. Juli 2003 befassten sich mehrere parlamentarische Vorstösse mit den neu aufgeworfenen Fragen zum Thema der Einbürgerung. So reichte am 3. Oktober 2003 Ständerat Thomas Pfisterer (RL, AG) eine parlamentarische Initiative zum Bürgerrechtsgesetz (siehe 03.454) in Form einer allgemeinen Anregung ein. Mit Blick auf die Volksinitiative kam die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) zum Schluss, dass möglichst rasch ein konkreter Vorschlag auszuarbeiten sei, welcher im Sinne eines indirekten Gegenentwurfs der Volksinitiative gegenübergestellt werden könne. Am 27. Oktober 2005 hat die SPK-S ihren Erlass- und Berichtsentwurf zuhanden des Ständerates verabschiedet. In seiner Stellungnahme vom 2. Dezember 2005 stimmte der Bundesrat dieser Vorlage der SPK-S zu. Mit seiner Stellungnahme brachte der Bundesrat zum Ausdruck, dass er wie das Bundesgericht die Einbürgerung nicht als politischen Akt, sondern als einen Rechtsanwendungsakt versteht. Diese Haltung entspricht der neuen Rechtsauffassung, die den bundesgerichtlichen Entscheiden vom 9. Juli 2003 zugrunde liegt. Zuvor hatte in Lehre und Praxis mehrheitlich die Auffassung vorgeherrscht, die

Einbürgerung sei ein politischer Akt, der keiner weiteren Begründung bedürfe und mangels eines Rechtsanspruchs auch nicht gerichtlich anfechtbar sei. Daher konnten zu dieser Zeit die Gemeinden – je nach Ausgestaltung des kantonalen Rechts – weitgehend selbständig über die Erteilung ihrer Bürgerrechte befinden. Mit seiner Praxisänderung von 2003 und der seither wiederholt bestätigten Praxis qualifizierte das Bundesgericht die Einbürgerungen als Rechtsanwendungsakte und erklärte namentlich die Urnenabstimmung über Einbürgerungsgesuche mit den mit dem neuen Rechtsverständnis verbundenen rechtsstaatlichen Vorgaben für unvereinbar. Die Vorlage der SPK-S hatte bezüglich der Frage der Rechtsnatur von Einbürgerungen demgegenüber eine Mittelstellung eingenommen, indem im Einbürgerungsakt eine Mischform gesehen wurde, welche sowohl Anteile eines politischen Aktes wie auch eines Rechtsanwendungsaktes enthält. Dementsprechend wurde auch die Urnenabstimmung über Einbürgerungsgesuche unter gewissen Voraussetzungen für zulässig angesehen.
Nach Ansicht des Bundesrates hat der Gesetzesentwurf der SPK-S vom 27. Oktober 2005 in inhaltlicher Hinsicht den Vorteil, dass er auf der Linie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und damit der bestehenden Verfassung liegt. Zudem sind die Vorschläge zur Gesetzesrevision in den wesentlichen Punkten anlässlich des bei den Kantonen, den politischen Parteien und weiteren interessierten Organisationen durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens auf grosse Zustimmung gestossen.
Demgegenüber stellen sich die Urheber und Urheberinnen der Volksinitiative auf den Standpunkt, dass politisch umstrittene Rechtsfragen nicht allein durch eine Verfassungsauslegung des Bundesgerichts, sondern durch den Verfassungsgeber selbst geklärt werden müssen. Durch die angestrebte Verfassungsreform sollen die Gemeinden ermächtigt werden, auf kommunaler Ebene das Verfahren und die für die Einbürgerung zuständigen Organe festzulegen. Allerdings vermag die vorliegende Verfassungsvorlage das offen zutage getretene Spannungsverhältnis zwischen der Einbürgerungsdemokratie und den zeitgemässen Anforderungen an einen Rechtsstaat nicht zu überwinden. Für den Fall einer Annahme der Volksinitiative wären die eingespielten Verfahrensabläufe zahlreicher Kantone obsolet. Schliesslich könnten mit der angestrebten Aufhebung rechtsstaatlicher Regelungen bei der Erteilung des Gemeindebürgerrechts zusätzliche Konflikte mit dem internationalen Recht entstehen.
Da die Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“ bezweckt, mit den rechtsstaatlichen Vorgaben zu brechen und die kantonalen Zuständigkeiten durch eine Verabsolutierung der Gemeindeautonomie zu beschneiden, empfiehlt der Bundesrat, diese abzulehnen. Sofern die eidgenössischen Räte die ständerätliche Gesetzesvorlage zur parlamentarischen Initiative (03.454) der Volksinitiative als indirekten Gegenentwurf auf der Ebene des Gesetzes gegenüberstellen, wird der Bundesrat ein solches Vorgehen unterstützen.

Verhandlungen

07.06.2007	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
26.09.2007	SR	Zustimmung.
05.10.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (127:67)
05.10.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (34:7)

Im **Nationalrat** war die Eintretensdebatte zu dieser Volksinitiative und zur parlamentarischen Initiative Pfisterer (siehe Geschäft 03.454) geprägt vom Bundesgerichtsentscheid von 2003, in welchem Einbürgerungen via Urnenabstimmung als nicht rechtsstaatkonform erklärt worden waren. Diskutiert wurde hauptsächlich über die Rechtsnatur von Einbürgerungen. Für die SVP-Fraktion ist die Einbürgerung ein politischer Entscheid und demzufolge nicht begründungspflichtig oder anfechtbar. Das links-grüne Lager sowie die Mehrheit der FDP- und der CVP-Fraktion verwiesen dagegen auf den Vorrang des Rechtsstaates und der Grundrechte gegenüber der Volkssouveränität, was Willkür und Diskriminierung ausschliesst. Laut Hans-Jürg Fehr (S, SH) muss der einzelne Bürger sich gegen den Staat wehren und deshalb einen Entscheid anfechten können.
Luc Recordon (G, VD) hielt fest, dass die Initiative – sollte sie denn angenommen werden – nicht umgesetzt werden kann, ohne gegen wichtige internationale Verpflichtungen zu verstossen. Deshalb sei die Initiative unzulässig. Ein Minderheitsantrag Louis Schelbert (G, LU), wonach die Initiative für ungültig erklärt werden sollte, wurde mit 132 (davon 21 Sozialdemokraten) zu 49 Stimmen abgelehnt.
Der Nationalrat folgte dem Bundesrat und einer Kommissionsminderheit und empfahl Volk und Ständen gegen den Willen der Kommissionsmehrheit mit 117 zu 63 Stimmen, die Initiative abzulehnen.

In der Folge sprach sich die von Bundesrat Christoph Blocher unterstützte Ratsmehrheit für Eintreten auf die parlamentarische Initiative Thomas Pfisterer aus und wies die Initiative mit 103 zu 74 Stimmen für die Detailberatung an die Kommission zurück.
Auch im **Ständerat** sprach sich die Mehrheit der Kommission dafür aus, dem Nationalrat zu folgen und die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Einzig Maximilian Reimann (V, AG) – als Kommissionsminderheit – wollte am Charakter des politischen Aktes bei Einbürgerungen festhalten und nicht den Verwaltungsakt ins Zentrum rücken lassen. Hansheiri Inderkum (C, UR) hingegen betonte die Doppelnatur, also demokratischer Entscheid und Verwaltungsakt, da es um die „Rechtstellung der betroffenen Person" gehe. Er wies zudem darauf hin, dass bei der parlamentarischen Initiative Thomas Pfisterer ergänzt werden müsse, dass kein Anspruch auf Einbürgerung bestehe.
Mit 28 zu 7 Stimmen wurde die Initiative zur Ablehnung empfohlen.
Der Bundesbeschluss wurde im **Nationalrat** mit 127 zu 67, im **Ständerat** mit 34 zu 7 Stimmen angenommen.

Gleichstellungspolitik

02.090 Eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare. Bundesgesetz

Botschaft vom 29. November 2002 zum Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (BBl 2003 1288)

Ausgangslage

Der Entwurf sieht die Einführung einer eingetragenen Partnerschaft vor. Mit diesem neuen Rechtsinstitut soll es zwei Personen gleichen Geschlechts, die nicht miteinander verwandt sind, ermöglicht werden, ihre Beziehung rechtlich abzusichern.
Die eingetragene Partnerschaft wird beim Zivilstandsamt beurkundet und begründet eine Lebensgemeinschaft mit gegenseitigen Rechten und Pflichten. Die Partnerinnen oder Partner leisten einander Beistand und nehmen aufeinander Rücksicht. Für den gebührenden Unterhalt der Gemeinschaft sorgen sie gemeinsam nach ihren Kräften. Über die gemeinsame Wohnung soll nur noch zusammen verfügt werden. Der Gesetzesentwurf sieht zudem eine Regelung für die Vertretung der Gemeinschaft und die solidarische Haftung für Schulden, die in Vertretung der Gemeinschaft begründet worden sind, vor. Die beiden Partnerinnen oder Partner sollen sich gegenseitig Auskunft über Einkommen, Vermögen und Schulden geben und bei Konflikten in der Beziehung für bestimmte in der Gemeinschaft wichtige Fragen ein Gericht anrufen können.
Im Sinne einer modernen Namensregelung hat die Eintragung der Partnerschaft keine Auswirkungen auf den gesetzlichen Namen. Den beiden Partnerinnen oder Partnern steht es aber frei, im Alltag den Namen des andern oder einen Doppelnamen zu verwenden. Das Kantons- und Gemeindebürgerrecht bleibt unberührt. Besitzt eine der Partnerinnen oder einer der Partner eine ausländische Staatsangehörigkeit, so kann nach dem Bundesrecht die Einbürgerung nach fünf Wohnsitzjahren erfolgen, sofern die eingetragene Partnerschaft seit mindestens drei Jahren besteht.
Vermögensrechtlich soll das Paar einer Regelung unterstehen, die materiell der Gütertrennung des Eherechts entspricht. In einem öffentlich beurkundeten Vertrag kann im Hinblick auf die Auflösung der eingetragenen Partnerschaft eine spezielle vermögensrechtliche Regelung vereinbart werden. Namentlich können die beiden Partnerinnen oder Partner vereinbaren, dass nach den Bestimmungen des Eherechts über die Errungenschaftsbeteiligung abgerechnet wird.
Im Erbrecht, im Sozialversicherungsrecht, in der beruflichen Vorsorge sowie im Steuerrecht werden gleichgeschlechtliche Paare Ehepaaren gleichgestellt. Anspruch auf eine Hinterlassenenrente besteht unter den Voraussetzungen eines Witwers. Die Anwesenheitsregelung für ausländische Partnerinnen und Partner entspricht derjenigen von ausländischen Ehegatten.
Hat eine Person aus einer früheren Beziehung Kinder, so ist die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner verpflichtet, ihr in der Erfüllung der Unterhaltspflicht beizustehen und darf sie in der Ausübung der elterlichen Sorge nötigenfalls vertreten. Die Adoption eines Kindes und die Anwendung von fortpflanzungsmedizinischen Verfahren werden ausgeschlossen.
Aufgelöst wird die eingetragene Partnerschaft durch Tod oder Urteil. Die beiden Partnerinnen oder Partner können beim Gericht gemeinsam den Antrag auf Auflösung stellen. Zudem kann jede Partnerin oder jeder Partner die Auflösung verlangen, wenn das Paar seit mindestens einem Jahr

getrennt lebt. Wie bei der Ehescheidung sollen die Anwartschaften in der beruflichen Vorsorge geteilt werden, die während der Dauer der Gemeinschaft erworben worden sind. Unter engeren Voraussetzungen als im Scheidungsrecht besteht auch ein Anspruch auf Unterhaltsbeiträge. Zudem soll das Gericht die gemeinsame Wohnung einer Partnerin oder einem Partner zuteilen können.
Im Anhang zum Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft werden verschiedene bestehende Erlasse geändert. Insbesondere soll im Bundesgesetz über das internationale Privatrecht ein neues Kapitel über die eingetragene Partnerschaft eingefügt werden. Unvereinbarkeiten und Ausstandsgründe von Behördenmitgliedern sowie das Zeugnisverweigerungsrecht werden gleich wie bei Ehegatten umschrieben; in die neue Regelung werden aber auch faktische Lebensgemeinschaften einbezogen. Eine Mehrfachpartnerschaft soll wie eine Mehrfachehe unter Strafe gestellt werden.

Verhandlungen

03.12.2003	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
03.06.2004	SR	Abweichend.
10.06.2004	NR	Zustimmung.
18.06.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (112:51)
18.06.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (33:5)

Im **Nationalrat** stiess die Vorlage, die in der Kommission klar gutgeheissen worden war, auf Widerstand aus konservativen Kreisen. Die Fraktion der SVP und Christian Waber (E, BE) beantragten Nichteintreten, Maurice Chevrier (C, VS) beantragte Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, die den Abschluss eines Partnerschaftsvertrages in der Form einer öffentlichen Urkunde ermöglicht. Der Rat lehnte die Nichteintretensanträge mit 126 zu 55 Stimmen ab, und sprach sich anschliessend mit 117 zu 62 Stimmen gegen den Rückweisungsantrag aus.
Wie schon in der Kommission standen im Rat zwei Fragen im Vordergrund: der Status der ausländischen Partnerinnen oder Partner sowie die Adoption und die fortpflanzungsmedizinischen Verfahren für Paare in einer eingetragenen Partnerschaft.
Die Kommission befürwortete insgesamt die Idee, gleichgeschlechtliche Paare im Ausländerrecht den verheirateten Paaren gleichzustellen. Problematisch für sie ist die gleichzeitige Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer: Der Bundesrat hat in seiner Vorlage zu der gleichgeschlechtlichen Partnerschaft dieser Revision vorgegriffen, insbesondere in Artikel 6, der vorsieht, dass das Zivilstandsamt abzuklären hat, ob die Eintragung nicht auf eine Umgehung der Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern hinausläuft.
Um sicherzugehen, dass hier keine Ungleichheiten zwischen gleichgeschlechtlichen und heterosexuellen Paaren geschaffen werden, war es in den Augen der Kommission besser, die Absätze 2 und 3 von Artikel 6 des Entwurfs, welche die Einwanderungsfrage zum Inhalt haben, zu streichen. Christian Waber (E, BE) beantragte, dem Entwurf des Bundesrats zuzustimmen. Der Rat sprach sich jedoch mit 114 zu 63 Stimmen für den Kommissionsantrag aus.
Auch bei Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c setzte sich der Streichungsantrag der Kommission mit 97 zu 80 Stimmen gegenüber einem Antrag Christian Waber (E, BE) auf Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates durch. Erfolg hatte Christian Waber (E, BE) lediglich mit einem Antrag zu Artikel 27, Absatz 1 wurde durch den Zusatz ergänzt: „Elternrechte bleiben jedoch in allen Fällen gewährt."
Bei der Frage um das Verbot der Adoption und fortpflanzungsmedizinischer Verfahren (Art. 28) sprach die Kommission sich nach eingehender Diskussion für die Vorlage des Bundesrats aus. Zwei Minderheiten setzten sich für eine offenere Lösung in diesem Bereich ein. Die Minderheit I Vreni Hubmann (S, ZH) wollte den Artikel gestrichen und diese Frage in den allgemeinen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches geregelt haben. Die Minderheit II Anne-Catherine Ménetrey-Savary (G, VD) wollte unter bestimmten Bedingungen eine Adoption von Kindern des Partners bzw. der Partnerin ermöglichen. Diese beiden Anträge wurden abgelehnt und der Nationalrat stimmte der Vorlage des Bundesrats zu.
In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 118 zu 50 Stimmen gutgeheissen. Christian Waber (E, BE) kündigte an, dass die EDU das Referendum ergreifen werde.
Die Kommission des **Ständerats** sprach sich für die Vorlage des Bundesrats aus, wünschte allerdings einige Änderungen technischer Natur. Simon Epiney (C, VS) beantragte eine Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag eine Vorlage zu unterbreiten, welche die minimalen Erwartungen gleichgeschlechtlicher Paare erfüllt. Um zu vermeiden, dass ein Referendum zustande kommt, strebte er eine weniger ambitiöse, nicht so sehr der Ehe nachempfundene Variante der eingetragenen

Partnerschaft an. Er plädierte deshalb für eine schrittweise Anerkennung. Dieser Antrag wurde mit 25 zu 11 Stimmen abgelehnt.
Die Kommission beantragte, im Zivilgesetzbuch die Artikel 95 und 105 in dem Sinne zu ändern, dass das Verbot der Eheschliessung zwischen Verwandten aufgehoben wird. Diese vom Ständerat angestrebte Änderung wurde von Helen Leumann-Würsch (RL, LU), die befürchtete, dass dadurch die Gefahr eines Volksneins erhöht würde, vergeblich angefochten. Der Antrag der Kommission wurde mit 16 zu 11 Stimmen angenommen.
Die vom Ständerat angenommene Fassung wich somit von jener des Nationalrats nur geringfügig ab. In der Gesamtabstimmung sprach sich der Rat einhellig mit 25 Stimmen für die Vorlage aus.
Die Kommission des **Nationalrats** schliesslich beantragte, die verbliebenen Differenzen auszuräumen und sämtlichen Beschlüssen des Ständerats zuzustimmen. Die einzige eigentliche Neuerung des Ständerats war somit nur die Änderung von Artikel 95 ZGB, wonach das Eheverbot und die eingetragene Partnerschaft bei Stiefverhältnissen aufzuheben sei. Die Motion Claude Janiak (S, BL) (02.3479), welche dieser Änderung zugrunde liegt, wurde in beiden Räten angenommen. Sämtlichen Änderungen wurde beigepflichtet.
Im **Nationalrat** kündigte Ruedi Aeschbacher (E, ZH) im Namen der EVP-EDU-Fraktion (Evangelische Volkspartei und Eidgenössisch-Demokratische Union) ein Referendum an. In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage mit 112 zu 51 Stimmen angenommen.
Im **Ständerat** wurde das neue Gesetz mit 33 zu 5 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 mit 58,0% Ja-Stimmen gutgeheissen.

03.071 Gleichstellungsgesetz (Schlichtungsverfahren). Änderung

Botschaft vom 5. November 2003 über die Änderung des Gleichstellungsgesetzes (Schlichtungsverfahren) (BBl 2003 7809)

Ausgangslage

Ziel der Vorlage ist ein wirkungsvolles Vorgehen gegen Diskriminierungen auf Grund des Geschlechts von Bundespersonal. Dafür soll eine Schlichtungskommission eingeführt werden.
Für privatrechtlich Angestellte verlangt das Gleichstellungsgesetz (GIG, SR 151.1) ein Schlichtungsverfahren (Art. 11 GIG). Jeder Kanton hat deshalb eine Schlichtungsstelle eingerichtet; etwa in der Hälfte der Kantone steht diese auch für die öffentlich-rechtlich Angestellten des Kantons offen. Für Bundesangestellte gilt heute eine andere Lösung: Sie haben die Möglichkeit im Verlauf des Beschwerdeverfahrens ein Fachgutachten zu verlangen. Zuständig ist die Begutachtende Fachkommission Gleichstellungsgesetz, verankert in Artikel 13 Absatz 3 Gleichstellungsgesetz. Es hat sich gezeigt, dass das Begutachtungsverfahren verschiedene Schwierigkeiten aufweist. Das Hauptproblem ist, dass zuerst ein Beschwerdeverfahren eingeleitet werden muss, bevor man an die Fachkommission gelangen kann. Das stellt ein grosses Hindernis dar, denn ein Beschwerdeverfahren ist aufwändig und dauert lang.
Im Vergleich dazu ist das Verfahren vor den kantonalen Schlichtungsstellen viel effizienter, weshalb eine vergleichbare Lösung auch für das Bundespersonal eingerichtet werden soll. Die bestehende begutachtende Fachkommission wird im Gegenzug aufgelöst.
Zur Einführung einer Schlichtungskommission für Bundesangestellte braucht es eine Revision von Artikel 13 Absatz 3 Gleichstellungsgesetz.

Verhandlungen

02.06.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
29.09.2004	NR	Zustimmung.
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (129:49)

Die Vorlage wurde im **Ständerat** diskussionslos gutgeheissen und mit 22 zu 1 Stimme verabschiedet. Der **Nationalrat** nahm die Vorlage ebenfalls diskussionslos mit 103 zu 15 Stimmen an.

Innere Sicherheit, Staatsschutz

01.064 Teilung eingezogener Vermögenswerte. Bundesgesetz

Botschaft vom 24. Oktober 2001 betreffend das Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (BBl 2002 441)

Ausgangslage

Besonders wirksam bei der Bekämpfung der Kriminalität erweist sich seit den Neunzigerjahren die Abschöpfung deliktischer Vermögenswerte durch Einziehung von Vermögenswerten und durch die Strafverfolgung der Geldwäscherei. Um die hierzu unentbehrliche internationale Zusammenarbeit zu fördern, schlugen verschiedene internationale Gremien (Vereinte Nationen, Financial Action Task Force on Money Laundering, Europarat) vor, Regeln über die Teilung eingezogener Vermögenswerte zu entwickeln. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf, der ausdrücklich die Möglichkeit der Teilung und unter gewissen Voraussetzungen auch der Rückerstattung eingezogener Vermögenswerte unter Staaten vorsieht, soll eine Rechtsgrundlage für den Abschluss internationaler Teilungsvereinbarungen geschaffen werden. Damit wird der Wille der Schweiz zum Ausdruck gebracht, aktiv an der internationalen Bekämpfung der Kriminalität mitzuwirken. Aufgrund der föderalistischen Strukturen der Schweiz ist es zudem unumgänglich, die Teilung eingezogener Vermögenswerte auch im innerstaatlichen Bereich (unter Bund und Kantonen) zu regeln. Gemäss Artikel 381 StGB fallen Einziehungserlöse jenem Gemeinwesen zu, welches die Einziehung verfügt hat. Diese Bestimmung stammt aus dem Jahr 1942, mithin aus einer Zeit, in der die Kriminalität kaum kantonsübergreifenden, geschweige denn internationalen Charakter hatte. Die moderne Kriminalität ist demgegenüber vielfach grenzüberschreitend, und bei Einziehungen geht es oft um grosse Summen. Diese Merkmale rufen nach einem gemeinsamen Vorgehen in der Strafverfolgung, das heisst einer verstärkten Zusammenarbeit der Behörden von Bund und Kantonen. Die Zunahme solcher grossräumiger Strafverfahren und die Komplexität der Fälle verursachen dabei beträchtliche Kosten. Wenn aber die erfolgreiche Strafverfolgung vielfach das Mitwirken mehrerer Gemeinwesen voraussetzt, erscheint es als stossend, wenn nur ein einziges Gemeinwesen von den Einziehungen profitiert. Eine vom Parlament überwiesene Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates verpflichtet den Bundesrat denn auch, die Teilung der Einziehungserträge für jene Fälle zu regeln, in denen verschiedene Gemeinwesen an der Strafverfolgung beteiligt sind. Der Gesetzesentwurf über die Teilung eingezogener Vermögenswerte greift diese Forderung auf und schafft mit einfachen Teilungsregeln einen Ausgleich unter den am Strafverfahren beteiligten Gemeinwesen. Damit sollen insbesondere Kompetenzkonflikte im Bereich des Einziehungsrechts vermieden oder entschärft werden. Das vorgeschlagene Teilungssystem sieht vor, dass fünf Zehntel der eingezogenen Vermögen jenem Gemeinwesen (den Kantonen oder in Bundesangelegenheiten dem Bund) zufallen, welches die Untersuchung geleitet und die Einziehung ausgesprochen, mithin den grössten Arbeitsaufwand zu tragen hatte. Die Kantone, in denen sich die eingezogenen Werte befanden, sollen zwei Zehntel dieser Vermögen erhalten, da sie am Strafverfahren mitgewirkt haben und oft verpflichtet waren, Untersuchungen gegen Finanzintermediäre durchzuführen. Drei Zehntel der eingezogenen Vermögen sollen in allen Fällen an den Bund gehen, einerseits, weil dieser die Kantone bei der Bekämpfung der Kriminalität unterstützt (internationale Rechtshilfe, Zentralstellen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens, elektronische Datenbanken), anderseits, weil ihm auf Grund seiner neuen Zuständigkeit bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität zusätzliche Kosten anfallen.
Verschiedentlich wurde vorgeschlagen (namentlich in der Motion von Nationalrat Alex Heim (C, SO) und der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Jost Gross (S, TG)), eingezogene Drogengelder für die Suchthilfe (Prävention und Therapie) sowie die Entwicklungshilfe für Drogen anbauende Länder zu verwenden. Bei den Drogenabhängigen handle es sich um die eigentlichen Opfer des Drogenhandels, und für die Bauern in der dritten Welt, die vom Anbau von Betäubungsmittelpflanzen leben, sollten andere Erwerbsmöglichkeiten geschaffen werden. Der Bundesrat zieht aber eine Lösung vor, welche den Kantonen die Möglichkeit offen lässt, Bestimmungen über die Zweckbindung von Einziehungserlösen zu erlassen.

Verhandlungen

17.06.2003	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.12.2003	NR	Abweichend.
09.12.2003	SR	Abweichend.
15.12.2003	NR	Abweichend.

03.03.2004 SR Abweichend.
08.03.2003 NR Zustimmung.
19.03.2004 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
19.03.2004 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (168:11)

Im **Ständerat** wollte eine sozialdemokratische Minderheit in Artikel 5 einen Teil des Geldes für die Bekämpfung des Drogenanbaus und der sexuellen Ausbeutung von Kindern in den Entwicklungsländern einsetzen. Der Ständerat lehnte den Antrag mit 29 zu 5 Stimmen ab.
In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf des Bundesrates einstimmig angenommen und somit jegliche Zweckbindung der eingezogenen Vermögenswerte verworfen.
Im **Nationalrat** stand ebenfalls der Teilungsschlüssel in Artikel 5 im Zentrum der Debatten. Die Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen beantragte die Schaffung von zwei Spezialfonds für Suchtprävention und Suchtbehandlung im Inland sowie für Projekte in Drogenanbaugebieten. Eine Minderheit I Ulrich Siegrist (V, AG) beantragte Zustimmung zum Beschluss des Ständerates, eine Minderheit II Doris Leuthard (C, AG) unterbreitete einen Kompromissvorschlag, der keinen Spezialfonds mehr vorsieht, aber bestimmt, dass die Kantone einen Teil der ihnen zufliessenden Gelder für Suchtprävention und Suchtbehandlung verwenden müssen (Abs. 5) und dass auch der Bund einen Teil der Gelder für Projekte in Ländern der schweizerischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit mit Drogenanbaugebieten verwenden muss (Abs. 6). Der Rat stimmte mit 104 zu 74 Stimmen dem Antrag dieser Minderheit II zu.
Der **Ständerat** stimmte erneut mit 28 zu 11 bzw. 26 zu 11 Stimmen für den Entwurf des Bundesrates.
Nachdem sich die Kommission mit 6 zu 4 Stimmen für den Kompromissvorschlag der Minderheit II entschieden hatte, hielt der **Nationalrat** ohne Gegenstimmen an seiner Lösung fest.
Der **Ständerat** sprach sich ein drittes Mal mit 32 zu 5 Stimmen für den Entwurf des Bundesrates aus.
Nach einer regen Debatte akzeptierte der **Nationalrat** mit 92 zu 65 bzw. 94 zu 67 Stimmen diesen Entscheid.

4. Aussenpolitik

Übersicht

Allgemeines

85.019 Friedliche Nutzung der Kernenergie. Abkommen mit Aegypten
02.076 Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung. Rahmenkredit (APK)
02.077 Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Bundesgesetz (APK)
02.091 Zivile friedensfördernde Massnahmen im Rahmen des VBS. Rahmenkredit (APK)
03.031 FIPOI. Finanzhilfen (APK)
03.036 Internationale Währungskooperation. Neue Rechtsgrundlage (APK)
03.037 Abgeschlossene internationale Staatsverträge im Jahr 2002. Bericht (APK)
03.040 Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern. Weiterführung (APK)
03.056 Bundesrepublik Nigeria. Abkommen über Zuwanderungsangelegenheiten (SPK)
03.062 Auslieferungsverfahren. Vertrag mit der Französischen Republik (RK)
03.459 Pa.Iv. SPK-SR. Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen (SPK)
04.023 Abgeschlossene internationale Staatsverträge im Jahr 2003. Bericht (APK)
04.026 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Beitritt der Schweiz (APK)
04.037 Beziehungen zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. Bericht 2004 (APK)
05.029 EMRK. Beschwerdeverfahren (RK)
05.039 Abgeschlossene internationale Staatsverträge im Jahr 2004. Bericht (APK)
05.042 Beziehungen zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. Bericht 2005 (APK)
05.074 Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Schlepperei. Uno-Übereinkommen (RK)
05.076 Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen. Abkommen mit dem Fürstentum Liechtenstein (APK)
05.077 FIPOI. Finanzhilfen (APK)
05.088 Auf Trusts anwendbares Recht. Haager Übereinkommen (RK)
06.010 Genfer Abkommen von 1949. Zusätzliches Schutzzeichen (APK)
06.039 Abgeschlossene internationale Staatsverträge im Jahr 2005. Bericht (APK)
06.054 Beziehungen zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. Bericht 2006 (APK)
06.061 Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz 2003-2007. Bericht (APK)
06.074 Gaststaatgesetz (APK)
06.076 Personenverkehr. Abkommen mit Algerien (APK)
06.095 Internationale humanitäre Hilfe. Weiterführung (APK)
06.099 Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS. Weiterführung (APK)
07.029 Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern. Kindsentführungen (RK)
07.036 Abgeschlossene internationale Staatsverträge im Jahr 2006. Bericht (APK)

07.040 Weltausstellung 2010 in Shanghai (WBK)

07.050 Beziehungen zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. Bericht 2007 (APK)

07.051 Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Weiterführung (APK)

Berichte der Delegation bei der APF
(Parlamentarische Versammlung der Frankophonie)

04.007 Delegation bei der APF (Parlamentarische Versammlung der Frankophonie). Bericht 2002/2003

05.007 Delegation bei der APF (Parlamentarische Versammlung der Frankophonie). Bericht 2004

06.007 Delegation bei der APF (Parlamentarische Versammlung der Frankophonie). Bericht 2005

Berichte der Delegation bei der interparlamentarischen Union

04.042 Delegation bei der Interparlamentarischen Union. Bericht 2003 (APK)

05.005 Delegation bei der Interparlamentarischen Union. Bericht 2004 (APK)

06.013 Delegation bei der Interparlamentarischen Union. Bericht 2005 (APK)

07.014 Delegation bei der Interparlamentarischen Union. Bericht 2006 (APK)

Berichte der nicht ständigen Delegationen

05.021 Tätigkeiten der nicht ständigen Delegationen. Bericht

06.033 Tätigkeiten der nicht ständigen Delegationen. Bericht

Allgemeines

85.019 Friedliche Nutzung der Kernenergie. Abkommen mit Aegypten

Botschaft und Beschlussesentwurf vom 1. Mai 1985 (BBl II 1985 49), betreffend den Vertrag über die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Aegypten im Bereiche der friedlichen Verwendung der Kernenergie.

Ausgangslage

Das Abkommen setzt den öffentlich-rechtlichen Rahmen für die nukleare Zusammenarbeit zwischen privaten Firmen bzw. staatlichen Institutionen beider Vertragsparteien. Diese erklären sich bereit, die Zusammenarbeit im Nuklearbereich zwischen öffentlichen und privaten Organisationen beider Staaten zu erweitern und zu fördern. Sie erklären sich ausserdem bereit, die ausgetauschten nuklearen Güter ausschliesslich für friedliche und nichtexplosive Zwecke zu verwenden, diese Verwendung durch die Internationale Atomenergie Agentur kontrollieren zu lassen, die Güter nur mit den gleichen Auflagen, einige nur mit der Zustimmung des ursprünglichen Lieferlandes, an Drittstaaten weiterzugeben und schliesslich den physischen Schutz dieser Güter zu garantieren.

Am 14. November 1985 beschloss die damalige Energiekommission des Nationalrats Eintreten und Zustimmung zum Abkommen. Nachdem sich am 26. April 1986 in Tschernobyl der Reaktorunfall ereignet hatte, wurde das Geschäft von der Traktandenliste des Nationalrats abgesetzt und seither nicht wieder aufgenommen. Aufgrund der seither gründlich veränderten Voraussetzungen, soll ein Neuanfang ermöglicht werden.

Verhandlungen

15.12.2003 SR Nichteintreten.

16.12.2003 NR Nichteintreten.

Beide Räte beschlossen diskussionslos, auf das Geschäft nicht einzutreten.

02.076 Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung. Rahmenkredit

Botschaft vom 23. Oktober 2002 über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung (BBl 2002 7975)

Ausgangslage

Der Entwurf des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte sieht vor, dass die finanziellen Mittel für Massnahmen in diesen beiden Bereichen in Form von mehrjährigen Rahmenkrediten bewilligt werden. Mit der Botschaft beantragt der Bundesrat erstmals einen entsprechenden Rahmenkredit in Höhe von 240 Millionen Franken mit einer Laufzeit von mindestens vier Jahren. Die Laufzeit beginnt am 1. Januar 2004. Die zivile Konfliktbearbeitung und die Menschenrechtsförderung sind zentrale Anliegen der schweizerischen Aussenpolitik. Im aussenpolitischen Bericht 2000 hielt der Bundesrat fest, dass er künftig «einen wesentlichen und deutlich sichtbaren Beitrag zur Verhütung gewaltsamer Konflikte leisten» will. Gleichzeitig kündigte er an, dass er «eine eigenständige und profilierte humanitäre Politik betreiben» und «seine Bestrebungen zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit entsprechenden Massnahmen verstärken» will.
Der Bundesrat hat Ziele und Grundsätze definiert und konkrete Aktionsfelder festgelegt, in denen sich die Politische Direktion des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in den beiden Bereichen während der kommenden vier Jahre engagieren wird. Um die Qualität und Wirkung der schweizerischen Beiträge zu erhöhen, wird diese Direktion zudem ihr Sachwissen in ausgewählten Themenbereichen ausbauen.
Die bisher zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel reichen nicht aus, um angemessen auf die ständig steigende Nachfrage nach schweizerischen Beiträgen in den Bereichen der zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung zu reagieren. Die bisherigen Mittel konnten zudem nur im Rahmen von einjährigen Verpflichtungen verwendet werden. Dieser Modus hat sich als unpraktikabel erwiesen. Er widerspricht der Erkenntnis, dass wirkungsvolle Massnahmen mindestens in einer mittelfristigen Perspektive umgesetzt werden müssen. Mit dem Rahmenkredit wird es möglich, mehrjährige Verpflichtungen einzugehen. Die Zuständigkeit für die Durchführung der Massnahmen in den beiden Bereichen liegt bei der Politischen Direktion des EDA. Die Politische Direktion arbeitet dabei eng mit anderen Bundesstellen, insbesondere mit der Direktion für Zusammenarbeit und Entwicklung (DEZA), mit internationalen Organisationen, mit nichtstaatlichen Organisationen sowie mit Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft zusammen.

Verhandlungen

20.03.2003 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
30.09.2003 SR Abweichend.
16.12.2003 NR Abweichend.
17.12.2003 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) Nichteintreten. Schlüer begründete dies im Namen der Minderheit und der SVP-Fraktion damit, dass die Vorlage einzig bezwecke, die Gelder für die Friedensförderung zu erhöhen und in Rahmenkrediten der parlamentarischen Kontrolle zu entziehen. Aus finanzpolitischer Sicht sei dies verantwortungslos, Friedensförderung sei, wie bislang bewiesen, auch ohne ein Gesetz möglich. Eine grosse Ratsmehrheit befand jedoch, dass die aktuelle Lage und der Krieg gegen den Irak die Notwendigkeit der zivilen Friedensförderung auf dramatische Weise verdeutlicht hätten. Die heutige Weltlage rufe geradezu nach Frieden und Gerechtigkeit, sagten die Kommissionssprecher, welche beantragten dem Bundesrat zu folgen. Mit 111 zu 24 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten. In der Detailberatung beantragte eine Minderheit Ruedi Baumann (G, BE) den Rahmenkredit auf 280 Millionen Franken zu erhöhen. Mit zusätzlichen 40 Millionen könnte die Schweiz einen grösseren Akzent auf die Entminungsmassnahmen legen und so helfen, die Verstümmelung von Menschen zu verhindern. Theophil Pfister (V, SG) beantragte, den Kredit auf 140 Millionen Franken zu senken. Die Entwicklung im Irak verlange keine Ausweitung der Friedensförderung, sondern eine Beschränkung auf die

Kernkompetenz der Schweiz, die humanitäre Hilfe, sagte Pfister. Die freisinnig-demokratische und die christlichdemokratische Fraktion unterstützten den Antrag des Bundesrates. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey hielt fest, dass der Kredit von 240 Millionen Franken das Minimum sei, um die Glaubwürdigkeit der Schweiz zu bewahren. Sowohl der Antrag der Minderheit Ruedi Baumann wie der Antrag Pfister wurden klar abgelehnt und in der Gesamtabstimmung stimmte der Rat dem Rahmenkredit mit 120 zu 27 Stimmen zu.
Im **Ständerat** beantragte eine knappe Kommissionsmehrheit den Rahmenkredit auf 175 Millionen Franken zu beschränken. Der angestrebte Ausbau der zivilen Friedensförderung sei mit der prekären Lage der Bundesfinanzen nicht vereinbar, machte Kommissionspräsident Maximilian Reimann (V, AG) geltend. Dick Marty (R, TI) beantragte im Namen einer Minderheit dem Beschluss des Nationalrates zu folgen. 240 Millionen Franken seien keineswegs überrissen angesichts der 130 Millionen Franken, welche die Schweizer Armee Jahr für Jahr allein für Munitionskäufe ausgebe. Als Kompromissvorschlag beantragte eine Minderheit Peter Briner (R, SH), den Kredit auf 200 Millionen Franken zu beschränken. Damit bleibe das finanzpolitische Gewissen frei, ohne dass die Strategie der zivilen Friedensförderung gefährdet werde, sagte Briner. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey beantragte einem Kredit von 240 Millionen Franken zuzustimmen, die Mehrausgaben seien konform mit dem Entlastungsprogramm, und das EDA habe dafür andernorts Gelder gestrichen. Mit 27 zu 10 Stimmen folgte der Rat der Minderheit Peter Briner und setzte den Rahmenkredit bei 200 Millionen Franken fest. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss mit 24 zu 3 Stimmen angenommen.
Bei der Differenzbereinigung im **Nationalrat** beantragte die Mehrheit der Kommission am früheren Beschluss von 240 Millionen Franken festzuhalten. Eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) beantragte dem Ständerat zuzustimmen. Vreni Müller-Hemmi (S, ZH) beantragte, falls der Rat nicht der Mehrheit der Kommission folgen würde, den Rahmenkredit auf 220 Millionen Franken festzulegen. In der ersten Abstimmung folgte der Rat mit 92 zu 85 Stimmen der Minderheit Schlüer und in der zweiten Abstimmung mit 116 zu 61 Stimmen dem Enventualantrag Müller-Hemmi.
Einstimmig folgte der **Ständerat** dem Beschluss des Nationalrates.

02.077 Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Bundesgesetz

Botschaft vom 23. Oktober 2002 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (BBl 2002 7611)

Ausgangslage

Der Bund engagiert sich seit Jahrzehnten im Rahmen von friedensfördernden und menschenrechtsstärkenden Massnahmen. Beide Bereiche sind in der Bundesverfassung verankert, welche den Bund in Artikel 54 Absatz 2 ausdrücklich zum Einsatz für die Achtung der Menschenrechte und zur Förderung von Demokratie sowie friedlichem Zusammenleben der Völker verpflichtet. So bezeichnet denn auch der Bundesrat in seinem Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren wie auch im Aussenpolitischen Bericht 2000 die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden sowie die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat als zwei seiner fünf aussenpolitischen Ziele. Mit der Botschaft unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung einen Gesetzesentwurf, der die formelle gesetzliche Basis bilden soll, auf welche der Bund sein Engagement in diesen Bereichen stützen kann. Dem Bund wird damit kein neues aussenpolitisches Tätigkeitsfeld eröffnet. Hingegen wird der seit Mitte der 90er Jahre wiederholt geäusserten Aufforderung Rechnung getragen, die Praxis namentlich hinsichtlich der Ausrichtung von Finanzhilfen im Bereich der Aussenpolitik zu überprüfen. Die Rechtsgrundlagen, auf die solche Finanzhilfen in der Vergangenheit abgestützt wurden, waren uneinheitlich: Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, die wesentlichen finanzrelevanten aussenpolitischen Tätigkeitsfelder künftig im Grundsatz auf formelle gesetzliche Grundlagen abzustützen. Im Gesetzesentwurf werden Massnahmen des Bundes zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte geregelt. Diese sind Teil der schweizerischen Aussenpolitik. Nicht betroffen sind einerseits Massnahmen der Kantone oder Gemeinden. Andererseits bleiben Massnahmen in den Bereichen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe, der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas sowie der militärischen Friedensförderung vorbehalten. Die zivile Friedensförderung gemäss dem Gesetzesentwurf ist zu unterscheiden vom weit umfassenderen Begriff der «Friedenspolitik», der alle Massnahmen einschliesst, die direkt oder indirekt auf die Förderung des Friedens abzielen. Vorliegend soll angesichts der zahlreichen damit befassten Stellen sowie des

Zusammenhanges mit anderen Politikbereichen nicht die gesamte Friedenspolitik der Schweiz erschöpfend geregelt werden, sondern für einen spezifischen Aspekt davon, die zivile Friedensförderung, eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.
Jeweils im Rahmen der Anträge auf Rahmenkredite, gestützt auf den Gesetzesentwurf, wird der Bundesrat der Bundesversammlung über die Evaluation der getroffenen Massnahmen berichten und die Zielsetzungen in den Bereichen der zivilen Friedensförderung und der Stärkung der Menschenrechte im Detail definieren und erläutern.

Verhandlungen

20.03.2003	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
30.09.2003	SR	Abweichend.
16.12.2003	NR	Abweichend
17.12.2003	SR	Zustimmung.
19.12.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (139:45)
19.12.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Eintretensdebatte des **Nationalrates** siehe Geschäft 02.076. Auch für dieses Geschäft beantragte eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) Nichteintreten. Mit 116 zu 20 Stimmen beschloss der Rat Eintreten. In der Detailberatung stellte die Minderheit Schlüer drei Anträge, die darauf abzielten, dass Aktivitäten im Bereich der Friedensförderung nicht über NGO's abgewickelt werden können, zudem wollte die Minderheit das geplante Expertengremium streichen. Christian Grobet (S, GE) beantragte die Schaffung eines universitären Instituts in Genf im Bereich des humanitären Völkerrechts. Von den anderen Fraktionen wurden jedoch sowohl die Anträge der Minderheit, sowie der Antrag Grobet abgelehnt. Die Kommissionssprecher wiesen darauf hin, dass der Bund weiterhin die Möglichkeit haben muss, Finanzhilfen an privatrechtliche Vereine und Stiftungen zu leisten. Es gibt Situationen in denen nur NGO's Zugang zu bestimmten Bevölkerungskreisen haben. Die Anträge der Minderheit und der Antrag Grobet wurden mit offensichtlichem Mehr abgewiesen. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 107 zu 24 Stimmen angenommen.
Das Geschäft wurde im **Ständerat** zusammen mit dem Geschäft 02.076 behandelt. In der Detailberatung beschloss der Rat dem Bund die Kompetenz nicht zu erteilen, Vereine und Stiftungen im Zusammenhang mit der Friedensförderung gründen zu dürfen. Er folgte jedoch mit 16 zu 15 Stimmen einer Kommissionsminderheit Christiane Brunner (S, GE), welche zusätzlich verlangte, dass der Bund auch die Partnerschaft mit wissenschaftlichen Institutionen des humanitären Völkerrechts fördern kann. Auch verzichtete der Ständerat darauf im Gesetz festzuschreiben, dass friedenspolitische Ausführungsaufgaben delegiert werden können. Entgegen dem Antrag des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates strich der Ständerat die Bestimmung, wonach der Bundesrat eine beratende Kommission für zivile Friedensförderung einsetzt. Stattdessen beschloss der Ständerat den Bundesrat zu verpflichten, den zuständigen parlamentarischen Kommissionen jährlich Bericht über die getroffenen und geplanten Massnahmen nach diesem Gesetz zu erstatten. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 32 zu 0 Stimmen angenommen.
In der Differenzbereinigung hielt der **Nationalrat** mit 96 zu 73 daran fest, dem Bund die Kompetenz zu erteilen, Vereine und Stiftungen im Zusammenhang mit der Friedensförderung gründen zu dürfen. Bei der Förderung der Partnerschaft des Bundes mit wissenschaftlichen Institutionen des humanitären Völkerrechts folgte der Rat der kleinen Kammer. Mit 114 zu 60 Stimmen hielt der Nationalrat am Beschluss fest, dass friedenspolitische Ausführungsaufgaben delegiert werden können. Mit Stichentscheid des Präsidenten folgte der Rat der Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) und damit dem Ständerat bei der Frage der beratenden Kommission und der Berichterstattung an die Kommissionen.
Bei den verbleibenden Differenzen stimmte der **Ständerat** dem Nationalrat zu.

02.091 Zivile friedensfördernde Massnahmen im Rahmen des VBS. Rahmenkredit

Botschaft vom 9. Dezember 2002 über einen Rahmenkredit für zivile friedensfördernde Massnahmen im Rahmen des VBS (BBl 2003 622)

Ausgangslage

Die Friedensförderung leitet sich aus Artikel 2 Absatz 4 der Bundesverfassung ab und wird im Sicherheitspolitischen Bericht (SIPOL B 2000) als eine strategische Aufgabe konkretisiert. Zu den Mitteln, welche die Eidgenossenschaft dafür einsetzt, gehören verschiedene Beiträge des EDA und

des EVD; aber auch das VBS setzt neben militärischen Mitteln (vor allem die Teilnahme an friedensunterstützenden Einsätzen) zivile Mittel zur Friedensförderung ein.
Die Massnahmen zur zivilen Friedensförderung durch das VBS konzentrieren sich bisher auf drei Genfer Zentren und ein Programm zur Förderung des freien Flusses sicherheitspolitisch relevanter Information. Es sind dies das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, das Genfer Internationale Zentrum für Humanitäre Minenräumung, das Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte und das «International Relations and Security Network» an der ETH Zürich. Daneben werden auch verschiedene zivile Aktivitäten im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden sowie bilaterale oder multilaterale Kooperations- und Unterstützungsprogramme unternommen bzw. unterstützt.
Mit der Botschaft wird ein Rahmenkredit von 180 Millionen Franken für den Zeitraum 2004–2007 beantragt, der dazu dienen soll, die zivilen friedensfördernden Massnahmen im Rahmen des VBS zu finanzieren. Es handelt sich dabei um die Fortführung und Konsolidierung der bisherigen Aktivitäten und um ihre Ergänzung durch das Projekt «Maison de la Paix». Bei letzterem geht es darum, alle drei Zentren räumlich zu vereinigen und weiteren Institutionen, die in ähnlichen Bereichen tätig sind, Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen. Das Projekt entspringt der Absicht, die Ausstrahlungskraft dieser Institutionen weiter zu erhöhen, durch eine gemeinsame Infrastruktur Kosten zu senken, die Kontakte und Zusammenarbeit mit anderen Institutionen in Genf zu intensivieren und das internationale Genf zu stärken. Mit dem Rahmenkredit wird keine substanzielle Erhöhung der Mittel für zivile Friedensförderung im Rahmen des VBS beantragt. Primär geht es vielmehr darum, wegen der sich verändernden Gesetzeslage – Verabschiedung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, gemäss welchem die Mittel für derartige Massnahmen als Rahmenkredit für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden – von jährlichen Krediten auf einen mehrjährigen Rahmenkredit überzugehen. Im Voranschlag 2003 sind für die entsprechenden Massnahmen 43,125 Millionen Franken eingestellt. Die für 2004–2006 beantragten Mittel entsprechen der bestehenden Finanzplanung. Für die gesamte beantragte Laufzeit des Rahmenkredits beträgt der jährliche Durchschnitt 45 Millionen Franken.

Verhandlungen

20.03.2003	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.10.2003	SR	Abweichend.
16.12.2003	NR	Zustimmung.

Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) Nichteintreten. Begründet wurde der Antrag damit, dass es gehe nicht an, dass sowohl das EDA wie das VBS an der Finanzierung der Genfer Zentren beteiligt seien. Die Kompetenzen für die Aktivitäten im Bereich dieses Rahmenkredites sollen einem einzigen Departement zugeordnet werden. Für Bundesrat Samuel Schmid war eine gemeinsame Führung der Genfer Zentren angebracht, liessen sich doch Friedenspolitik und Sicherheitspolitik nicht voneinander trennen. Mit 122 zu 13 Stimmen beschloss der Rat Eintreten und in der Gesamtabstimmung wurde der Rahmenkredit mit 122 zu 10 Stimmen angenommen.
Im **Ständerat** war Eintreten unbestritten. Als Differenz zum Nationalrat beschloss der Ständerat, dass nicht das VBS, sondern der Bundesrat bestimmt wie der Kredit verwendet werden soll. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss einstimmig angenommen.
Diskussionslos stimmte der **Nationalrat** bei der verbleibenden Differenz dem Ständerat zu.

03.031 FIPOI. Finanzhilfen

Botschaft vom 16. April 2003 über die Gewährung eines Darlehens an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) zur Finanzierung eines neuen Gebäudes für die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und das HIV/Aids-Programm der Vereinten Nationen (UNAIDS) in Genf (BBl 2003 3439)

Ausgangslage

Die Schweiz verfügt über eine langjährige Tradition als Gaststaat internationaler Organisationen und Konferenzen. Die Rolle als Gaststaat verschafft unserem Land eine wertvolle und einzigartige Plattform für seine Aussenpolitik. Mit dem Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) hat die Bedeutung der Gaststaatpolitik noch an Stellenwert gewonnen.
Ein wesentliches Element der schweizerischen Gaststaatpolitik bilden die Erleichterungen, welche der Bund über die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf gewähren

kann. So besteht die Möglichkeit, zwischenstaatlichen Organisationen, welche den Bau eines neuen Gebäudes beabsichtigen, ein zinsfreies, über 50 Jahre rückzahlbares Darlehen der Eidgenossenschaft zu leisten. Es handelt sich dabei um eine besondere Art der Standortförderung, mit welcher die Verankerung von anerkannten, in Genf etablierten internationalen Organisationen gestärkt wird.
Mit der Botschaft ersucht der Bundesrat die Eidgenössischen Räte um die Gewährung eines Verpflichtungskredits, welcher für ein derartiges Darlehen im Rahmen der schweizerischen Gaststaatpolitik bestimmt ist. Das Darlehen dient zur Finanzierung des Baus eines neuen Gebäudes für die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und das HIV/Aids-Programm der Vereinten Nationen (UNAIDS), zwei bekannte und angesehene Institutionen im Bereich der internationalen Gesundheitspolitik in Genf. Die FIPOI soll das Bauvorhaben begleiten und die Bauherrschaft bei der Umsetzung des Projekts beraten.
Die Gewährung des für das Darlehen bestimmten Verpflichtungskredits bringt für die Eidgenossenschaft finanzielle Lasten von 59,8 Millionen Franken mit sich.

Verhandlungen

16.09.2003 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.12.2003 SR Zustimmung.

Beide Räte stimmten der Vorlage einstimmig zu.

03.036 Internationale Währungskooperation. Neue Rechtsgrundlage

Botschaft vom 21. Mai 2003 über das Bundesgesetz über die internationale Währungshilfe (Währungshilfegesetz, WHG) (BBl 2003 4775)

Ausgangslage

Mit dem Bundesgesetz über die internationale Währungshilfe beabsichtigt der Bundesrat, eine klare und umfassende gesetzliche Grundlage für die Finanzierungsverpflichtungen zu schaffen, welche die Schweiz im Rahmen der internationalen Währungszusammenarbeit eingeht. Diese erfolgt grösstenteils im Rahmen ihrer Mitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds (IWF), doch gibt es auch Aktionen auf bilateraler Ebene. Die geltende Regelung, der Bundesbeschluss vom 20. März 1975 über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen (so genannter. Währungshilfebeschluss), sieht nur bei ernsthaften Störungen der Währungsbeziehungen die Mitwirkung an internationalen Stützungsaktionen vor und ist nicht hinreichend für die Massnahmen der Währungszusammenarbeit, wie sie die Schweiz in der Praxis durchführt.
Als offene Volkswirtschaft mit einem bedeutenden Auslandsvermögen und einem eng mit dem Ausland verflochtenen Finanzplatz ist die Schweiz auf ein stabiles internationales Finanz- und Währungssystem angewiesen. Die Teilnahme an international koordinierten Hilfsaktionen ist für die Schweiz eine gute Gelegenheit, ihren Teil zur Stabilität des Systems beizutragen. In der Vergangenheit war die Schweiz wiederholt aufgerufen, sich an internationalen Finanzierungsinitiativen zu beteiligen. Diese Aktionen lassen sich in drei Hauptkategorien einteilen: die Teilnahme an Finanzhilfen zur Behebung ernsthafter Störungen der internationalen Finanz- und Währungsbeziehungen (so genannter systemische Hilfe), die Beteiligung an Spezialfonds des IWF zur Finanzierung von zinsvergünstigten Krediten an einkommensschwache Länder sowie die Gewährung von Krediten an Länder, mit denen die Schweiz besonders eng zusammenarbeitet (z.B. Mitglieder der schweizerischen Stimmrechtsgruppe in IWF und Weltbank).
Während für die Währungshilfe in systemischen Fällen mit dem Währungshilfebeschluss bereits eine rechtliche Grundlage besteht, ist die Rechtslage für die Beteiligung der Schweiz an Währungshilfeaktionen der letzteren beiden Kategorien, welche teilweise direkt auf die verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundesrates in auswärtigen Angelegenheiten abgestützt werden musste, bis anhin unbefriedigend. Ziel der Vorlage ist es, die verschiedenen Kategorien der Währungshilfe in einer umfassenden gesetzlichen Grundlage zu regeln. Es wird keine Ausdehnung der Aufgaben und Ausgaben angestrebt, sondern die Bündelung bereits bestehender Geschäfte. Die Aktionen der Währungshilfe können in Zukunft effizient, transparent und nachvollziehbar abgewickelt werden, was den bisherigen Einzelentscheiden des Parlaments vorzuziehen ist. Der administrative Aufwand vermindert sich entsprechend. Die Finanzierung der Bürgschaften bzw. Kredite im Rahmen der bi- und multilateralen Währungszusammenarbeit wird über einen Rahmenkredit geregelt, während

für die Beteiligungen an Spezialfonds des IWF weiterhin besondere Verpflichtungskredite notwendig sein werden.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die internationale Währungshilfe (Währungshilfegesetz, WHG)
29.09.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
17.12.2003 NR Zustimmung.
19.03.2004 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
19.03.2004 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (137:52)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die internationale Währungshilfe (Währungshilfebeschluss, WHB)
29.09.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.12.2003 NR Abweichend.
02.03.2004 SR Abweichend.
11.03.2004 NR Abweichend.
18.03.2004 SR Zustimmung.

Eintreten auf beide Vorlagen war im **Ständerat** unbestritten. In der Detailberatung billigte die Kleine Kammer diskussionslos den Antrag der Kommission, vom Bundesrat eine jährliche Berichterstattung über die Verwendung der Mittel zu verlangen.
Im **Nationalrat** beantragte Ulrich Schlüer (V, ZH) im Namen einer von der SVP-Fraktion gestützten Kommissionsminderheit, auf die zweiteilige Vorlage nicht einzutreten. Dabei verwies Schlüer auf die Gefahr, dass ein Teil der von der Schweiz eingesetzten Gelder verloren gehen könnten. Der von ihm als Signal für einen Ausstieg aus der internationalen Schuldenarchitektur verstandene Nichteintretensantrag wurde allerdings deutlich mit 115 zu 37 Stimmen abgelehnt.
In der Detailberatung blieb die Vorlage 1 unbestritten. Bei der Vorlage 2 kam es hingegen zu zwei Anträgen einer von Remo Gysin (S, BS) angeführten interfraktionellen Kommissionsminderheit. Während der Vorschlag, den Rahmenkredit um 500 Millionen Franken auf 2 Milliarden Franken zu reduzieren, noch knapp scheiterte (78 zu 82 Stimmen), vermochte sich (mit 95 zu 57 Stimmen) schliesslich das Begehren durchzusetzen, den Rahmenkredit auf 5 Jahre zu beschränken.
Der **Ständerat** widersetzte sich der Befristung des Rahmenkredits, da eine solche dem Konzept eines „fonds de roulement" entgegenlaufe. Der **Nationalrat** beharrte auf der Terminierung, worauf der **Ständerat** zustimmte, um das Geschäft endlich abzuschliessen.

03.037 Abgeschlossene internationale Staatsverträge im Jahr 2002. Bericht

Bericht vom 21. Mai 2003 über die im Jahr 2002 abgeschlossenen internationalen Verträge (BBI 2003 4063)

Ausgangslage

Nach Artikel 47bisb Absatz 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11), in Kraft getreten am 1. Januar 2000, erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich Bericht über die von ihm, von Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge. Der Bericht ist gestützt auf diese Bestimmung verfasst und betrifft die im Laufe des Jahres 2002 abgeschlossenen Abkommen. Jeder bilaterale oder multilaterale Vertrag, den die Schweiz während des letzten Jahres ohne Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet, ratifiziert oder genehmigt hat oder dem sie beigetreten ist, wird kurz dargestellt. Die der parlamentarischen Genehmigung unterliegenden Abkommen sind von Artikel 47bisb Absatz 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht betroffen und sind daher in diesem Bericht nicht enthalten.
Die Darstellung der einzelnen Verträge ist einheitlich strukturiert und enthält eine Zusammenfassung des Inhalts sowie kurze Darlegungen der Gründe für den Abschluss, der durch die Umsetzung zu erwartenden Kosten, der gesetzlichen Grundlage der Genehmigung sowie der Modalitäten für Inkrafttreten und Kündigung.
Die Gliederung dieses Berichts richtet sich nach den materiellen Zuständigkeiten der einzelnen Departemente sowie der zugehörigen Ämter und Dienste.

Verhandlungen

09.03.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
01.06.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Der **Nationalrat** nahm vom Bericht Kenntnis. Mit einer mit 144 zu 8 Stimmen angenommenen Motion der Aussenpolitischen Kommission beantragte jedoch der Rat, dass der am 4. September 2002 zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und den Vereinigten Staaten von Amerika abgeschlossene Vertrag dem Parlament nachträglich vorzulegen und von diesem zu genehmigen sei. Dieser Vertrag, das Operative Working Arrangement (OWA), betrifft das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinigten Staaten im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung. Boris Banga (S, SO) verlangte mit einem Minderheitsantrag, eine Motion anzunehmen, welche zwei Memoranda of Understanding im Bereich der Rüstungskooperation mit Grossbritannien und Italien und ein Agreement mit der Ukraine dem ordentlichen Genehmigungsverfahren unterstellen sollte. Die Motion der Minderheit Banga wurde mit 90 zu 64 Stimmen abgelehnt.
Auch der **Ständerat** nahm vom Bericht Kenntnis. Er lehnte jedoch die Motion des Nationalrates betreffend die Genehmigung des Operativen Working Arrangement durch das Parlament ab. Der Kommissionssprecher begründete die Ablehnung damit, dass sich die Kommission bereits intensiv mit diesem Vertrag kurz nach Abschluss befasst und ihn grundsätzlich positiv beurteilt hat. Zudem lässt sich die Geschäftsprüfungsdelegation regelmässig über seine Umsetzung orientieren.

03.040 Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern. Weiterführung

Botschaft vom 28. Mai 2003 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern (BBI 2003 4625)

Ausgangslage

Mit der Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit von 4400 Millionen Franken für die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern, für Massnahmen, die von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) durchgeführt werden. Ebenso gibt die Botschaft Rechenschaft über die Verwendung des am 16. Juni 1999 bewilligten neunten Rahmenkredits zu Gunsten von Entwicklungsländern. Die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe sind die zentralen Instrumente des Bundes zu Gunsten der Entwicklungsländer im Süden. Insgesamt machen die in diesem Zusammenhang ergriffenen und in der Botschaft beschriebenen Massnahmen fast zwei Drittel der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz aus. Die Mittel für diese Massnahmen werden als Rahmenkredite für mehrere Jahre bewilligt und sind im Rahmen des jährlichen Budgets jeweils im Einzelnen zu beantragen.
Der beantragte Kredit von 4400 Millionen Franken ordnet sich ein in die vom Bundesrat mehrfach bekräftigte Zielsetzung, die Mittel für die öffentliche Entwicklungshilfe bis ins Jahr 2010 auf 0,4 Prozent des Bruttovolkseinkommens anzuheben. Der bundesrätliche Antrag trägt der Schuldenbremse und der Sanierungsstrategie für die Bundesfinanzen Rechnung. Das beantragte Kreditvolumen basiert zum einen auf einer Beurteilung der aktuellen Herausforderungen für unser Land und der Gefährdungen unserer Interessen. Zum anderen werden damit die Voraussetzungen dafür aufrecht erhalten, dass die Schweiz auch künftig eine berechen- und planbare, auf Kontinuität, Stabilität und Qualität angelegte Entwicklungszusammenarbeit realisieren kann. Eine derart ausgerichtete und mit den notwendigen Mitteln ausgestattete Entwicklungszusammenarbeit kommt schliesslich den Erwartungen entgegen, wie sie gegenüber der Schweiz als wohlhabendem Land seitens der Entwicklungsländer sowie der anderen Geberländer immer wieder formuliert werden. Die schweizerischen Anstrengungen sind Teil der internationalen Bemühungen zur Armutsminderung. Als Referenzrahmen für die weltweiten Anstrengungen zur Lösung globaler Probleme gelten heute die Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals), die anlässlich des Millennium-Gipfels der UNO-Generalversammlung im September 2000 einstimmig verabschiedet wurden. Als erstes Ziel postulieren sie die Tilgung von extremer Armut und Hunger. Weitere Zielsetzungen sind Primarschulbildung für alle, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Reduktion der Kindersterblichkeit und die Förderung der Gesundheit der Mütter, die Bekämpfung von HIV/Aids und anderen epidemischen Krankheiten, die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen sowie eine weltweite Partnerschaft für Entwicklung unter Einbezug namentlich der Privatwirtschaft. Wegweisende Impulse für die zukünftige internationale Zusammenarbeit gingen auch von der Internationalen

Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey/Mexiko (2002) und vom Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung in Johannesburg/Südafrika (2002) aus.
In der Botschaft legt der Bundesrat dar, welchen Beitrag die Schweiz mit technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe zur Realisierung der Millennium-Entwicklungsziele leisten will. Dies geschieht zum einen über bilaterale Zusammenarbeit mit ausgewählten Partnerländern, zum andern im multilateralen Rahmen. Ziel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ist es, auf nationaler und lokaler Ebene die Grundlagen für nachhaltige Entwicklungsprozesse zu legen, welche die Beteiligten aus eigener Kraft weiterführen können .Sie ist langfristig und subsidiär angelegt. Die DEZA ist heute in Asien, Afrika, Lateinamerika und im Mittelmeerraum in siebzehn Schwerpunktländern – teilweise auch über deren Landesgrenzen hinaus – tätig und führt sechs Sonderprogramme durch. Je nach Land und Voraussetzungen ist die DEZA in den Bereichen Gute Regierungsführung, soziale Entwicklung, Konfliktprävention, nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen sowie Arbeit und Einkommen engagiert. Dazu kommen Querschnitt-Themen wie die Gleichstellung von Frauen und Männern oder Umweltfragen. Die diesbezüglichen Aktionen werden im Rahmen von mehrjährigen Programmen mit lokalen Partnern geplant und umgesetzt.

Verhandlungen

16.09.2003 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.12.2003 SR Abweichend.
18.12.2003 NR Zustimmung.

Im **Nationalrat** war Eintreten unbestritten. Eine Kommissionsminderheit Ulrich Fischer (R, AG) beantragte jedoch den Rahmenkredit auf 4 Milliarden Franken, was dem bisherigen Rahmenkredit entspricht, und eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) gar auf 3 Milliarden Franken zu beschränken. Ulrich Fischer (R, AG) lobte zwar die gute Arbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), aber wegen der knappen Bundesfinanzen liege die vom Bundesrat geforderte Erhöhung nicht drin. Ulrich Schlüer (V, ZH) wollte keine Kürzungen an der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Abstriche seien jedoch bei der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, also bei Beiträgen an internationale Organisationen aus dem Uno- und Weltbank-System geboten. Kathy Riklin (C, ZH) beantragte für die CVP-Fraktion dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit zu folgen, damit die Entwicklungshilfe bis zum Jahre 2010 auf 0,4 Prozent des Volkseinkommens erhöht werden könnte. Ruedi Baumann (G, BE) rief in Erinnerung, dass die westlichen Industrieländer zehnmal mehr fürs Militär als für Entwicklungshilfe ausgeben. Auch Remo Gysin (S, BS) verteidigte im Namen der Sozialdemokraten den Antrag des Bundesrates. Kürzungen der Entwicklungszusammenarbeit setzten die Glaubwürdigkeit der Schweiz aufs Spiel. Kommissionssprecher Remo Galli (C, BE) betonte, dass der Bundesrat im Sparprogramm die Gelder der Deza für die nächsten drei Jahre um 281 Millionen Franken gekürzt und bei der Auslandhilfe insgesamt 360 Millionen Franken eingespart habe. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey versicherte, dass der beantragte Rahmenkredit im Einklang mit dem 0,4 Prozent Ziel und dem bundesrätlichen Entlastungsprogramm sei. Um das 0,4 Prozent-Ziel zu erreichen, müsste der Bund jedoch die Jahresbudgets für die Entwicklungshilfe um jährlich mehr als 7 Prozent aufstocken. Die jährlichen Auszahlungen, die der Rahmenkredit vorsieht, entsprechen aber nur einer Steigerung um 3 Prozent. Beide Minderheitsanträge wurden vom Nationalrat abgelehnt, mit 109 zu 23 Stimmen wurde der Bundesbeschluss in der Gesamtabstimmung angenommen.
Im **Ständerat** stellte die Mehrheit der Kommission den Rahmenkredit ins Verhältnis zur aktuellen Lage der Bundesfinanzen. Gegenüber dem Rahmenkredit von 1999–2003 würde das vom Bundesrat für 2004–2007 beantragte Volumen einer Zunahme um 10 % entsprechen. Der Sprecher der Kommission, Maximilian Reimann (V, AG) betonte, dass dies die Kommissionsmehrheit als zuviel betrachte und deshalb beantrage, den Kredit auf 4,2 Milliarden Franken zu begrenzen, womit dem DEZA immer noch mehr Mittel zur Verfügung stehen, als in der letzten Kreditperiode. Eine Kommissionsminderheit Christiane Brunner (S, GE) beantragte, dem Antrag des Nationalrates und des Bundesrates zu folgen mit der Begründung, dass nur der volle Kreditumfang der DEZA den Handlungsspielraum für ihre Programme gewährt, von denen man weiss, dass sie wirksam und notwendig seien. Mit 27 zu 10 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit der Kommission.
Bei der Differenzbereinigung im **Nationalrat** beantragte die Mehrheit der Kommission, dem Beschluss des Ständerates mit 4,2 Milliarden Franken zu folgen, eine Minderheit Jean-Claude Rennwald (S, JU) beantragte am früheren Beschluss von 4,4 Milliarden Franken festzuhalten. Mit 94 zu 73 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit und damit dem Beschluss des Ständerates.

03.056 Bundesrepublik Nigeria. Abkommen über Zuwanderungsangelegenheiten

Botschaft vom 10. September 2003 zum Abkommen über Zuwanderungsangelegenheiten zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Nigeria (BBl 2003 6443)

Ausgangslage

Während von 1996 bis 2001 jährlich zwischen 122 und 289 Asylgesuche von nigerianischen Staatsangehörigen eingingen, erhöhte sich die Zahl der Gesuche per 31. Dezember 2002 auf 1062. Gleichzeitig stieg die Zahl der Personen, die die Schweiz verlassen mussten, von jährlich 85 auf 572. Innerhalb desselben Zeitraums stieg die Zahl der Asylsuchenden, die über keine Ausweispapiere verfügten oder anlässlich von behördlichen Kontrollen nicht in der Lage waren, derartige Papiere zu präsentieren, an. Die nigerianischen Behörden haben dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mehrmals mitgeteilt, dass sie mit den für die Wegweisung zuständigen schweizerischen Behörden nur nach Abschluss eines Rückübernahmeabkommens nach dem Modell der von Nigeria mit Italien, Spanien und Irland abgeschlossenen Abkommen zusammenarbeiten würden. Nigeria ist der erste afrikanische Staat, mit dem die Schweiz ein Abkommen über Zuwanderungsangelegenheiten (Rückübernahmeabkommen) abgeschlossen hat. Es handelt sich um ein bedeutendes Abkommen mit einem der bevölkerungsreichsten Staaten südlich der Sahara (ca. 130 Millionen Einwohner), dessen Staatsangehörige über 15 Prozent der Gesamtzahl der Angehörigen der afrikanischen Staaten ausmachen. Das Abkommen steht im Einklang mit der Politik des Bundesrates, Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten abzuschliessen. Nach Abschluss derartiger Abkommen mit praktisch allen europäischen Staaten sowie mit Sri Lanka, Hongkong, den Philippinen oder Kirgisistan, stellt das Abkommen mit Nigeria eine weitere logische und kohärente Etappe dieser Politik dar. Das Abkommen übernimmt die Prinzipien anderer, bereits zwischen der Schweiz und bestimmten europäischen Staaten abgeschlossener Rückübernahmeabkommen. Es weicht von diesen jedoch dahingehend ab, dass das Abkommen mit Nigeria eine Programmklausel vorsieht, die darauf abzielt, im Rahmen der mit Nigeria angestrebten Zusammenarbeit Unterstützung zu leisten. Zudem erfordert die in Artikel IV Absatz 5 vorgesehene Datenweitergabe eine rechtliche Grundlage, die nur durch die Genehmigung des Abkommens durch das Parlament geschaffen werden kann.

Verhandlungen

06.05.2004	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
22.09.2004	SR	Zustimmung.

Beide Räte stimmten dem Abkommen ohne Gegenstimmen zu.

03.062 Auslieferungsverfahren. Vertrag mit der Französischen Republik

Botschaft vom 19.September 2003 zum Vertrag zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über das vereinfachte Auslieferungsverfahren und über die Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13.Dezember 1957 (BBl 2003 7089)

Ausgangslage

Die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen, zu der auch die Auslieferung zählt, ist für die Bekämpfung der Kriminalität auf nationaler und internationaler Ebene von immer grösserer Bedeutung. Was die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Frankreich im Bereich der Auslieferung anbelangt, sind die allgemeinen Grundsätze im Europäischen Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1957 geregelt.
Mit dem zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik abgeschlossenen Vertrag über das vereinfachte Auslieferungsverfahren und über die Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13.Dezember 1957 werden die Auslieferungsverfahren zwischen der Schweiz und Frankreich vereinfacht und beschleunigt. Sofern die betroffene Person der Übergabe zustimmt und der ersuchte Staat seine Genehmigung erteilt, kann das Auslieferungsverfahren verkürzt werden. Mit dem Vertrag soll die Anwendung des Übereinkommens vereinfacht werden. Ausserdem soll das Übereinkommen ergänzt werden, um jene

Fälle angemessener abzudecken, in denen die Personen, nach denen zum Zwecke der Auslieferung gefahndet wird, der Übergabe zustimmen. Mit diesem Vertrag wird eine neue Form der Zusammenarbeit begründet, die in der Praxis eine entscheidende Rolle spielt. Der Vertrag erfordert keine Änderungen des geltenden innerstaatlichen Rechts, weil diese Form der Zusammenarbeit im schweizerischen Auslieferungsrecht bereits vorgesehen ist. Er ist weitgehend dem Übereinkommen vom 10. März 1995 über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) nachgebildet. Er steht im Einklang mit der Politik des Bundesrates, die einen Ausbau der bestehenden Instrumente der Strafrechtszusammenarbeit innerhalb Europas verfolgt.

Verhandlungen

15.06.2004	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates
22.09.2004	SR	Zustimmung.
08.10.2004	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (181:1)
08.10.2004	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Beide Räte stimmten dem Vertrag ohne Gegenstimmen zu.

03.459 Parlamentarische Initiative (SPK-SR). Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen

Bericht der Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-SR): 18.11.03 (BBl 2004 761)
Stellungnahme des Bundesrates: 18.02.04 (BBl 2004 1017)

Ausgangslage

In der neuen Bundesverfassung (BV) von 1999 wurden die Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik zeitgemäss und klarer als in der alten BV festgehalten. Nach dem Wortlaut der alten und neuen BV ist die Bundesversammlung zuständig für die Genehmigung von Staatsverträgen. In der Praxis konnte aber unter der alten BV der Bundesrat gewohnheitsrechtlich eine grosse Zahl von Staatsverträgen selbstständig, d.h. ohne parlamentarische Genehmigung abschliessen. Diese Zuständigkeit des Bundesrates ist gemäss neuer BV nur noch dann gegeben, wenn dafür eine Ermächtigung in einem Gesetz oder einem von der Bundesversammlung genehmigten Staatsvertrag vorliegt. Die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz erfordert gelegentlich rasches Handeln. Wenn eine besondere Dringlichkeit es gebietet, hat der Bundesrat bisher gewohnheitsrechtlich die Kompetenz beansprucht, einen genehmigungspflichtigen Vertrag vorläufig anzuwenden. Diese Frage ist in der neuen BV und in der Ausführungsgesetzgebung bisher nicht geregelt worden. Der konkrete Anwendungsfall der vorläufigen Anwendung des später vom Parlament nicht genehmigten Luftverkehrsabkommens mit Deutschland hat nun die Frage nach gesetzgeberischem Handlungsbedarf aufgeworfen.
Die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit ein Vertrag vorläufig angewendet werden darf, sollen gemäss der bisherigen Praxis in einem neuen Artikel 7 b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) festgeschrieben werden: «die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit».
Die bisher fehlende parlamentarische Mitwirkung bei der vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen kann, wie das Beispiel des erwähnten Luftverkehrsabkommens zeigt, gravierende Nachteile mit sich bringen: Die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages durch den Bundesrat stellt das Parlament bei der späteren Genehmigung des Vertrages vor die wenig befriedigende Alternative,

– entweder die bereits geschaffenen vollendeten Tatsachen zu akzeptieren und damit unter Umständen gegen seinen eigentlichen Willen auf die Ausübung seiner Kompetenz zu verzichten
– oder aber das bereits angewendete Recht nach kurzer Zeit wieder aufzuheben, was der Rechtssicherheit und insbesondere auch der aussenpolitischen Glaubwürdigkeit der Schweiz nicht förderlich ist.

Verhandlungen

03.03.2004	SR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
20.09.2004	NR	Zustimmung.
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (141:42)

Eintreten war im **Ständerat** unbestritten. Der Ständerat wollte mit der angenommenen Initiative ursprünglich dem Bundesrat verbieten, Verträge provisorisch in Kraft zu setzen. Für den Kommissionspräsidenten Franz Wicki (C, LU) erfordert jedoch die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz gelegentlich rasches Handeln. Die vorläufige Anwendung eines Abkommens durch den Bundesrat sei unter Umständen zweckmässig und notwendig. Mit einer Kommissionsmehrheit beantragte er eine Konsultativpflicht des Bundesrates. Er sollte Verträge wie bisher vor der Ratifizierung in Kraft setzen dürfen, wenn wichtige Interessen der Schweiz dies dringend nötig machen. Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge würde aber dann enden, wenn der Bundesrat einen Vertrag dem Parlament nicht innert sechs Monaten zur Genehmigung vorlegt. Eine Kommissionsminderheit Erika Forster (RL, SG) beantragte, dass das Parlament über die vorläufige Anwendung entscheiden soll. Der Antrag der Minderheit wurde jedoch von den meisten Ratsmitgliedern sehr kritisch beurteilt, da das Verfahren viele juristische und staatspolitische Fragen offen lässt. Die Minderheit zog in Folge der Diskussion ihren Antrag zurück. Bundesrat Christoph Blocher beantragte eine Ablehnung des Konsultativverfahrens gemäss Kommissionsmehrheit. Mit 31 zu 0 Stimmen folgte der Rat dem Antrag der Kommissionsmehrheit. Mit 30 zu 1 Stimme wurde die Vorlage in der Gesamtabstimmung angenommen.
Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Hans Fehr (V, ZH) Nichteintreten. Sie begründete den Antrag damit, dass es keinen Grund gäbe, völkerrechtliche Verträge vorläufig anzuwenden, die Vorlage sei ein staatsrechtlicher Sündenfall. Die Mehrheit der Kommission wollte Eintreten und die Fassung des Ständerates übernehmen. Mit 116 zu 37 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten. In der Detailberatung folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und damit der Fassung des Ständerates. Bundesrat Christoph Blocher hatte im Namen des Bundesrates vergeblich beantragt, die weniger restriktive Formulierung anzunehmen, nämlich dass die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen dann angewendet wird, wenn sie dringlich oder wichtig ist, der Ständerat wollte die Anwendung, wenn sie dringlich und wichtig ist. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 110 zu 39 Stimmen angenommen.

04.023 Abgeschlossene internationale Staatsverträge im Jahr 2003. Bericht

Bericht vom 18. Mai 2004 über die im Jahr 2003 abgeschlossenen internationalen Verträge (BBl 2004 3319)

Verhandlungen

30.09.2004	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
07.03.2005	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

04.026 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Beitritt der Schweiz

Botschaft vom 26. Mai 2004 betreffend den Beitritt der Schweiz zum International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (BBl 2004 3689)

Ausgangslage

In den meisten Ländern des armen Südens der Welt hat die demokratische Staatsführung keine Tradition. Doch ohne funktionierende Demokratie ist eine nachhaltige Entwicklung nicht möglich. Das International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) fördert deshalb in ausgewählten Ländern eine dauerhafte Demokratie und ist dabei behilflich, die dafür nötigen Wahlverfahren zu konsolidieren.
Die Schweiz hat die Arbeit von International IDEA bisher als Beobachterin unterstützt. Mit der Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, dem Beitritt der Schweiz zu dieser internationalen Organisation mit Sitz in Stockholm zuzustimmen. Durch eine Mitgliedschaft bei International IDEA entstehen dem Bund keine zusätzlichen Kosten.
Die Botschaft erläutert Profil und Ziele von International IDEA und legt die Gründe für eine Mitgliedschaft der Schweiz dar. Im Anhang findet sich der vollständige Text des Übereinkommens zur Gründung von International IDEA vom 27. Februar 1995.

Verhandlungen

30.09.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.03.2005 SR Zustimmung
18.03.2005 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (132:42)
18.03.2005 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (39:0)

Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) Nichteintreten. Begründet wurde dies damit, dass mit dem Beitritt zum Institut eine Ausweitung der Wahlbeobachtungsmissionen erfolge, was wiederum zusätzliche Kosten für den Steuerzahler zur Folge habe. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey hielt jedoch fest, dass der Beitritt für die Schweiz keine zusätzlichen Kosten zur Folge habe. Die Schweiz bezahle als Beobachterin seit 1995 eine Million Franken an das Institut. Mit dem Beitritt könne die Schweiz aktiv an den Arbeiten des Instituts teilnehmen und bei den Entscheidungen mitbestimmen. Eintreten wurde mit 103 zu 35 Stimmen beschlossen und in der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss mit 99 zu 31 Stimmen angenommen.
Im **Ständerat** beantragte Maximilian Reimann (V, AG) Nichteintreten. Demokratieförderung und Wahlunterstützung gehören bereits zu den Tätigkeiten des Europarats, der OSZE und der UNO und es sei deshalb nicht notwendig -so seine Begründung-, dass die Schweiz einer weiteren Organisation beitrete. Mit 27 zu 2 Stimmen beschloss der Rat Eintreten und mit dem gleichen Resultat wurde dem Beitritt zum IDEA in der Gesamtabstimmung zugestimmt.

04.037 Beziehungen zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. Bericht 2004

Bericht vom 7. Juni 2004 über die Beziehungen zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz (BBl 2004 3885)

Ausgangslage

Der zweite Bericht des Bundesrates über die Beziehungen zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz stellt die Erfahrungen der Schweiz in ihrer Eigenschaft als Mitgliedstaat der Vereinten Nationen in der Zeit von März 2003 bis März 2004 dar. Auf Ersuchen des Parlaments ist der Reform der Vereinten Nationen ein eigenes Kapitel gewidmet. Die bewaffnete Intervention im Irak, die ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat von einer Koalition von Staaten lanciert wurde, löste in der Schweiz wie in der übrigen Welt eine intensive Diskussion über Rolle und Nutzen der UNO aus. Zwar war die UNO nicht imstande, den Krieg im Irak zu verhindern, doch hat sie sich auch nicht instrumentalisieren lassen; die Mitglieder der Koalition mussten sehr bald erkennen, dass sie sich erneut auf die UNO stützen und sie bitten mussten, ihnen bei den Bemühungen um die Sicherheit und den Wiederaufbau des Irak zu helfen und den politischen Prozess des Übergangs zu einer souveränen und demokratischen irakischen Regierung zu legitimieren.
Infolge der Irakkrise hat die Diskussion über die Frage, welche Reformen notwendig sind, damit die UNO und die anderen multilateralen Organisationen den Herausforderungen der heutigen Zeit gerecht werden können, neue Impulse erhalten. Die Förderung der Reformbemühungen ist eine der wichtigsten Prioritäten der Schweiz während der am 16. September 2003 begonnenen 58. Session der Generalversammlung. Die Schweiz unterstützt die laufenden Arbeiten über neue Aspekte der Sicherheitsproblematik und die Stärkung der Handlungsfähigkeit auf multilateraler Ebene mit konkreten Beiträgen. Sie unterstützt des Weiteren die Revitalisierung der Generalversammlung, die Reform der Menschenrechtskommission und eine breitere Mitwirkung der Zivilgesellschaft an den Arbeiten der UNO. Diesbezüglich stellt die gelungene Abhaltung des Weltgipfels über die Informationsgesellschaft auf Schweizer Boden einen Fortschritt für die Mitwirkung der nichtstaatlichen Organisationen an den Arbeiten der UNO sowie einen Erfolg der Sitzstaatpolitik des Bundes dar. Die Schweiz setzte sich auch für die Folgearbeiten und die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele ein. Obgleich diese Ziele vor drei Jahren im Konsens angenommen wurden, verzögert sich ihre Umsetzung und wird durch erhebliche Differenzen der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf Finanzierungsfragen erschwert. Auf Ersuchen des Parlaments wird der Bundesrat 2005 einen Sonderbericht über die Millenniums-Entwicklungsziele vorlegen.

Verhandlungen

30.09.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
07.10.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Beide Räte nahmen vom Bericht Kenntnis.

05.029 EMRK. Beschwerdeverfahren

Botschaft über die Genehmigung des Protokolls Nr. 14 vom 13. Mai 2004 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention (BBl 2005 2119)

Ausgangslage

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte befindet sich heute in einer Situation, die Anlass zur Sorge gibt. Ende 2004 waren an die 80 000 Beschwerden hängig. 2003 und 2004 wurden 39 000 bzw. 45 000 neue Beschwerden eingereicht. Für 2005 erwartet der Gerichtshof gegen 52 000 neue Beschwerden. Als die beiden Hauptursachen der Flut von Beschwerden, die in Strassburg eintreffen, gelten einerseits die Zehntausende von unzulässigen Beschwerden (über 90 % aller Beschwerden) und andererseits die Beschwerden, die offensichtlich begründet sind. Bei letzteren handelt es sich insbesondere um repetitive Beschwerden, die hundert- oder tausendfach vorkommen und denselben Gegenstand betreffen (z. B. die Dauer innerstaatlicher Gerichtsverfahren). Das Protokoll Nr. 14 führt für diese beiden Beschwerdegruppen vereinfachte Verfahren ein. Für unzulässige Beschwerden gibt es ein neues Filtersystem: Von Berichterstattern unterstützt, kann ein Einzelrichter eine Beschwerde für unzulässig erklären. Darüber hinaus erlaubt ein neues Zulässigkeitskriterium dem Gerichtshof, Beschwerden von geringer Tragweite zurückzuweisen, ausser wenn die Achtung der Menschenrechte eine Prüfung ihrer Begründetheit erfordert oder wenn sie auf innerstaatlicher Ebene noch nicht gerichtlich geprüft wurden. Bei offensichtlich begründeten Beschwerden können Ausschüsse von drei Richtern in einem summarischen Verfahren einstimmig eine Verletzung der EMRK feststellen, wenn der Fall gestützt auf eine gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofs behandelt werden kann.
Weitere vorgesehene Massnahmen betreffen die Kompetenz des Ministerkomitees, dem Gerichtshof ein Erläuterungsbegehren zu unterbreiten oder bei diesem ein Verfahren gegen den Staat einzuleiten, der sich weigert, ein gegen ihn ergangenes endgültiges Urteil des Gerichtshofs zu befolgen. Der Menschenrechtskommissar des Europarats erhält das Drittinterventionsrecht vor dem Gerichtshof. Die Richter werden künftig für eine einmalige Amtsdauer von neun Jahren gewählt. Das Protokoll Nr. 14 schafft schliesslich die Voraussetzungen für einen möglichen Beitritt der Europäischen Union zur EMRK.
In den zwischenstaatlichen Verhandlungen, die zur Ausarbeitung des Protokolls Nr. 14 geführt haben, hat sich die Schweiz besonders engagiert. Sie hat die Verhandlungen geleitet und ist, zusammen mit Deutschland, Urheberin der beiden hauptsächlichen Neuerungen dieser Reform.
Das Ministerkomitee hat das neue Protokoll am 13. Mai 2004 angenommen. Es wurde am selben Tag zur Unterzeichnung aufgelegt und von der Schweiz unterzeichnet. Das Ministerkomitee hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, mit Blick auf die Unterzeichnung und Ratifikation alles zu unternehmen, damit dieses Instrument spätestens zwei Jahre nach der Auflage zur Unterzeichnung in Kraft treten kann.

Verhandlungen

06.10.2005	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.12.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:0)
16.12.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

Beide Räte stimmten dem Bundesbeschluss ohne Diskussion einstimmig zu.

05.039 Abgeschlossene internationale Staatsverträge im Jahr 2004. Bericht

Bericht vom 18. Mai 2005 über die im Jahr 2004 abgeschlossenen internationalen Verträge (BBl 2005 3323)

Verhandlungen

29.09.2005	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
15.12.2005	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

05.042 Beziehungen zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. Bericht 2005 2004

Bericht 2005 vom 18. Mai 2005 über das Verhältnis zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz (BBl 2005 3903)

Ausgangslage

Der Bundesrat konzentriert sich beim Bericht über das Verhältnis zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz auf drei Hauptthemen.
Erstens wird der Stand der Umsetzung der UNO-Reformen dargelegt, insbesondere in den Bereichen Frieden und Sicherheit. Der UNO-Generalsekretär hat im März 2005 einen wichtigen Bericht vorgelegt, in dem er Vorschläge zur Stärkung des multilateralen Handelns im Rahmen der Vereinten Nationen macht. Er betont dabei die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten und ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, sich auf die Strategie des kollektiven Handelns zurückzubesinnen. Die ehrgeizigen Reformvorschläge umfassen unter anderem die Schaffung neuer Organe. Insbesondere wird die Einrichtung eines Menschenrechtsrates vorgeschlagen, der an die Stelle der jetzigen Menschenrechtskommission in Genf treten würde. Die Schweiz unterstützt diesen Vorschlag aktiv. Er beruht auf einer der Initiativen, die unser Land lanciert hat, um das System der Menschenrechtsinstitutionen im Rahmen der UNO zu stärken. Der Bericht informiert zweitens über die Vorbereitung des hochrangigen Treffens zu Beginn der 60. Tagung der Generalversammlung. Dabei sollen die Mitgliedstaaten fünf Jahre nach der Verabschiedung der Millenniums-Erklärung im Herbst 2000 den Stand der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele prüfen und im Rahmen einer Erklärung der Staats- und Regierungschefs einen Plan zur Konkretisierung der UNO-Reformen und zur fristgerechten Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 verabschieden. Die Massnahmen, die vom Generalsekretär im Entwicklungsbereich vorgeschlagen werden, gehen einher mit einem dringenden Appell sowohl an die Industrie- wie an die Entwicklungsländer, die Verpflichtungen einzuhalten, die sie an der Konferenz von Monterrey über die Entwicklungsfinanzierung im Jahr 2002 eingegangen sind. Der Bundesrat bekräftigt den Willen der Schweiz, sich im Rahmen der verfügbaren Mittel an der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen zu beteiligen.
Der Bundesrat legt drittens einige der wichtigsten Fragen und Herausforderungen für die internationalen Organisationen in der Schweiz und die Gaststaatpolitik unseres Landes dar. Der laufende Reformprozess hat Auswirkungen auf die Tätigkeit der UNO und der internationalen Organisationen in Genf. Die Schweiz wird sich aktiv dafür einsetzen, dass die Reformen nicht zu Lasten der Rolle Genfs als Sitz internationaler Organisationen gehen. Die Schweiz legt Wert darauf, den internationalen Organisationen ein attraktives Umfeld zu bieten, und ist bereit, die volle Verantwortung für die Sicherheit dieser Organisationen und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Schweizer Boden zu übernehmen. Zum Abschluss des Berichts präsentiert der Bundesrat seine Prioritäten für die Vorbereitung und Durchführung der 60. Tagung der UNO-Generalversammlung, die den Interessen unseres Landes und unseren aussenpolitischen Zielen dienen sollen.

Verhandlungen

26.09.2005	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
29.09.2005	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Im **Ständerat** erklärte der Kommissionssprecher Peter Briner (RL, SH), dass der Bericht in der Kommission eine breite Zustimmung gefunden hatte. Diskussionen habe es betreffend die Steigerung des Pflichtbeitrages der Schweiz an die UNO von ungefähr 8 %, die Frage der verstärkten Teilnahme der Organisationen der Zivilgesellschaft sowie betreffend der Privatsektor an den Arbeiten der UNO gegeben. Im Zusammenhang mit der Reform der UNO habe die Kommission die Institution des Vetorechts erörtert. Die Mehrheit der Kommission gehe mit der Position des Bundesrates einig, dass das Vetorecht nicht weiter ausgebaut werde solle.
Im **Nationalrat** hielt Remo Gysin (S, BS) als Sprecher der Kommission fest, dass der Bericht des Bundesrates nicht nur ein Rechenschaftsbericht über die Vergangenheit, sondern für die Kommission auch eine Grundlage zur Konsultation über den Standpunkt des Bundesrates zu den Arbeiten der UNO war. Weiter wies der Sprecher der Kommission darauf hin, dass sich die Kommission ausführlich mit dem Problem der Millenniumsziele befasst hat, welche die Schweiz unterzeichnet habe. Die Mehrheit der Kommission fordere den Bundesrat auf den Beitrag für die Entwicklungshilfe zu erhöhen.

Rosemarie Zapfl (C, ZH) verlangte vom Bundesrat, die Aussenpolitische Kommission in Zukunft besser in die Gestaltung der Aussenpolitik einzubeziehen. Die Frage mit welchen konkreten Massnahmen die Millenniumsentwicklungsziele erreicht werden sollen, müssten zuvor in den zuständigen Kommissionen diskutiert werden. Kritisiert wurde der Bericht von Seiten der SVP-Fraktion. Der Bericht sei vorwiegend ein Schönwetterbericht, nicht einmal die Konflikte, in denen die UNO involviert sei, seien erwähnt worden. Auch zum Thema der Korruption innerhalb der UNO fehle jegliche Information. Beim Zwischenbericht über die Millenniumsentwicklungsziele bemängelte Walter Wobmann (V, SO) das Fehlen einer Wirkungsanalyse. Für Geri Müller (G, AG) war der Bericht ehrlich und klar, aber er verlange von der Schweiz klare Veränderungen in der künftigen Innen-, Sicherheits- und Aussenpolitik. Im Namen der Fraktion der Sozialdemokraten hielt Vreni Müller-Hemmi (S, ZH) fest, dass die aktive, innovative internationale Friedens- und Menschenrechtspolitik unter der Leitung des EDA, im Rahmen der UNO zu begrüssen und zu unterstützen sei. Mit dem Mitteleinsatz des Bundesrates zur Erreichung der Millenniumsziele sei die Fraktion jedoch nicht zufrieden. Der Bericht zeige jedoch, dass die Schweiz an konkreten Einsätzen wie an der Entwicklung von menschen- und völkerrechtlichen Normen oft massgeblich und erfolgreich beteiligt sei.

05.074 Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Schlepperei. Uno-Übereinkommen

Botschaft vom 26. Oktober 2005 über die Genehmigung des Uno-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, des Zusatzprotokolls zur Verhinderung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und des Zusatzprotokolls gegen die Schlepperei auf dem Land-, See- und Luftweg (BBl 2005 6693)

Ausgangslage

Prägende Ereignisse der jüngeren Vergangenheit, wie das Ende des Ost-West-Konfliktes und der daraus entstandene beschleunigte Globalisierungsprozess, haben auch die Kriminalitätsentwicklung beeinflusst. Die organisierte Kriminalität hat die innerstaatliche Dimension überschritten, sie zeigt zunehmend grenzüberschreitende Auswirkungen und hat sich zu einem der grossen Probleme internationaler Politik entwickelt.
Bislang gab es noch kein weltweites Instrument, das spezifische Massnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität zum Gegenstand hatte. Diese Lücke wird durch das Übereinkommen geschlossen. Es vermindert die Unterschiede unter den nationalen Gesetzessystemen und setzt Standards für das innerstaatliche Recht. Weiter strebt es eine verbesserte und intensivere Zusammenarbeit unter den Staaten an, um die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität effektiver bekämpfen zu können.
Zur Erreichung dieses Ziels verpflichten sich die Vertragsstaaten insbesondere dazu, die Beteiligung an einer kriminellen Organisation unter Strafe zu stellen, die vorsätzliche Geldwäscherei strafbar zu erklären, die Strafbarerklärung der vorsätzlichen aktiven und passiven Korruption ausländischer Amtsträger zu prüfen, juristische Personen strafrechtlich, zivilrechtlich oder administrativ zu belangen, die Einziehung von deliktisch erlangten Vermögenswerten sicherzustellen, die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene in diesen Bereichen zu verbessern und sich um Präventionsmassnahmen zu bemühen. Die Konvention wird durch die Zusatzprotokolle betreffend Menschenhandel, Menschenschmuggel
und Feuerwaffen ergänzt.
Das Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel befasst sich mit dem Kampf gegen den Handel mit Menschen zum Zwecke ihrer Ausbeutung, wobei Frauen und Kindern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.
Das Zusatzprotokoll gegen Menschenschmuggel enthält namentlich die Verpflichtung, den illegalen und ausbeuterischen grenzüberschreitenden Schmuggel von Migrantinnen und Migranten und die Herstellung oder Beschaffung von gefälschten Dokumenten zu diesem Zweck unter Strafe zu stellen. Zudem haben die unterzeichnenden Länder Massnahmen auf den Gebieten des Informationsaustausches, der Grenz- und Dokumentensicherheit, der Prävention, der Aus- und Weiterbildung sowie der technischen Kooperation zu treffen. Die Staaten verpflichten sich ferner, Opferschutz zu gewähren sowie ihre eigenen Staatsangehörigen und Angehörige von Drittstaaten mit einem Anwesenheitsrecht zurückzunehmen.
Das geltende schweizerische Recht genügt den Ansprüchen des Übereinkommens gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und der beiden Zusatzprotokolle gegen

Menschenhandel und Menschenschmuggel weitgehend. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Tatbestandes des Menschenhandels (Art. 182 StGB) wird es den Anforderungen vollumfänglich genügen. Das schweizerische Recht erfüllt darüber hinaus bereits heute verschiedene Anforderungen, die das Übereinkommen als fakultative Weiterentwicklung der landesrechtlichen Gesetzgebung postuliert.

Verhandlungen

22.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2006 NR Zustimmung.
23.06.2006 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
23.06.2006 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (193:0)

Beide Räte stimmten dem Abkommen ohne Gegenstimmen zu.

05.076 Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen. Abkommen mit dem Fürstentum Liechtenstein

Botschaft vom 2. November 2005 über das Abkommen mit dem Fürstentum Liechtenstein über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen (BBl 2005 6675)

Ausgangslage

Das schweizerisch-liechtensteinische Katastrophenhilfeabkommen vervollständigt das Netz solcher Regelungen mit den Nachbarstaaten. Wie die Abkommen mit Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich setzt es den Rahmen für die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen und geht vom Grundsatz der freiwilligen und unentgeltlichen Hilfeleistung aus. Es regelt grenzüberschreitende Einsätze von Hilfsmannschaften und Material, aber auch die Zusammenarbeit im Bereich Warnung, Alarmierung und Verbreitung von Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung. Zudem sind weitere Formen der Zusammenarbeit ausserhalb solcher Ereignisse vorgesehen (Informationsaustausch, Forschungsprogramme, Ausbildungskurse und gemeinsame Übungen).
Erleichterungen des Grenzübertritts von Hilfsmannschaften und Material, ein wesentliches Element der Abkommen mit den anderen Nachbarstaaten, waren im Verhältnis zum Fürstentum Liechtenstein infolge der offenen Grenze auf Grund des Zollvertrages von 1923 nicht notwendig. Dagegen enthält das Abkommen – wie bereits dasjenige von 2000 mit Österreich – Bestimmungen über den Einsatz von militärischen Hilfsmannschaften und militärischem Material. Von Seiten der Schweiz können Hilfseinsätze durch spezialisierte zivile oder militärische Einheiten auf der Ebene des Bundes sowie der Grenzkantone St. Gallen und Graubünden erfolgen.

Verhandlungen

13.03.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
27.09.2006 SR Zustimmung.

Beide Räte stimmten dem Abkommen einstimmig zu.

05.077 FIPOI. Finanzhilfen

Botschaft vom 9. November 2005 über die Gewährung eines Darlehens an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) zur Finanzierung eines Gebäudes der Welthandelsorganisation (WTO) in Genf (BBl 2005 6843)

Ausgangslage

Die Schweiz verfügt über eine langjährige Tradition als Sitzstaat internationaler Organisationen und als Durchführungsort von Konferenzen und multilateralen Treffen. Diese Rolle als Gaststaat verschafft unserem Land eine wertvolle und einzigartige Plattform für seine aussenpolitischen Interessen. Der Gaststaatpolitik und ganz besonders dem internationalen Genf kommt deshalb in der schweizerischen Aussenpolitik grosse Bedeutung zu.
Ein wesentliches Element dieser Gaststaatpolitik bilden die Leistungen, welche der Bund über die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) gewähren kann. So besteht die Möglichkeit, zwischenstaatlichen Organisationen, welche den Bau eines Gebäudes beabsichtigen, ein

zinsfreies, über 50 Jahre rückzahlbares Darlehen der Eidgenossenschaft zur Verfügung zu stellen. Es handelt sich dabei um eine besondere Art der Standortförderung, mit welcher die Verankerung von anerkannten, vorwiegend in Genf etablierten internationalen Organisationen gestärkt wird.
Mit der Botschaft ersucht der Bundesrat die eidgenössischen Räte um die Gewährung eines Verpflichtungskredits, welcher für ein derartiges Darlehen im Rahmen der schweizerischen Gaststaatpolitik bestimmt ist. Das Darlehen dient der Finanzierung des Baus eines zusätzlichen Verwaltungsgebäudes für die Welthandelsorganisation (WTO), eine der bedeutendsten internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. Die FIPOI soll das Bauvorhaben begleiten und die Bauherrschaft bei der Umsetzung des Projekts beraten.
Die Gewährung des für das Darlehen bestimmten Verpflichtungskredits bringt für die Eidgenossenschaft finanzielle Lasten von 60 Millionen Schweizer Franken mit sich. Das zinsfreie Darlehen ist von der WTO innert fünfzig Jahren nach Beendigung der Bauarbeiten in Jahrestranchen zurückzuzahlen.

Verhandlungen

20.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Der Ständerat stimmte der Vorlage diskussionslos und einstimmig zu.

05.088 Auf Trusts anwendbares Recht. Haager Übereinkommen

Botschaft vom 2. Dezember 2005 zur Genehmigung und Umsetzung des Haager Übereinkommens über das auf Trusts anzuwendende Recht und über ihre Anerkennung (BBl 2006 551)

Ausgangslage

Unter Trust versteht man ein Rechtsverhältnis, bei dem bestimmte Vermögenswerte treuhänderisch auf eine oder mehrere Personen (Trustees) übertragen werden, welche diese zu verwalten und für einen vom Treugeber vorgegebenen Zweck zu verwenden haben. Letzterer kann allgemeiner Natur sein oder die Begünstigung bestimmter Personen beinhalten. Der Trust ist ein Rechtsinstitut vorwiegend der Staaten des Common Law. Trotzdem ist er in der Schweiz wirtschaftliche und rechtliche Realität. Da seine wirtschaftliche Bedeutung weiterhin zunimmt und gleichzeitig die bestehende rechtliche Situation als unbefriedigend empfunden wird, ist die Schweizerische Bankiervereinigung mit dem Wunsch an die Bundesverwaltung herangetreten, die Ratifikation des Haager Trust-Übereinkommens, welches das auf Trusts anwendbare Recht regelt, an die Hand zu nehmen.
Mit der Umwandlung einer vom damaligen Nationalrat Marc Suter (RL, BE) eingereichten und (in der Folge von Nationalrat Fulvio Pelli übernommenen) Motion «Rasche Anerkennung des Trusts für den Finanzplatz Schweiz notwendig» (03.3233) in ein Postulat hat das Parlament zudem den Bundesrat zur Prüfung folgender Schritte beauftragt: «rasch das Nötige zur baldigen Ratifikation des Haager Übereinkommens über das auf Trusts anzuwendende Recht und über ihre Anerkennung von 1985 einzuleiten» und «möglichst rasch eine Botschaft zur Anpassung des schweizerischen Rechts, namentlich betreffend des Insolvenzrechtes und der Familienstiftungen (Art. 335 ZGB), vorzulegen, um das Rechtsinstitut des Trusts auch für die Schweiz praxistauglich zu machen».
Der Entwurf sieht einerseits die Genehmigung des Haager Trust-Übereinkommens und andererseits einige Anpassungen im Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG) und im Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vor. Die neuen IPRG-Bestimmungen sollen zum einen das nötige Zusammenspiel zwischen dem Übereinkommen und dem IPRG ermöglichen. Zum anderen soll mit ihnen das kraft Übereinkommen geltende Regime um Bestimmungen zu Themenbereichen ergänzt werden, die vom Übereinkommen nicht geregelt sind. Es betrifft dies die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung ausländischer Entscheidungen. Der IPRG-Teil enthält zudem eine Bestimmung über die Anmerkung von Trusts im Grundbuch bzw. deren Eintragung in bestehende Immaterialgüterrechtsregister.
Zweck der SchKG-Bestimmungen ist die Umsetzung der im Trustrecht vorgesehenen Trennung von Trust- und Trustee-Vermögen im schweizerischen Zwangsvollstreckungsrecht sowie die Regelung des Verfahrens für eine Vollstreckung in das Trustvermögen.

Verhandlungen

23.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.12.2006 NR Zustimmung

20.12.2006 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (32:0)
20.12.2006 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (189:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage einstimmig zu.

06.010 Genfer Abkommen von 1949. Zusätzliches Schutzzeichen

Botschaft vom 25. Januar 2006 zur Genehmigung und Umsetzung des Dritten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen von 1949 über die Annahme eines zusätzlichen Schutzzeichens und zu den entsprechenden Gesetzesänderungen (BBl 2006 1929)

Ausgangslage

Mit der Botschaft unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten das Dritte Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 1949 über die Annahme eines zusätzlichen Schutzzeichens zur Genehmigung. Mit dem Zusatzprotokoll wird ein zusätzliches Schutzzeichen geschaffen, das die drei bestehenden Schutzzeichen, das rote Kreuz, den roten Halbmond und den roten Löwen mit roter Sonne, ergänzt. Das zusätzliche Schutzzeichen besteht aus einem roten Rahmen in der Form eines auf der Spitze stehenden Quadrats auf weissem Grund. Es wird im Vertragstext als Schutzzeichen des dritten Protokolls bezeichnet. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird es auch ‹‹roter Kristall›› genannt. Es soll insbesondere jenen Vertragsparteien zur Verfügung stehen, welche keines der bestehenden Schutzzeichen verwenden möchten, weil diese aus ihrer Sicht religiöse Assoziationen wecken oder aus anderen Überlegungen vor dem Hintergrund nationaler Besonderheiten nicht akzeptabel erscheinen. In aussergewöhnlichen Situationen soll es auch von medizinischen Einheiten und Personal oder von nationalen Hilfsgesellschaften verwendet werden können, in denen die bestehenden Schutzzeichen aufgrund mangelnder Akzeptanz seitens lokaler Akteure nicht genügend Schutz gewähren. Neben den Bestimmungen über die Verwendung des zusätzlichen Schutzzeichens enthält das Zusatzprotokoll noch Bestimmungen zur Verhinderung und Verfolgung von Missbräuchen.
Nur wenige Bestimmungen des Schweizer Rechts nehmen auf die Schutzzeichen der Genfer Abkommen Bezug. Das Bundesgesetz betreffend den Schutz des Zeichens und des Namens des Roten Kreuzes regelt die Verwendung des roten Kreuzes auf weissem Grund und der Worte ‹‹Rotes Kreuz›› und stellt deren Missbrauch unter Strafe. Das Militärstrafgesetz stellt den Missbrauch internationaler Schutzzeichen, insbesondere des roten Kreuzes, des roten Halbmondes und des roten Löwen mit roter Sonn, sowie Feindseligkeiten gegen Personen und die Zerstörung von Material, die unter dem Schutz der Schutzzeichen stehen, unter Strafe. Die Umsetzung des Zusatzprotokolls macht die Anpassung dieser beiden Bundesgesetze notwendig, indem auch das zusätzliche Schutzzeichen erwähnt werden muss und die Möglichkeit vorgesehen werden soll, dass das zusätzliche Schutzzeichen unter aussergewöhnlichen Voraussetzungen vorübergehend verwendet werden kann. Die Schweiz, die an der Ausarbeitung des Zusatzprotokolls beteiligt war und massgeblich zu dessen Annahme beigetragen hat, hat das Zusatzprotokoll am 8. Dezember 2005, dem Tag seiner Annahme durch die Diplomatische Konferenz der Vertragsparteien der Genfer Abkommen von 1949, unterzeichnet. Die rasche Ratifikation des Zusatzprotokolls ist ein vordringliches Anliegen der schweizerischen Politik zur Stärkung und Förderung des humanitären Völkerrechts.

Verhandlungen

16.03.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.03.2006 SR Zustimmung.
24.03.2006 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (138:43)
24.03.2006 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)

Im **Nationalrat** beantragte die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Nichteintreten. Begründet wurde dieser Antrag damit, dass ein neues Emblem die bestehenden Embleme konkurrenziere. Es sei bedauerlich, dass sich die Schweiz dafür einsetze, das eigene Emblem – das Rote Kreuz – zu beeinträchtigen, indem ein anderes daneben gestellt werde. Die Aussenpolitische Kommission war aber der Meinung, dass das dritte Zusatzprotokoll das Rote Kreuz nicht schwächt, dass es zu einer Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung beitragen wird und dass es der Rotkreuz- und der Rothalbmondbewegung als Ganzes erlauben wird, die Universalität zu erreichen. Mit 125 zu 45 Stimmen beschloss der Rat auf den Bundesbeschluss einzutreten und mit 126 zu 39 Stimmen wurde das Zusatzprotokoll genehmigt.

Der **Ständerat** stimmte der Vorlage ohne Gegenstimmen zu.

06.039 Abgeschlossene internationale Staatsverträge im Jahr 2005. Bericht

Bericht vom 17. Mai 2006 über die im Jahr 2005 abgeschlossenen internationalen Verträge (BBl 2006 4789)

Verhandlungen

27.09.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
18.12.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

06.054 Beziehungen zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. Bericht 2006 2004

Bericht 2006 vom 31. Mai 2006 über das Verhältnis der Schweiz zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz (BBl 2006 5635)

Ausgangslage

Im Mittelpunkt des Berichts stehen eine Bilanz des Millennium+5-Gipfels und der Folgemassnahmen seit September 2005 sowie ein Überblick über die Anliegen und Herausforderungen der Schweizer Gaststaatpolitik. Des Weiteren geht der Bericht auf die Situation im Hinblick auf Schweizer Kandidaturen und Personal im UNO-System ein und erläutert in grossen Zügen die Prioritäten der Schweiz für die im September 2006 beginnende 61. Generalversammlung der Vereinten Nationen.
Der Millennium+5-Gipfel bekräftigte das Bekenntnis der Staatengemeinschaft zur multilateralen Zusammenarbeit und zu dem in der UNO-Charta verankerten System der kollektiven Sicherheit. Anlässlich des Gipfels trafen die Staats- und Regierungschefs mit der Schaffung neuer Organe wie der Kommission für Friedenskonsolidierung und dem Menschenrechtsrat wichtige Entscheidungen zur Reform der UNO. Unter aktiver Beteiligung der Schweiz werden die Beschlüsse des Gipfels entschlossen umgesetzt und die Reformbemühungen weitergeführt.
Der Menschenrechtsrat, der auf eine diplomatische Initiative der Schweiz zurückgeht, wurde am 15. März 2006 durch eine Resolution der Generalversammlung formell eingesetzt. Dieses wichtige neue Organ wird seinen Sitz in Genf haben. Nach einer sehr aktiven Kampagne wurde unser Land am 9. Mai 2006 von der UNO-Generalversammlung für drei Jahre in den Menschenrechtsrat gewählt.
Angesichts der Mängel, die im Zusammenhang mit der Affäre um das Programm «Öl für Lebensmittel» aufgedeckt wurden, erweist sich die Verbesserung der Verwaltung und der internen Aufsicht der UNO immer deutlicher als eine der Prioritäten unseres Landes. Die Schweiz ist traditionell sehr engagiert in diesem Bereich und wird sich dafür einsetzen, dass die beschlossenen Massnahmen konkrete Ergebnisse mit spürbaren Auswirkungen zeitigen.
Im Rahmen der zur Stärkung der Organisation beschlossenen Massnahmen gilt die besondere Aufmerksamkeit nunmehr der Verbesserung der operationellen Aktivitäten der UNO im Feld sowie der institutionellen Kohärenz in den Bereichen Entwicklung, Umwelt und humanitäre Fragen. Die Schweiz wird aktiv an den Arbeiten zu diesen Themen teilnehmen und sie auch weiterhin durch konkrete Massnahmen unterstützen.
Zudem wird die Schweiz zur Umsetzung der internationalen Agenda im Bereich nachhaltige Entwicklung beitragen.
Das vom Bundesrat zur Vernehmlassung unterbreitete Gaststaatgesetz soll die Schweiz mit einem Instrumentarium ausstatten, das sie in die Lage versetzt, den Herausforderungen zu begegnen, die mit der Präsenz der internationalen Organisationen auf unserem Territorium verbunden sind. Der Bundesrat ist entschlossen, in Zusammenarbeit mit seinen einschlägigen Partnern eine Politik zu verfolgen, die es der Schweiz erlaubt, ihren Status als Gaststaat internationaler Organisationen in dynamischer und glaubwürdiger Weise zu wahren, denn dieser Status fördert das positive Image der Schweiz in aller Welt.
Seit ihrem Beitritt zu den Vereinten Nationen hat sich die Schweiz im Sinne ihrer Interessenwahrung aktiv für den Erfolg von Schweizer Kandidaturen für die Leitungsorgane des UNO-Systems sowie für die personelle Präsenz der Schweiz in den internationalen Organisationen eingesetzt.

Verhandlungen

27.09.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

18.12.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Beide Räte nahmen vom Bericht Kenntnis.

06.061 Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz 2003-2007. Bericht

Bericht vom 31. Mai 2006 über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz (2003-2007) (BBl 2006 6071)

Ausgangslage

Der internationale Menschenrechtsschutz hat sich in den vergangenen Jahren in einigen Bereichen in eine erfreuliche Richtung entwickelt. So hat sich etwa die Anzahl Staaten erhöht, welche die wichtigsten internationalen Menschenrechtsübereinkommen ratifiziert haben. Einzelne bestehende Übereinkommen wurden durch neue rechtliche Instrumente ergänzt und die darin verankerten Rechte gestärkt. Die erzielten Fortschritte können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Menschrechte heute weltweit auf dem Prüfstand stehen und die Herausforderungen für die internationale Menschenrechtspolitik gewaltig sind: Obwohl immer mehr Regierungen willens sind, sich rechtlich zum Schutz der Menschenrechte zu verpflichten, wollen oder können sie diesen Verpflichtungen nicht nachkommen. Weltweit wenden noch immer rund 70 Staaten regelmässig Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Verfahren an, um Menschen zu strafen oder zu demütigen. Gegenwärtig bekennen sich noch immer 73 Staaten zur Todesstrafe. Zehntausende von Menschen «verschwinden» weltweit nach wie vor spurlos oder werden willkürlich inhaftiert. Zwei Drittel der Weltbevölkerung leben in Armut: Ihnen bleibt das Recht auf Nahrung, Wasser, Gesundheitsversorgung und Bildung, aber auch auf Teilhabe am politischen Leben sowie auf Rechtsgleichheit verwehrt. Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 gegen die USA und in der Folge auch gegen Staaten wie Indonesien, Marokko, Spanien und Grossbritannien wurde die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu einer der obersten Prioritäten der internationalen Politik erklärt. Gewisse Staaten, die den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht wenig Respekt zollen, missbrauchen die Terrorismusbekämpfung, um ihre interne Repression zu verschärfen oder gewaltfreie oppositionelle Gruppierungen mundtot zu machen. Neben der Terrorismusbekämpfung verändern auch andere Phänomene die Rahmenbedingungen für menschenrechtspolitische Akteure: Konflikte, Migration, Armut, demokratische oder rechtsstaatliche Defizite, das grenzüberschreitende Unternehmertum oder biotechnologische und medizinische Errungenschaften stellen Herausforderungen dar, mit denen sich eine umfassend verstandene Menschenrechtsaussenpolitik heute auseinandersetzen muss.
Der Bundesrat ist überzeugt, dass sich solche Herausforderungen nur im Rahmen von Partnerschaften mit anderen Staaten, internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Akteuren sinnvoll bewältigen lassen. Gleichzeitig erachtet er es als seine Pflicht, seine Strategien und Instrumente regelmässig zu überprüfen und wenn nötig anzupassen. Die meisten seiner langjährigen Prioritäten beurteilt er nach wie vor als sinnvoll und erhaltenswert: gezielte Förderung elementarer Menschenrechte und Schutz besonders verletzlicher Gruppen, Verankerung der Menschenrechte in anderen Politikbereichen («Mainstreaming») und Weiterentwicklung von Partnerschaften.
Der Bericht ist folgendermassen gegliedert: Nach einer Einführung wird erläutert, mit welchen Rahmenbedingungen menschenrechtspolitische Akteure heute konfrontiert sind. Anschliessend steht die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz im Vordergrund: Vorgestellt werden Grundprinzipien, Zielsetzungen, Instrumente sowie konkrete operationelle und konzeptionelle Herausforderungen. Der Bericht ist als «Situationsbericht» konzipiert, was bedeutet, dass gegenwärtige und zukunftsorientierte Überlegungen im Zentrum stehen.

Verhandlungen

27.09.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
18.12.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Beide Räte nahmen vom Bericht Kenntnis.

06.074 Gaststaatgesetz

Botschaft vom 13. September 2006 zum Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatgesetz, GStG) (BBl 2006 8017)

Ausgangslage

Die Schweiz hat eine lange Tradition als Gaststaat von internationalen Organisationen und Konferenzen, und die Gaststaatpolitik bildet einen Schwerpunkt der schweizerischen Aussenpolitik. Wie andere Staaten gewährt die Schweiz ausländischen Vertretungen sowie internationalen Organisationen und Konferenzen, denen sie auf ihrem Hoheitsgebiet Gastrecht gewährt, Vorrechte und Immunitäten. Ihre Gaststaatpolitik umfasst auch die Gewährung von gewissen finanziellen Beiträgen, insbesondere in Form von Darlehen an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf. Dabei stützt sich der Bundesrat auf verschiedene Rechtsgrundlagen, insbesondere auf internationale Abkommen und Verträge, verschiedene Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse und seine verfassungsmässigen Kompetenzen im Bereich der Aussenpolitik.
Angesichts der Bedeutung der Gaststaatpolitik erachtet es der Bundesrat als notwendig, seine Praxis in diesem Bereich zu kodifizieren und die wichtigsten Mittel der Gaststaatpolitik in einem einzigen Gesetz zu regeln. Er unterbreitet den eidgenössischen Räten deshalb einen Gesetzesentwurf über die von der Schweiz als Gastland gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatgesetz GStG).
Der Entwurf soll im Wesentlichen die verschiedenen bestehenden Rechtsgrundlagen im Bereich der Gaststaatpolitik zusammenfassen und die Entscheide, die direkt auf den verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundesrats beruhen, auf eine formelle Rechtsgrundlage stellen. Er definiert die potenziellen Begünstigten der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge in dem vom Völkerrecht bestimmten Rahmen, ausgehend vom Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen und den Sitzabkommen mit Organisationen, die sich in unserem Land niedergelassen haben. Dann legt er die Bedingungen fest, unter denen diesen Begünstigten eine besondere Stellung und finanzielle Beiträge gewährt werden können. Die Entwicklung der multilateralen internationalen Beziehungen hat zu neuen Akteuren auf der internationalen Bühne geführt; dies schlägt sich in Artikel 2 des Gesetzesentwurfs nieder. Die Vorrechte und Immunitäten, die in Artikel 3 aufgezählt werden, ergeben sich aus dem internationalen Gewohnheitsrecht und sind in zahlreichen internationalen Übereinkommen festgeschrieben; zudem sieht der Gesetzesentwurf wie im Völkerrecht üblich je nach Art des Begünstigten eine Abstufung des Geltungsbereichs der Vorrechte und Immunitäten vor. Bei den finanziellen Beiträgen soll der Gesetzesentwurf es dem Bundesrat erlauben, seine langjährige Praxis fortzuführen.

Verhandlungen

12.03.2007	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
06.06.2007	SR	Abweichend.
13.06.2007	NR	Zustimmung.
22.06.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (152:31)
22.06.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Walter Wobmann (V, SO) unterstützt vom grössten Teil der SVP-Fraktion auf die Vorlage nicht einzutreten und mit einem Eventualantrag die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen. Walter Wobmann begründete den Antrag damit, dass mit dem Gesetz Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen auch auf Nichtregierungsorganisationen ausgedehnt werden sollen. Das im Jahre 2001 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Finanzhilfen an die FIPOI genüge für die Regelung der schweizerischen Gaststaatpolitik. Es sei offensichtlich, dass mit dem Gaststaatgesetz versucht werde, die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen bezüglich der gewährten Vorrechte, Immunitäten und Finanzhilfen auszubauen. Die Kommissionssprecher betonten, das Gesetz entspreche im Wesentlichen einer Nachführung der bisherigen Praxis des Bundesrates und der wiederholten Forderung des Parlaments, die Gaststaatpolitik in einem einzigen Gesetz zu regeln. Einzelne Sprecher begrüssten die Kodifikation der Gaststaatpolitik in einem Gesetz, andere kritisierten, dass dieses Gesetz keine Ausweitung der Ansprüche beinhalten dürfe, was im Gesetzestext jedoch zu wenig klar und konkret formuliert sei. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey erinnerte daran, dass bisher die gesetzliche Grundlage für Vorrechte und Immunitäten ein Bundesbeschluss von 1955 bilde und dieser nicht mehr der heutigen Situation angepasst sei. Sie hielt zudem fest, dass 95 % des Gesetzes von den Wiener Übereinkommen übernommen wurde. Das neue Gesetz werde keinesfalls zu einer vermehrten Inanspruchnahme von Vorrechten und Immunitäten führen. Mit 121 zu 40 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten und mit 120 zu 43 Stimmen lehnte er auch den Eventualantrag ab. In der Detailberatung wurden weitere Anträge der Kommissionsminderheit Wobmann im gleichen Stimmenverhältnis abgelehnt. Eine

Kommissionsminderheit Ulrich Schlüer (V; ZH) wollte die Vorrechte und Immunitäten für Nichtregierungsorganisationen nur auf völkerrechtlich anerkannte Organisationen beschränken. Die Minderheit störte sich daran, dass der Bundesrat die alleinige Kompetenz habe um zu entscheiden, welche Organisationen Vorrechte und Immunitäten erhalten. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey entgegnete, dass es bei der entsprechenden Bestimmung nur um die Kompetenz für die politische Anerkennung von Nichtregierungsorganisationen gehe und dass damit keine Vorrechte und Immunitäten verbunden sind. Mit 107 zu 63 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit der Kommission und damit dem Bundesrat. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 122 zu 45 Stimmen angenommen.
Im **Ständerat** war das Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Der Kommissionssprecher wies darauf hin, dass die Vorlage die nötige Gesetzesgrundlage für die Gaststaatpolitik bringe und Klarheit über die Begünstigungen und die möglichen Privilegien schaffe. Das Gesetz verleihe der Gaststaatenpolitik auch eine demokratische Legitimation und unterstelle sie der parlamentarischen Kontrolle. In der Detailberatung folgte der Rat mehrheitlich den Beschlüssen des Nationalrates. Ein Antrag der Kommissionsminderheit Maximilian Reimann (V, AG), den Kreis für begünstigte Personen bei der Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und weiteren Erleichterungen einzuschränken, wurde mit 23 zu 7 Stimmen abgelehnt. Die Kommissionsmehrheit begründete die Ablehnung damit, dass die Frage der Privilegien und Immunitäten gemäss Wiener Übereinkommen angewendet werden muss. Diskussionslos angenommen wurde ein Antrag der Kommission, wonach internationale Nichtregierungsorganisationen keine Vorrechte, Immunitäten und Erleichterung im Sinne des Gesetzes erhalten. Einstimmig angenommen wurde auch ein Antrag von Thomas Pfisterer (RL, AG), der verlangte, dass die Kantone bei der Gaststaatpolitik nicht nur angehört werden, sondern auch mitwirken können. Mit 31 zu 0 Stimmen wurde die Vorlage in der Gesamtabstimmung angenommen.
Der **Nationalrat** stimmte diskussionslos den zwei verbleibenden Differenzen zu.

06.076 Personenverkehr. Abkommen mit Algerien

Botschaft vom 13. September 2006 zum Abkommen über den Personenverkehr mit Algerien (BBl 2006 7797)

Ausgangslage

Die Schweiz hat seit einigen Jahren beträchtliche Schwierigkeiten mit dem Vollzug der Wegweisung von hunderten algerischer Staatsangehöriger mit unbefugtem Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet. Um dieser unbefriedigenden Situation ein Ende zu bereiten, hat die Schweiz Algerien um den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens ersucht. Nach mehreren Verhandlungsrunden konnte am 15. Februar 2006 ein solches Abkommen paraphiert werden.
Der Bundesrat hat das Abkommen mit Beschluss vom 24. Mai 2006 genehmigt. Es wurde anlässlich eines offiziellen Arbeitsbesuchs von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey in Algier am 3. Juni 2006 von ihr und dem algerischen Minister für auswärtige Angelegenheiten unterzeichnet.
Dieses Abkommen regelt ausschliesslich die Rückübernahme von Angehörigen der beiden Vertragsstaaten und legt das entsprechende Verfahren fest. Auf diese Weise konkretisieren die Vertragsparteien ihre Absicht, die bereits bestehende Zusammenarbeit im Kampf gegen die illegale Migration zu verstärken.
Das Abkommen übernimmt die Prinzipien und die Struktur anderer Rückübernahmeabkommen, welche die Schweiz zu einem früheren Zeitpunkt abgeschlossen hat. Es ist das erste Abkommen dieser Art, das die Schweiz zusammen mit einem Maghreb-Staat unterzeichnet hat.
Da einige Bestimmungen des Abkommens die Delegationskompetenz des Bundesrates überschreiten, muss es vom Parlament genehmigt werden. Zudem wird der Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Abkommens aufgrund von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Verfassung dem fakultativen Staatvertragreferendum unterstellt sein.

Verhandlungen

11.12.2006	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
18.06.2007	NR	Zustimmung
22.06.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (39:0)
22.06.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (122:60)

Der **Ständerat** stimmte dem Abkommen diskussionslos und einstimmig zu.

Im **Nationalrat** beantragte eine linke Minderheit Jean-Claude Rennwald (S, JU) die Prüfung des Abkommen sei zu sistieren, bis in Algerien der Rechtsstaat und die Bürgerrechte eingeführt seien. Eine Minderheit Remo Gysin (S, BS) stellte den Eventualantrag auf Nichteintreten. Die Sprecher der Minderheiten begründeten ihre Anträge mit der Unsicherheit, der Gewalt und der Nichtberücksichtigung der demokratischen Rechte und der Meinungsfreiheit, welche in Algerien herrschten. Auch das Risiko von Gewalt und Folter, dem zurückgeführte Personen ausgesetzt sein könnten, wurde als Argument für die Ablehnung des Abkommens vorgebracht. Die Situation in Algerien sei gekennzeichnet durch mangelnde Rechtsstaatlichkeit, durch fehlende Unabhängigkeit der Richter und richterlichen Gewalten, sowie durch schwere Menschenrechtsverletzungen. Die Sprecher der Kommissionsmehrheit wiesen darauf hin, dass sich seit 1999 die Situation in Algerien stark verbessert habe und auch andere europäische Staaten in Europa abgewiesene Asylbewerber nach Algerien zurückschicken. Bundesrat Christoph Blocher versicherte, dass die Situation in Algerien ununterbrochen beobachtet werde. Nach Einschätzung des EDA habe sich die Situation im Bereich der Menschenrechte im Allgemeinen stark verbessert. Bundesrat Christoph Blocher verstand nicht, weshalb nun jene das Abkommen ablehnen wollten, die die Revision des Asylgesetzes mit der Begründung abgelehnt haben, dass der Abschluss von Rücknahmeübereinkommen der bessere Weg sei. Mit 111 zu 59 Stimmen bzw. 113 zu 57 Stimmen wurden die beiden Minderheitsanträge abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss mit 115 zu 57 Stimmen angenommen.

06.095 Internationale humanitäre Hilfe. Weiterführung

Botschaft vom 29. November 2006 über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft (BBl 2006 9617)

Ausgangslage

Die Botschaft ist die zwanzigste, die seit der Schaffung der Humanitären Hilfe des Bundes dem Parlament vorgelegt wird. Der Bereich Humanitäre Hilfe gehört zur Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), die dem eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) angegliedert ist. Ihr Auftrag wird im Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe definiert (SR 974.0): «Die humanitäre Hilfe soll mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden beitragen; sie ist namentlich für die von Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt».
Die Aktivitäten der Humanitären Hilfe des Bundes richten sich in erster Linie an Personen und Gemeinschaften, die von folgenden Ereignissen betroffen sind:
Konflikte (Kriege oder kriegsähnliche Situationen), Krisen (fragile Sicherheitslage, unbeständige Rechtsstaatlichkeit, Epidemien und Pandemien, zusammengebrochene oder fehlende staatliche und soziale Strukturen), Naturkatastrophen (Erdbeben, Überschwemmungen, Wirbelstürme, Dürren), technologische Katastrophen (nukleare, biologische oder chemische Unfälle) und terroristische Taten (Geiselnahmen und terroristische Angriffe, deren Auswirkungen vergleichbar sind mit einem Erdbeben oder einer technologischen Katastrophe).
Um ihre Mission zu erfüllen und die Wirkung ihrer Aktivitäten zu optimieren, kann die Humanitäre Hilfe des Bundes auf eine breite Unterstützung bauen. Solidaritätsbekundungen und ein Gefühl der Verantwortung des Schweizer Volkes gegenüber Menschen, die von Katastrophen oder Konflikten heimgesucht wurden, zeugen von einer grossen Akzeptanz der humanitären Hilfe bei Bevölkerung und Behörden. Ihre Nützlichkeit, gestützt auf solide ethische Grundlagen, ist allgemein anerkannt. Auch auf internationaler Ebene geniesst die Humanitäre Hilfe des Bundes hohes Ansehen, nicht zuletzt durch ihr operationelles Engagement, ihre Innovationskraft und ihre Beiträge zur Erörterung humanitärer Fragen.
Der laufende Rahmenkredit von 1500 Millionen Franken für die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe des Bundes, gestützt auf die Botschaft vom 14. November 2001 (01.072, BBl 2002 2087), wird ungefähr Mitte 2007 ausgeschöpft sein. Mit der Botschaft wird ein Rahmenkredit in gleicher Höhe mit einer Laufzeit von mindestens vier Jahren beantragt.

Verhandlungen

20.03.2007	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
13.06.2007	NR	Zustimmung

Der **Ständerat** stimmte der Vorlage diskussionslos und einstimmig zu.
Eintreten war im **Nationalrat** nicht bestritten. In der Eintretensdebatte äusserten sich nur die Sprecher der SVP-Fraktion kritisch zur Vorlage. Weil keine Erhöhung beantragt werde und mit der Erwartung, dass die humanitäre Hilfe kritisch beurteilt werde, wollten sie jedoch der Vorlage trotzdem zustimmen. Mit einem Minderheitsantrag Christoph Mörgeli (V, ZH) sollte im Bundesbeschluss festgehalten werden, dass nichtstaatliche Organisationen und Hilfswerke, denen Bundesbeiträge gewährt werden, sich verpflichten, die ihnen zugesprochenen Gelder ausschliesslich für humanitäre Zwecke einzusetzen, die nicht politisch motiviert sein dürfen. Die Sprecher der Kommissionsmehrheit waren jedoch der Meinung, dass mit dem Bundesgesetz und der Verordnung die humanitäre Hilfe geregelt sei und die von der Minderheit beantragte zusätzliche Bestimmung nicht in einem Bundesbeschluss geregelt werden müsse. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey betonte, dass die NGO wichtige Partner des Bundes für die humanitäre Hilfe seien und die Beziehungen auf einer gegenseitigen Basis des Vertrauens und des Respekts beruhten. Mit 113 zu 36 Stimmen wurde der Minderheitsantrag abgelehnt und in der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss mit 143 zu 14 Stimmen angenommen.

06.099 Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS. Weiterführung

Botschaft vom 15. Dezember 2006 über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS (BBl 2007 559)

Ausgangslage

Am 24. März 2006 hat das Parlament die Rechtsgrundlage für die Weiterführung der Zusammenarbeit mit Osteuropa und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) erneuert. Das neue Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas wird den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss aus dem Jahre 1995 ersetzen (gültig bis 2008) und verlängert die rechtliche Basis für die Ostzusammenarbeit um weitere zehn Jahre. Auf der Grundlage von Artikel 10 des Bundesgesetzes bewilligen die eidgenössischen Räte die für die Ostzusammenarbeit notwendigen Mittel in Form von Rahmenkrediten für jeweils mehrere Jahre. Mit der Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament einen IV. Rahmenkredit von 650 Millionen Franken für die Weiterführung der Transitionsunterstützung im Rahmen der Ostzusammenarbeit für die Zeitspanne 2007–2010.
Der Bundesrat hat am 12. Mai 2004 beschlossen, dass sich die Schweiz an den Erweiterungskosten der EU mit einem Beitrag von einer Milliarde Franken beteiligen soll. Dieser Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU wird in einer separaten Botschaft des Bundesrats beantragt, um die mit der Botschaft beantragte traditionelle Transitionsunterstützung im Rahmen der Ostzusammenarbeit vom neuen «Erweiterungsbeitrag » klar abzugrenzen. Zwei getrennte Rahmenkredite rechtfertigen sich aufgrund der unterschiedlichen Laufzeiten sowie der Durchführungsmandate und Zielsetzungen: Während in der Botschaft die Unterstützung des Übergangs zu Demokratie und sozialer Marktwirtschaft im Zentrum steht, soll der mit der zweiten Botschaft beantragte Erweiterungsbeitrag zur Überwindung von regionalen Disparitäten innerhalb der erweiterten EU dienen.
Der Entscheid des Bundesrats, den Erweiterungsbeitrag budgetneutral zu finanzieren, das heisst teilweise bei der Ostzusammenarbeit zu kompensieren, führte zu einer politischen Debatte und zu mehreren parlamentarischen Vorstössen. Der beantragte Verpflichtungskredit von 650 Millionen Franken für die kommenden vier Jahre der Ostzusammenarbeit trägt diesen Kompensationen Rechnung. Die Finanzierung des Erweiterungsbeitrags soll auch nicht zulasten der Entwicklungszusammenarbeit im Süden gehen. Abstriche in der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit sind dennoch nicht zu umgehen, da die klassische Ostzusammenarbeit zu über 90 Prozent der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit angerechnet werden kann, während der Beitrag an die erweiterte EU offiziell nicht dazu gezählt werden kann.
Im Rahmen der in der Botschaft umschriebenen «unvollendeten Transitionsagenda» stehen in der nächsten Kreditperiode die folgenden vier Themenschwerpunkte im Vordergrund: Stabilität und Gouvernanz; strukturelle wirtschaftliche Reformen und Einkommensentwicklung; Infrastrukturen und natürliche Ressourcen sowie Sozialreformen und die neue Armut. Die Prioritäten werden thematisch und geografisch im Rahmen von regionalen Konzepten und nationalen Kooperationsstrategien in den Schwerpunktländern ausdifferenziert.

Verhandlungen

20.03.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.06.2007 NR Abweichend.
18.06.2007 SR Zustimmung.

Im **Ständerat** wurde das Geschäft gemeinsam mit dem Geschäft 06.100 „Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU“ beraten. Das Eintreten auf die beiden Vorlagen war nicht bestritten. Der Kommissionssprecher Peter Briner (RL, SH) betonte, dass beide Vorlagen inhaltlich in der Kommission nicht bestritten waren. Die Diskussion beschränkte sich auf die Finanzierung. Die Kommission beantragte, dass die Finanzierung nicht auf Kosten der öffentlichen Entwicklungshilfe erfolgen dürfe, sondern sie sollte im Bundeshaushalt kompensiert werden. Nach Ansicht des Sprechers der Kommission sollte es möglich sein, im Lauf von zehn Jahren in den sieben Departementen insgesamt 245 Millionen Franken einzusparen. Andere Votanten wiesen darauf hin, dass eine Umlagerung von Hilfsgeldern von Entwicklungsländern zu EU-Mitgliedern schwer verständlich wäre. Ohne Abstimmung wurde der Antrag der Kommission angenommen. Mit 36 zu 2 Stimmen wurde der „Bundesbeschluss über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Union“ angenommen. Beim „Bundesbeschluss über den Rahmenkredit zur Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS“ beantragte eine Kommissionsminderheit Simonetta Sommaruga (S, BE) den Betrag von 650 Millionen auf 730 Millionen Franken zu erhöhen, bzw.den vom Bundesrat vorgeschlagenen Abbau gegenüber dem bisherigen Niveau rückgängig zu machen. Die Minderheit begründete Ihren Antrag damit, dass der Erweiterungsbeitrag nicht mit Kürzungen bei den ärmsten Ländern Osteuropas finanziert werden dürfe. Mit 23 zu 14 folgte der Rat jedoch der Mehrheit und dem Antrag des Bundesrates. In der Gesamtabstimmung wurde der Rahmenkredit für die Osthilfe mit 35 zu 0 Stimmen angenommen.
Auch im **Nationalrat** wurde das Geschäft gemeinsam mit dem Geschäft 06.100 „Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU“ beraten. Eintreten war unbestritten, drei Mitglieder der SVP-Fraktion stellten Rückweisungsanträge. Walter Wobmann (V, SO) wollte den Erweiterungsbetrag sistieren, bis die EU das Schweizer Steuersystem offiziell anerkennt. Walter Schmied (V, BE) wollte, dass beim Erweiterungsbeitrag bereits Bulgarien und Rumänien einbezogen werden. Und Pirmin Schwander (V, SZ) verlangte, die budgetneutrale Finanzierung transparent und vollumfänglich aufzuzeigen. Die Mehrheit des Rates war jedoch nicht bereit den Beschluss zu den beiden Geschäften weiter hinauszuzögern. Von verschiedenen Rednern wurde darauf hingewiesen, dass die Schweiz nicht nur Zahlerin sei, sondern von Stabilität, Sicherheit und wirtschaftlichen Aufschwung des Ostens profitiere. Die Rückweisungsanträge fanden bei den anderen Fraktionen keine Unterstützung und wurden mit grosser Mehrheit abgelehnt. Kernpunkt der Debatte war die Frage, ob der Entwicklungshilfekredit für den Osten von bisher 730 Millionen auf, wie vom Ständerat beschlossen, 650 Millionen Franken gekürzt werden soll. Dabei wurde auf die vom Rat überwiesene Motion Leuthard verwiesen, welche verlangte, dass der Erweiterungsbeitrag nicht auf Kosten der Entwicklungshilfe finanziert werde. Die Mehrheit der Kommission beantragte den Entwicklungshilfekredit für den Osten wieder auf 730 Millionen Franken zu erhöhen, eine Minderheit Walter Müller (RL, SG) wollte dem Ständerat folgen und den Betrag gemäss Antrag des Bundesrates auf 650 Millionen Franken festlegen. Mit 109 zu 63 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit und schuf damit eine Differenz zum Ständerat. In der Gesamtabstimmung wurden beide Vorlagen mit 116 zu 42 respektiv 127 zu 46 Stimmen angenommen.
Der **Ständerat** folgte bei der einzigen Differenz dem Beschluss des Nationalrates und beschloss den Entwicklungshilfekredit für Osteuropa von 650 Millionen auf 730 Millionen Franken zu erhöhen.

07.029 Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern. Kindsentführungen

Botschaft vom 28. Februar 2007 zur Umsetzung über internationale Kindesentführungen sowie zur Genehmigung und Umsetzung der Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und Erwachsenen (BBl 2007 2595)

Ausgangslage

Der Schutz von Kindern und hilfsbedürftigen Erwachsenen ist ein zentrales Anliegen jeder Rechtsordnung. Mit der zunehmenden Mobilität kommt es zu immer mehr Familiengründungen von Personen aus unterschiedlichen Rechtssystemen mit vielfältigen kulturellen Traditionen und Religionen, die ihre Lebensweise und die Rechtsprechung prägen. Die Anordnung und der Vollzug

von Schutzmassnahmen und Konfliktregelungen für Kinder aus solchen Familien werden immer komplexer; sie werden zusätzlich erschwert durch internationale Zuständigkeitskonflikte und sich widersprechende Entscheide. Demgegenüber stand das praktische Erfordernis für Schutzvorkehren für erwachsene Menschen bislang noch zurück. Aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung und Mobilität ist indes auch bei ihnen mit vermehrtem Bedarf an grenzüberschreitenden Betreuungsmassnahmen zu rechnen. Die Schweiz will den veränderten Gegebenheiten innerstaatlich mit der laufenden Revision des Vormundschaftsrechts Rechnung tragen. Auch andere europäische Staaten, zum Beispiel Spanien, Italien und Grossbritannien, haben insbesondere im Erwachsenenschutzbereich Reformen durchgeführt. Es ist daher zu begrüssen, wenn im Bereich des Personenschutzes die Regeln des internationalen Privatrechts vereinheitlicht, koordiniert und verbindlich festgelegt werden. In gleichem Masse gewinnt die internationale Zusammenarbeit von Staaten und ihren Behörden immer mehr an Bedeutung; ihre Notwendigkeit, aber auch ihre Machbarkeit aufgrund technologischer Entwicklungen wächst. Vor diesem Hintergrund sollen staatsvertragliche Regelungen mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit schaffen und dadurch den Schutz von hilfsbedürftigen Menschen jeglichen Alters und jeglicher Nationalität verbessern. Diese Ziele werden angestrebt mit dem Haager Übereinkommen vom 19. Oktober 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern sowie mit dem Haager Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen.
Mit den beiden zur Ratifikation empfohlenen Übereinkommen verbindet sich nicht zuletzt der Vorteil, dass deren Geltungsbereich über Europa hinausreicht. Für Kinder, die von einem Elternteil oder Drittpersonen aus oder in die Schweiz entführt oder widerrechtlich zurückbehalten werden, kann aufgrund des Haager Übereinkommens vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung sowie des Europäischen Übereinkommens vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechts die Rückführung beantragt werden. Beide Übereinkommen sind für die Schweiz seit dem 1. Januar 1984 in Kraft. Die Anwendung des Haager Übereinkommens in der Schweiz wird zunehmend kritisiert und genügt den Anforderungen an einen optimalen Schutz der betroffenen Kinder nicht mehr. Im Entwurf für ein Bundesgesetz über internationale Kindesentführung ist deshalb unter anderem eine Beschleunigung der Rückführungsverfahren vorgesehen, indem der kantonale Instanzenzug verkürzt wird und vermehrt gütliche Regelungen zwischen den zerstrittenen Eltern gefördert werden. Zudem soll der Rückführungsbeschluss auch die Vollstreckungsmodalitäten regeln und in der ganzen Schweiz vollstreckbar sein.

Verhandlungen

03.10.2007 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Eintreten war im **Nationalrat** nicht bestritten. Die Kommissionssprecher erläuterten, dass es bei der Umsetzung dieser Haager-Übereinkommen vor allem darum gehe, nach den Erfahrungen mit Rückführungen von Kindern, die von einem Elternteil entführt worden sind, den Kinderschutz und die Wahrung des Kindeswohls grundsätzlich neu zu regeln. Auch Bundesrat Christoph Blocher betonte, dass es das Bestreben sei, durch eine verbesserte Rechtssituation im Bereich Kinderschutz und Kindesentführungen eine Verbesserung zu erwirken. Der Rat beschloss abweichend vom Antrag des Bundesrates, dass Eltern gleich von Beginn an mittels Schlichtungsverfahren und Mediation versuchen sollen, zu einvernehmlichen Lösungen zu kommen. Das Kind soll von Anfang an einen eigenen Beistand und Kindesvertreter haben, damit seine Interessen wie jene der Eltern ebenfalls in die Verfahren einfliessen. Um diese Vertretung rasch sicherzustellen, soll schweizweit – auch dies ein Vorschlag der Kommission – ein Netz von abrufbaren Fachleuten geschaffen werden. In der Detailberatung war nur die Frage umstritten, ob der Vollzug des Rückgabeentscheides ausgesetzt werden kann. Eine Kommissionsminderheit Gabi Huber (RL, UR) wollte keine zusätzliche Bestimmung im Gesetz, da damit das Verfahren verlängert würde. Die Kommissionsmehrheit war der Auffassung, dass es eine Möglichkeit geben muss, die Rückführung der Kinder auszusetzen. Mit 68 zu 54 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage einstimmig angenommen.

07.036 Abgeschlossene internationale Staatsverträge im Jahr 2006. Bericht

Bericht vom 16. Mai 2007 über die im Jahr 2006 abgeschlossenen internationalen Verträge (BBl 2007 3889)

Ausgangslage

Nach Artikel 48a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich Bericht über die von ihm, von Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge. Der Bericht ist gestützt auf diese Bestimmungen verfasst und betrifft die im Laufe des Jahres 2006 abgeschlossenen Abkommen.
Jeder bilaterale oder multilaterale Vertrag, den die Schweiz während des letzten Jahres ohne Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet, ratifiziert oder genehmigt hat, dem sie beigetreten ist oder der hauptsächlich im Berichtsjahr anwendbar war, wird kurz dargestellt. Die der parlamentarischen Genehmigung unterliegenden Abkommen sind von der Pflicht zur Berichterstattung nicht betroffen und sind daher im vorliegenden Bericht nicht enthalten.
Die Darstellung der einzelnen Verträge ist einheitlich strukturiert und enthält eine Zusammenfassung des Inhalts sowie kurze Darlegungen der Gründe für den Abschluss, der durch die Umsetzung zu erwartenden Kosten, der gesetzlichen Grundlage der Genehmigung sowie der Modalitäten für Inkrafttreten und Kündigung. Änderungen bereits bestehender Verträge werden in einem gesonderten Teil in Tabellenform ausgewiesen.
Die Zahl der im Bericht enthaltenen Verträge ist gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen, wobei die Zunahme vor allem im Bereich Entwicklungszusammenarbeit erfolgt ist.

Verhandlungen

18.09.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Der **Nationalrat** nahm diskussionslos vom Bericht Kenntnis.

07.040 Weltausstellung 2010 in Shanghai

Botschaft vom 8. Juni 2007 über die Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung 2010 in Shanghai (BBl 2007 4323)

Ausgangslage

Der Bundesrat beantragt einen Verpflichtungskredit von 20 Millionen Schweizer Franken zu bewilligen, der die Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung 2010 in Shanghai ermöglichen soll.
Vom 1. Mai bis zum 31. Oktober 2010 wird in Shanghai die Weltausstellung 2010 stattfinden. Sie verspricht ein Anlass von bisher nicht erreichten Dimensionen zu werden. Voraussichtlich werden 200 Staaten und internationale Organisationen ihre Interpretation des Leitthemas „Better City, Better Life“ präsentieren. Die Organisatoren erwarten während der sechs Monate rund 70 Millionen hauptsächlich aus China stammende Besucherinnen und Besucher. Weltausstellungen erfreuen sich besonders in Asien nach wie vor grösster Beliebtheit. Dies wurde an der Expo 2005 in Aichi, Japan, einmal mehr bestätigt, als statt der erwarteten 15 Millionen mehr als 22 Millionen Menschen die Ausstellung besuchten.
Im Hinblick auf den Schweizer Beitrag in Shanghai lancierte Präsenz Schweiz im Dezember 2006 einen zweistufigen Projektwettbewerb. In der Folge wurden 104 Projektvorschläge eingereicht. Zwölf davon wählte die elfköpfige Jury im Februar 2007 aus und gab den am Wettbewerb teilnehmenden Teams die Möglichkeit zur Weiterbearbeitung ihrer Projekte. Das Siegerprojekt wurde anlässlich der zweiten Jurierung am 23. Mai 2007 erkoren.
Das Projekt mit der Wettbewerbsnummer 8005 – ein Pavillonname muss noch gefunden werden – überzeugte die Jury sowohl aufgrund seiner Zeichenhaftigkeit und Originalität wie auch durch das Konzept, Nachhaltigkeit und Emotionen erlebbar zu machen.
Die zu erwartenden hohen Besucherzahlen sind eine Chance für die Schweiz, sich einem breiten und interessierten Publikum zu präsentieren. Die Teilnahme an der Ausstellung bietet der Schweiz einerseits Gelegenheit zur allgemeinen Landeswerbung, andererseits zu verstärkter Exportförderung und zum Aufbau und zur Pflege von Beziehungen.
Die Präsenz der Schweiz in China wird deshalb durch ein facettenreiches Rahmenprogramm und eine Kommunikationskampagne im Vorfeld und im Nachgang der Weltausstellung ergänzt.

Für die Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung 2010 in Shanghai, die kommunikativen Begleitmassnahmen und die Vorbereitungsarbeiten hat der Bundesrat ein Budget von 20 Millionen Franken vorgesehen. Davon sollen 4 Millionen Franken von der Privatwirtschaft beschafft werden.

Verhandlungen

19.09.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Der **Ständerat** stimmte der Vorlage diskussionslos und einstimmig zu.

07.050 Beziehungen zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. Bericht 2007 2004

Bericht 2007 vom 15. Juni 2007 über das Verhältnis der Schweiz zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz (BBl 2007 5591)

Ausgangslage

Im Bericht 2007 erläutert der Bundesrat die wichtigsten Entwicklungen des letzten Jahres innerhalb der Vereinten Nationen. Des Weiteren gibt er einen Überblick über einige bedeutende Anliegen und Herausforderungen der Schweizer Gaststaatpolitik und fasst die Erkenntnisse zusammen, die sich aus den Erfahrungen mit Schweizer Kandidaturen innerhalb der UNO und den internationalen Organisationen ziehen lassen. Schliesslich zieht der Bundesrat Bilanz über das Engagement der Schweiz in der UNO seit ihrem Beitritt im Jahr 2002 und erläutert die Prioritäten unseres Landes im Hinblick auf die nächste Generalversammlung der UNO im September 2007.
Die Ernennung des neuen Generalsekretärs Ban Ki-moon, ehemaliger Aussenminister Südkoreas, hat die Organisation im vergangenen Jahr geprägt. Als er am 19. April 2007 für einen ersten offiziellen Arbeitsbesuch in Bern empfangen wurde, konnte der neue Generalsekretär der Delegation des Bundesrates seine Prioritäten darlegen. Dabei sicherte ihm der Bundesrat seine Unterstützung bei der Aufgabe zu, die UNO zu stärken sowie deren Effizienz und Wirksamkeit zu fördern.
Die Umsetzung der Reformen innerhalb der Organisation wurde im vergangenen Jahr fortgeführt und brachte die am Weltgipfel 2005 beschlossene Schaffung von neuen Organen – Menschenrechtsrat und Kommission für Friedenskonsolidierung –mit sich. Für drei Jahre als Mitglied des Menschenrechtsrates gewählt, engagiert sich die Schweiz aktiv für die Annahme von Arbeitsmethoden und Verfahren, die es dem neuen Organ erlauben sollen, weltweit die Menschenrechte vermehrt zu fördern und ihren Schutz zu verstärken.
Die institutionellen Reformen wurden mit unterschiedlichem Erfolg weitergeführt. Der Hauptakzent der Reformbemühungen lag indessen auf der Stärkung der Kohärenz des operationellen Systems der UNO in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt. Die diesbezüglichen Empfehlungen, die am Ende der Amtszeit Kofi Annans präsentiert wurden, werden von seinem Nachfolger Ban Ki-moon entschlossen weiterverfolgt. Die Schweiz, die in diesen Bereichen eine engagierte Akteurin ist, beteiligt sich aktiv an der Umsetzung dieser Arbeiten. Diese sollen die operationellen Kapazitäten der Vereinten Nationen im Feld stärken. Die wichtigsten Entwicklungen in der Gaststaatpolitik der Schweiz betreffen Fragen zu Immobilien dies insbesondere im Zusammenhang mit dem von der Welthandelsorganisation geäusserten Bedürfnis nach weiteren Lokalitäten. Mit dem neuen Gaststaatgesetz, das dem Parlament im September 2006 unterbreitet wurde, und der Unterstützung zur Schaffung eines akademischen Zentrums für internationale Beziehungen will der Bundesrat unserem Land die nötigen Mittel geben, um aktiv zur Entwicklung und zum weiteren Ausbau des Standorts Genf beitragen zu können.

Verhandlungen

19.09.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
05.10.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Im **Ständerat** fand der Bericht im allgemeinen eine breite Zustimmung. Der Sprecher der Kommission, Philipp Stähelin (C, TG) hielt fest, dass die Kommission den Bericht als umfassend und von hohem Interesse erachtet hat. Die Kommission habe davon Kenntnis genommen, dass die Schweiz in der UNO eine wichtigere Rolle spiele, als es ihrem politischen Gewicht und ihrer wirtschaftlichen Bedeutung entsprechen würde. Die Bilanz der fünf Jahre Zugehörigkeit zur UNO sei positiv, obwohl die Schweiz in den Vereinten Nationen ein isoliertes Land sei, das keiner festen Allianz angehöre. Kritisch äusserte sich nur Maximilian Reimann (V, AG), der die Zunahme der finanziellen

Verpflichtungen gegenüber der UNO als zu hoch einschätzte. Auch die Arbeit der UNO-Menschenrechtsrates hätte im Bericht kritischer hinterfragt werden müssen.
Auch im **Nationalrat** fand der Bericht eine breite Zustimmung. Die Kommissionssprecher würdigten die fünfjährige Tätigkeit der Schweiz bei den Vereinten Nationen und hielten fest, dass die Bedeutung der Schweiz in der UNO weit aus grösser ist als es ihr zustehen würde. Wenig Zustimmung fand der Bericht in den Reihen der SVP-Fraktion. Deren Sprecher hielten fest, dass die Reform der UNO nicht vorangetrieben werde. Im Bericht fehlten auch Hinweise auf die Korruption innerhalb der UNO-Organisationen. Auch die zunehmende Völkerwanderung von Afrika in Richtung Europa sei in diesem Bericht kein Thema gewesen. Die Schweiz habe innerhalb der UNO keinen allzu grossen Stellenwert. Kritisiert wurde auch der aussenpolitische Aktivismus, der seit dem Beitritt der Schweiz zur UNO betrieben werde, die Zahl der Neutralitätsverstösse sei inflationär. Eine eventuelle Kandidatur der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat wurde von den Sprechern der SVP-Fraktion vehement abgelehnt, andere Sprecher äusserten sich kritisch dazu. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey bedankte sich für die gute Aufnahme des Berichtes. Dieser erlaube dem Bundesrat eine Bilanz zu ziehen über den Beitrag der Schweiz innerhalb der Vereinten Nationen. Die Stellung der Schweiz innerhalb des Systems der Vereinten Nationen sei speziell, da die Schweiz über keine Allianzen verfüge, sie sei weder Mitglied der EU noch der NATO.

07.051 Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Weiterführung

Botschaft vom 15. Juni 2007 über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (BBl 2007 4733)

Ausgangslage

Die Förderung von Frieden, Menschenrechten und des humanitären Völkerrechts ist ein zentrales Anliegen der schweizerischen Aussenpolitik. Seit dem 1. Januar 2004 werden entsprechende Massnahmen über einen Rahmenkredit finanziert. Dieses Finanzmodell erlaubt mehrjährige, systematische Engagements und hat sich bewährt. Der Bundesrat beantragt daher einen neuen Rahmenkredit über 240 Millionen Franken mit einer Laufzeit von mindestens 4 Jahren, beginnend am 1. Juli 2008.
Die Schweiz hat in den letzten Jahren ihre Engagements zur Förderung von Frieden und Menschenrechten wesentlich verstärkt. Sie hat sich für die Stärkung multilateraler Strukturen und Regelwerke eingesetzt und durch Gute Dienste, Vermittlung, bilaterale Programme und Mitwirkung an multilateralen Friedensoperationen zur Lösung regionaler Konflikte beigetragen.
Die Friedens-, Menschenrechts- und humanitäre Politik der Schweiz hat ihr in den letzten Jahren auf internationaler Ebene mehr Ansehen und Einfluss verliehen. Mit begrenzten Mitteln hat sie wirksame Instrumente entwickelt und sichtbare Resultate erzielt, etwa die Schaffung des UNO-Menschenrechtsrates, die Genfer Initiative für den Nahen Osten und Beiträge zu den Friedensprozessen in Kolumbien, Sri Lanka, Nepal, Südsudan und Uganda.
Mit einem moderaten Ausbau der Mittel beabsichtigt der Bundesrat, mehr Entsendungen von Schweizerinnen und Schweizern zu ermöglichen, die bestehenden Schwerpunktengagements zu verstärken und mehr Flexibilität für gezielte neue Engagements und die Unterstützung multilateraler Friedensoperationen zu gewinnen.
Die Botschaft thematisiert in den ersten beiden Ziffern die weltweiten Herausforderungen und die Antworten der internationalen Gemeinschaft. Ziffer 3 umreisst die schweizerische Friedens- und Menschenrechtspolitik in einem umfassenden Sinne: Friedens- und Menschenrechtspolitik sind Querschnittsaufgaben, mit denen verschiedene Bundesstellen befasst sind. Hier wird die in mehreren parlamentarischen Vorstössen verlangte Gesamtschau über alle Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich vorgelegt, und es werden Mechanismen der Koordination erläutert. Ziffer 4 beschreibt dann die konkreten Massnahmen, welche aus dem neuen Rahmenkredit finanziert werden sollen. Ziffer 5 geht auf die finanziellen und personellen Auswirkungen ein. Ein Bericht über die durch den Rahmenkredit 2004–2007 finanzierten Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtspolitik findet sich im Anhang der Botschaft.

Verhandlungen

19.09.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Der **Ständerat** stimmte einstimmig und diskussionslos der Vorlage zu.

Berichte der Delegation bei der APF

04.007 Delegation bei der APF (Parlamentarische Versammlung der Frankophonie). Bericht 2002/2003

Bericht der Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der Frankophonie (APF) über ihre Tätigkeit in den Jahren 2002 und 2003

Verhandlungen

01.06.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
18.06.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

05.007 Delegation bei der APF (Parlamentarische Versammlung der Frankophonie). Bericht 2004

Bericht der Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der Frankophonie (APF) über ihre Tätigkeit im Jahre 2004

Verhandlungen

07.06.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
09.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

06.007 Delegation bei der APF (Parlamentarische Versammlung der Frankophonie). Bericht 2005

Bericht der Delegation bei der APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie) vom 31. Dezember 2005

Verhandlungen

06.06.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
14.06.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Berichte der Delegation bei der interparlamentarischen Union

04.042 Delegation bei der Interparlamentarischen Union. Bericht 2003

Bericht der Schweizer Delegation bei der Interparlamentarischen Union

Verhandlungen

20.09.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
08.10.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

05.005 Delegation bei der Interparlamentarischen Union. Bericht 2004

Bericht der Delegation bei der Interparlamentarischen Union über ihre Tätigkeit im Jahre 2004

Verhandlungen

07.06.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
09.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

06.013 Delegation bei der Interparlamentarischen Union. Bericht 2005

Bericht der Delegation bei der Interparlamentarischen Union über ihre Tätigkeit im Jahre 2005

Verhandlungen

18.09.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
06.10.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

07.014 Delegation bei der Interparlamentarischen Union. Bericht 2006

Bericht der Delegation bei der Interparlamentarischen Union über ihre Tätigkeit im Jahre 2006

Verhandlungen

04.10.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
05.10.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Berichte der nicht ständigen Delegationen

05.021 Tätigkeiten der nicht ständigen Delegationen. Bericht

Bericht vom 29. November 2004 über die Tätigkeiten der nicht ständigen Delegationen

Verhandlungen

07.06.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
09.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

06.033 Tätigkeiten der nicht ständigen Delegationen. Bericht

Bericht der Parlamentsdienste vom 31. Dezember 2005

Ausgangslage

Gemäss Art. 8 Abs. 3 der Verordnung über parlamentarische Delegationen (VpDel) vom 3. Oktober 2003 unterbreiten die Parlamentsdienste den Räten im Auftrag der Koordinationskonferenz einen zusammenfassenden Bericht über die Tätigkeiten der nicht ständigen Delegationen.

Verhandlungen

06.06.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
23.06.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

5. Europapolitik

Übersicht

Allgemeines

03.075	Sechste EU-Rahmenprogramme (2002-2006). Wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit (WBK)
03.079	Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (APK)
04.020	Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS. Weiterführung (APK)
04.021	Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (APK)
04.022	Rechtlicher Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten. Übereinkommen des Europarates. Genehmigung (RK)
04.038	Schutz von Tieren beim internationalen Transport. Übereinkommen (WBK)
04.063	Bilaterale Abkommen II. Genehmigung (APK)
04.066	Freizügigkeitsabkommen. Zusatzprotokoll (APK)
04.067	Personenfreizügigkeit. Flankierende Massnahmen (APK)
04.072	Strafrechts-Übereinkommen und Zusatzprotokoll des Europarates über Korruption (RK)
05.022	Bekämpfung des Terrorismus. Europäisches Übereinkommen (RK)
06.064	Europabericht 2006 (APK)
06.100	Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU. Beitrag der Schweiz (APK)

Berichte des Bundesrates zum Europarat

04.004	Europarat. Bericht des Bundesrates (APK)
04.040	Die Schweiz und die Konventionen des Europarates. Achter Bericht (APK)
05.043	Europarat. Bericht des Bundesrates (APK)
06.055	Europarat. Bericht des Bundesrates (APK)
07.049	Europarat. Bericht des Bundesrates (APK)

Berichte der Parlamentarierdelegation beim Europarat

04.006	Parlamentarierdelegation beim Europarat. Bericht (APK)
05.004	Parlamentarierdelegation beim Europarat. Bericht (APK)
06.012	Parlamentarierdelegation beim Europarat. Bericht (APK)
07.013	Parlamentarierdelegation beim Europarat. Bericht (APK)

Berichte der Delegation EFTA-Europäisches Parlament

04.009	Delegation EFTA/Europäisches Parlament. Bericht (APK)
05.020	Delegation EFTA/Europäisches Parlament. Bericht (APK)
06.032	Delegation EFTA/Europäisches Parlament. Bericht (APK)
07.007	Delegation EFTA/Europäisches Parlament. Bericht (APK)

Allgemeines

03.075 Sechste EU-Rahmenprogramme (2002-2006). Wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit

Botschaft vom 26. November 2003 über die Genehmigung des Abkommens über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit im Hinblick auf die Assoziation der Schweiz an die sechsten EU-Rahmenprogramme (2002-2006) (BBl 2004 261)

Ausgangslage

Als eines der sieben sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften wurde am 21. Juni 1999 ein Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit abgeschlossen (SR 0.420.513.1). Dieses Abkommen regelte die Vollbeteiligung der Schweiz an den fünften EU-Rahmenprogrammen (1998–2002) und ist mit der Beendigung dieser Programme Ende 2002 ausgelaufen. Es enthielt allerdings die Bestimmung, dass es im Hinblick auf die Teilnahme der Schweiz an neuen Rahmenprogrammen der EU erneuert werden könne.
Für die Vollbeteiligung an den sechsten EU-Rahmenprogrammen 2003–2006 haben die Eidgenössischen Räte mit dem Bundesbeschluss vom 6. Juni 2002 über die Finanzierung der Beteiligung der Schweiz an den Programmen der EU im Bereich der Forschung, der technologischen Entwicklung und der Demonstration in den Jahren 2003–2006 (BBl 2002 5246) bereits einen Verpflichtungskredit von 869 Millionen. Franken bewilligt.
Am 10. April 2003 wurden die Erneuerungsverhandlungen aufgenommen. Diese konnten am 16. Juli 2003 abgeschlossen und der Text des erneuerten Forschungsabkommens am 5. September 2003 paraphiert werden.
Im Unterschied zum Forschungsabkommen von 1999 sieht das erneuerte Abkommen zum einen die Möglichkeit der provisorischen Anwendung mit allen Rechten und Pflichten per 1. Januar 2004 vor (für den Fall, dass das Abkommen 2003 unterzeichnet, die Ratifikation aber erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen wird), zum anderen werden in einem neu geschaffenen Anhang die Modalitäten der Finanzkontrolle ausführlich festgehalten.
Gestützt auf Artikel 184 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) hat der Bundesrat das erneuerte Forschungsabkommen unterzeichnet. Dieses wird somit ab dem 1. Januar 2004 provisorisch angewendet.

Verhandlungen

11.03.2004	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
03.06.2004	SR	Zustimmung.
18.06.2004	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (166:17)
18.06.2004	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Dem Bundesbeschluss zur Genehmigung des Abkommens stimmte der **Nationalrat** einstimmig zu. Eine mit der Vorlage verbundene Motion der vorberatenden Kommission verlangte eine dringende Aufstockung des Bundeskredits um 40 Millionen Franken. Da mehr Gesuche um Beteiligung von Projekten aus der Schweiz bewilligt wurden, als ursprünglich erwartet worden war, hätten die Finanzierungsgesuche für Projekte um ein Drittel gekürzt werden müssen. Mit 111 zu 47 Stimmen, wobei die Gegenstimmen hauptsächlich aus den Reihen der SVP-Fraktion stammten, wurde die Motion angenommen.
Der **Ständerat** schloss sich beim Bundesbeschluss den Beschlüssen des Nationalrates ohne Gegenstimmen an. Die Motion des Nationalrates wurde jedoch mit 19 zu 16 Stimmen abgelehnt. Bundesrat Pascal Couchepin begründete die ablehnende Haltung des Bundesrates damit, dass die zusätzlichen Mittel für die Forschung ohne Aufstockung bereitgestellt werden können und damit die Motion abgelehnt werden kann.

03.079 Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung

Botschaft vom 19. Dezember 2003 zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (BBl 2004 79)

Ausgangslage

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung wurde vom Europarat ausgearbeitet und 1985 zur Unterzeichnung aufgelegt. Ihr Gegenstand sind der Schutz und die Stärkung der Gemeindeautonomie in Europa. Sie enthält politische, verwaltungstechnische und finanzielle Grundsätze, deren Einhaltung den kommunalen Gebietskörperschaften erlaubt, ihre eigenen Angelegenheiten möglichst autonom zu besorgen.
Wie der Schweizer Adolf Gasser im Vorwort zu seinem Werk *Gemeindefreiheit als Rettung* Europas/Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung schrieb, ist eine « umfassende kommunale Ermessensfreiheit unentbehrliche Voraussetzung für jede politische, soziale, moralische Gesundung Europas ». Dieses erstmals 1943 erschienene Buch hat einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Institution der Gemeinde in Europa geleistet. Die Charta, die Gegenstand der Botschaft ist, kann als Umsetzung der in diesem Werk enthaltenen Grundsätze in völkerrechtliche Normen betrachtet werden.

Verhandlungen

07.06.2004 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
07.10.2004 SR Abweichend.
15.12.2004 NR Zustimmung.

Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) Nichteintreten. Schlüer begründete den Antrag der Kommissionsminderheit damit, dass die Konvention die Möglichkeit eröffne nicht nur mit Verfahrensfragen, sondern auch mit politischen Inhalten, die die Gemeinden betreffen, an das Bundesgericht zu gelangen, was die Gemeindeautonomie wesentlich einschränke. Für die Kommissionsmehrheit brachte die Zustimmung zur Charta ein wenig mehr Einfluss im Ständigen Ausschuss des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey hielt fest, dass die Schweiz mit der Unterzeichnung der Charta zeigen will, das sie den Dezentralisierungsprozess in Europa unterstützt und dem Europarat als Förderer des Rechtsstaates und der demokratischen Rechte vertraut. Mit 120 zu 38 Stimmen beschloss der Rat Eintreten. In der Detailberatung beschloss der Rat entgegen dem Antrag des Bundesrates und gemäss Antrag der Kommission, den Beschluss dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen.
Auch im **Ständerat** war die Zustimmung zur Charta nicht unumstritten. Carlo Schmid-Sutter (C, AI) beantragte Nichteintreten mit der Begründung, dass diese Charta für die Schweiz überflüssig sei, da die Gemeindeautonomie in der Schweiz gut verankert sei. Mit der Vertragsunterzeichnung verliere das Volk in Zukunft die Freiheit anders zu legiferieren, als der Vertrag dies vorsieht. Schmid begründete seinen Antrag auch damit, dass mit der Annahme international-rechtlicher Verträge Vertragsbestimmungen im Sinne des in der Schweiz gültigen Systems des Monismus sofort und unmittelbar Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung werden. Deshalb sei ein Marschhalt einzulegen und zu überlegen, ob nicht wie in Deutschland das System des Dualismus eingeführt werden soll, womit international-rechtliche Verträge erst mit Umsetzungsgesetzen in das nationale Recht überführt werden. Die Befürworter des Eintretens argumentierten damit, dass die Schweiz zur Förderung der Gemeindeautonomie in anderen Staaten beitragen muss und mit der Unterzeichung der Charta die grosse Bedeutung unterstrichen werde, die die Schweiz dem Föderalismus und der Gemeindeautonomie zumisst. Mit 26 zu 11 Stimmen beschloss der Rat Eintreten. Entgegen dem Antrag des Nationalrates beschloss der Ständerat aber diskussionslos dem Antrag der Kommission und dem Bundesrat zu folgen und den Vertrag nicht dem Referendum zu unterstellen. Die Kommission begründete ihren Antrag damit, dass die Umsetzung der Charta keinen Erlass von Bundesgesetzen erfordere, das Vertragswerk kündbar sei und sich die Schweiz damit keiner internationalen Organisation anschliesse.
Bei der Differenzbereinigung entschied der **Nationalrat** diskussionslos sich dem Beschluss des Ständerates anzuschliessen.

04.020 Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS. Weiterführung

Botschaft vom 31. März 2004 über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS (BBl 2004 1843)

Ausgangslage

Auf der Grundlage von Artikel 8 des Bundesbeschlusses vom 24. März 1995 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1) bewilligen die eidgenössischen Räte die für die Ostzusammenarbeit notwendigen Mittel in Form von Rahmenkrediten für jeweils mehrere Jahre. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit (IV. Rahmenkredit) von 800 Millionen Franken für die technische und finanzielle Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS (davon sind 100 Millionen Franken für Kreditgarantien bestimmt). Die Mittel des bisherigen III. Rahmenkredits von insgesamt 1400 Millionen Franken, die vom Parlament durch den Bundesbeschluss vom 8. März 1999 bewilligt und mit dem Bundesbeschluss vom 13. Juni 2002 aufgestockt wurden, werden voraussichtlich gegen Ende 2004 vollumfänglich verpflichtet sein. Die Mindestdauer des vorliegenden IV. Rahmenkredits für die Ostzusammenarbeit beträgt vier Jahre und ist für die Zeitspanne 2005–2008 vorgesehen. Die Verwendung der Mittel ist im Rahmen des jährlichen Budgets des Bundes zu beantragen. Realisiert wird die Kooperation durch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA, EDA) und durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco, EVD).

Verhandlungen

17.06.2004 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
04.10.2004 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** sagte der Präsident der Aussenpolitischen Kommission, dass die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ehemaligen Ostblockstaaten wirkungsvoll und zielgerecht sei, sie liege auch im Eigeninteresse der Schweiz. Damit die Osthilfe ohne Unterbruch weitergeführt werden kann, hat der Ständerat einstimmig 400 Millionen Franken für die nächsten zwei Jahre bewilligt. Im Vergleich mit den Anträgen des Bundesrates ist der Ständerat auf dem gleichen Niveau geblieben, jedoch wählte er einen anderen Weg. Der Bundesrat hatte 800 Millionen für vier Jahre vorgeschlagen, der Ständerat hat bloss die Laufzeit des alten Rahmenkredites um zwei Jahre verlängert und ihn um 400 Millionen Franken aufgestockt. Über das Jahr 2006 hinaus wollte sich der Ständerat nicht festlegen. Er hat dementsprechend auch die Beratung der vorgeschlagenen neuen Rechtsgrundlagen vertagt. Zuerst will er Klarheit erhalten über die Kohäsionszahlungen, die der Bundesrat der EU für arme Regionen zugesagt hat – als Gegenleistung für die bilateralen Verträge. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey betonte, dass die klassische Osthilfe künftig noch mehr auf die ärmsten Staaten jenseits der EU-Ostgrenze konzentriert werde. In die neuen EU-Ostländer flössen bloss noch 4 Millionen Franken pro Jahr, für die Beitrittskandidaten Bulgarien, Rumänien und Kroatien sind jährlich 23 Millionen Franken vorgesehen.
Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Christoph Mörgeli (V, ZH) Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag die Osteuropahilfe an die Zahlungen für den Kohäsionsfonds anzurechnen. Mörgeli argumentierte damit, dass die ärmeren Länder die Schweiz glauben machen wollten, dass ihr Wohlstand moralisch verwerflich sei. Solche Transitionszahlungen seien weder sozial noch entwicklungspolitisch sinnvoll. Für die Redner der übrigen Fraktionen liegt die Osthilfe migrations- und sicherheitspolitisch im Interesse der Schweiz. Die Mehrheit der Redner war zudem der Meinung, eine Steigerung des Wohlstands in den betroffenen Regionen sei für die Schweiz auch wirtschaftlich interessant. Mit 117 zu 36 Stimmen wurde der Minderheitsantrag abgelehnt. Mit 121 zu 29 Stimmen beschloss der Nationalrat in der Gesamtabstimmung sich den Beschlüssen des Ständerates anzuschliessen.

04.021 Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas

Botschaft vom 31. März 2004 zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (BBl 2004 1953)

Ausgangslage

Seit Beginn der 90er Jahre engagiert sich der Bund in Osteuropa und in der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), um die politische, wirtschaftliche und soziale Transition dieser ehemals kommunistischen Länder zu unterstützen. Das Parlament hat auf Anträge des Bundesrates vom 22. November 1989, vom 23. September 1991 und vom 19. August 1998 Rahmenkredite im Gesamtumfang von über 3 Milliarden Franken bewilligt, mit denen der Umbau in diesen Staaten in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft unterstützt wurde. Am 24. März 1995 schuf das Parlament hierzu eine erste gesetzliche Grundlage in Form eines zeitlich befristeten, allgemeinverbindlichen

Bundesbeschlusses. Diese Rechtsgrundlage hat sich in den letzten Jahren bewährt. Damit der Bund die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS weiterführen kann, muss die bestehende Rechtsgrundlage nun zeitlich verlängert und in ein Bundesgesetz überführt werden. Die Gesetzesvorlage übernimmt in materieller Hinsicht im Wesentlichen die Elemente des bisherigen Bundesbeschlusses und beschränkt sich auf einige Anpassungen an die letzten Entwicklungen und an die heutigen Umstände. In redaktioneller Hinsicht nimmt sie einige Vereinfachungen und Klärungen vor. Das Bundesgesetz soll wiederum auf zehn Jahre befristet sein.
Das Bundesgesetz stützt sich auf Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung ab, welcher den Bund ausdrücklich beauftragt, zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zum friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beizutragen. Der Gesetzesentwurf regelt die Massnahmen zur Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS und bildet die Grundlage für die Botschaften zu den einzelnen Rahmenkrediten. Die Massnahmen werden in diesen Botschaften sowie in der regelmässigen Berichtserstattung des EDA und des EVD eingehender beschrieben. Der Bundesrat bekräftigte in seinem aussenpolitischen Bericht im Jahr 2000 den politischen und wirtschaftlichen Stellenwert der Region sowie die übergeordneten Zielsetzungen der Ostzusammenarbeit. Im Bundesgesetz werden Gegenstand und Ziele der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas definiert sowie deren Grundsätze aufgezählt; die Formen der Zusammenarbeit werden umschrieben und die Finanzierung wird geregelt. Im Abschnitt über den Vollzug werden die Festlegung von Prioritäten und die Vertragsabschlusskompetenz an den Bundesrat delegiert (einschliesslich der Subdelegationskompetenz) und die Möglichkeit der Unterstützung privater Bestrebungen erwähnt. Zudem sind das Zusammenwirken mit Kantonen, Gemeinden und mit öffentlichen Institutionen sowie eine beratende Kommission im Gesetzesentwurf verankert.

Verhandlungen

15.12.2005	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
13.03.2006	NR	Abweichend.
20.03.2006	SR	Zustimmung.
24.03.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (37:1)
24.03.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (127:53)

Eintreten war im **Ständerat** unbestritten. Dies ist insofern bemerkenswert, als das Gesetz auch als Rechtsgrundlage dienen soll für die Milliarde, welche die Schweiz der EU als Preis für die bilateralen Verträge bezahlen muss. Kommissionspräsident Peter Briner (RL, SH) hielt fest, dass nicht den Ärmsten in den Entwicklungsländern zu Gunsten der weniger Armen in den neuen EU-Mitgliedsstaaten etwas weggenommen werden dürfe. Die meisten Redner in der Eintretensdebatte pflichteten dieser Argumentation bei. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey bekannte sich zu zwei klaren Prinzipien: Die Entwicklungshilfe solle nicht zur Finanzierung der Kohäsionszahlungen beitragen müssen. Und die Osthilfe müsse trotz kompensierenden Kürzungen glaubwürdig bleiben. Das genaue Konzept und die Finanzierung des Schweizer Kohäsionsbeitrages, könne dann von den Räten im Zusammenhang mit der vom Bundesrat im Jahr 2006 unterbreiteten Botschaft zu den Verpflichtungskrediten der Osthilfe diskutiert werden. In der Gesamtabstimmung stimmte der Rat der Vorlage einstimmig zu.
Im **Nationalrat** war die Kontinuität der Entwicklungszusammenarbeit mit den im Wandel begriffenen Staaten in Südosteuropa und einigen weiter östlich gelegenen ehemaligen GUS-Staaten weitgehend unbestritten. Die rechtliche Grundlage für die so genannte Solidaritäts- und Kohäsionsmilliarde, welche die Schweiz den neuen EU-Ländern zugesichert hat, war hingegen umstritten. Eine Minderheit Walter Wobmann (V, SO) beantragte Nichteintreten und eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) beantragte die Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, von der EU Gegenleistungen für die Zahlung der Milliarde zu verlangen. Die Minderheit begründete ihre Ablehnung damit, dass mit einer solchen Rechtsgrundlage ein Präjudiz für weitere Forderungen der EU geschaffen werde. Zudem fehle eine verbindliche Erklärung des Bundesrates, wie er 200 Millionen Franken pro Jahr in den nächsten fünf Jahren einsparen will. Die Minderheit Schlüer verlangte mit ihrem Rückweisungsantrag von der EU ein Entgegenkommen beim Streit um den Flughafen Zürich, eine Anerkennung des Bankgeheimnisses und die Respektierung der Souveränität der Schweiz in Steuerfragen. Auch mehrere Redner der anderen Fraktionen sorgten sich um die Finanzierung der Milliarde. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey sagte, der Bundesrat werde die Finanzierung klären und zwei Kreditbegehren vorlegen: Eines für die eigentliche Osthilfe und eines für die Finanzierung der Solidaritäts-Milliarde. Letztere werde haushaltsneutral im Volkwirtschaftsdepartement und im

Departement des Äusseren kompensiert. Dabei werde die Entwicklungshilfe für die ärmsten Länder nicht eingeschränkt. Mit 129 zu 45 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten und mit 127 zu 48 Stimmen wurde der Rückweisungsantrag der Minderheit Schlüer abgelehnt. In der Detailberatung schuf der Rat einige kleine Differenzen zum Ständerat; so folgte der Rat dem Antrag der Kommissionsmehrheit, die aus dem Gesetz explizit ein Werkzeug sowohl der Aussenpolitik wie der Aussenwirtschaftspolitik machen wollte. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 116 zu 40 Stimmen angenommen.
Obwohl im **Ständerat** die Unterscheidung zwischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik kritisiert wurde, bereinigte der Rat die letzten Differenzen zum Nationalrat.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 26. November 2006 mit 53,4% Ja-Stimmen gutgeheissen.

04.022 Rechtlicher Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten. Übereinkommen des Europarates. Genehmigung

Botschaft vom 7. April 2004 betreffend Genehmigung des Europäischen Übereinkommens über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten (BBl 2004 2093)

Ausgangslage

Das durch den Gesetzgeber zu genehmigende Übereinkommen des Europarates über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten bezweckt die Regelung eines wichtigen aktuellen Problems des audiovisuellen Sektors in Europa – des unberechtigten Zugangs zu verschlüsselten Diensten.
Der Zugang zu diesen verschlüsselten Diensten, sei es im Bereich Fernsehen, Informationsgesellschaft oder in geringerem Mass auch im Bereich Radio, wird in der Regel gegen Entgelt gewährt. Die Piraterie oder der unberechtigte Zugang zu solchen Programmen schädigt nicht nur die Interessen der Betreiber, sondern auch jene der Kulturschaffenden, der Inhaber von Rechten und der breiten Öffentlichkeit, denn die von den Betroffenen erlittenen Gewinneinbussen können Auswirkungen auf die Programmvielfalt und auf die Innovation im Bereich der Dienste haben. Da trotz immer leistungsfähigerer Mittel für den Selbstschutz (z.B. Dekodergeräte) die Gefahr des unberechtigten Zugangs oder der Fälschung besteht, drängte sich die Schaffung eines gesamteuropäischen Rechtsinstruments zum Schutz solcher Dienste auf.
Mit der Umsetzung dieses Übereinkommens ist die Schweiz in diesem Bereich EU-konform und vollständig in das rechtliche Instrumentarium Europas eingebunden. Das Abkommen umfasst harmonisierte Begriffsbestimmungen der Zuwiderhandlungen und der entsprechenden Sanktionen. Zudem werden Probleme der – in diesem Bereich entscheidenden – internationalen Zusammenarbeit und der Beilegung von Streitigkeiten geregelt.
Das Übereinkommen ist mit der schweizerischen Rechtsordnung vereinbar, hat keine Änderungen oder Ergänzungen geltender Gesetze zur Folge und führt auch zu keinen zusätzlichen Ausgaben.

Verhandlungen

29.09.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.12.2004	NR	Zustimmung.

Beide Räte stimmten dem Übereinkommen ohne Gegenstimmen zu.

04.038 Schutz von Tieren beim internationalen Transport. Übereinkommen

Botschaft vom 7. Juni 2004 zum Europäischen Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport (revidiert) (BBl 2004 3709)

Ausgangslage

Im Rahmen des Europarats sind im Bereich Tierschutz insgesamt sechs europäische Übereinkommen erarbeitet worden. Die Schweiz hat fünf davon ratifiziert. Das Europäische Übereinkommen vom 13. Dezember 1968 über den Schutz von Tieren auf internationalen Transporten ist grundlegend

überarbeitet worden und wurde als revidiertes Übereinkommen am 6. November 2003 zur Unterzeichnung aufgelegt. Bei einer Genehmigung des neuen Übereinkommens müssen die Vertragsstaaten das alte kündigen.
Das Übereinkommen folgt im Konflikt zwischen den Interessen des Menschen und jenen der Tiere einem Mittelweg. Es bildet auch in Bezug auf die Forderungen der verschiedenen bei der Ausarbeitung beteiligten Staaten einen Kompromiss. In den meisten Bereichen geht es weniger weit als die schweizerische Tierschutzgesetzgebung. Im gesamteuropäischen Rahmen bildet es indessen einen Fortschritt. Bei der Erarbeitung des Übereinkommens vom 6. November 2003 über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport sind die in den letzten 30 Jahren bei der Umsetzung des alten Übereinkommens gemachten Erfahrungen sowie die in diesem Zeitraum erhaltenen wissenschaftlichen Resultate eingeflossen. Mit dem revidierten Übereinkommen sollen Lücken geschlossen und die Anwendung der Grundsätze des Übereinkommens verbessert werden.
Das Übereinkommen ist als Rahmenerlass konzipiert, das die wesentlichen auf alle Wirbeltiere anwendbaren Grundsätze festlegt. Es sieht eine Ausbildung für die Betreuer vor, die die Tiertransporte begleiten, regelt die Bewilligung der Transporteure im Hinblick auf ihre Identifikation, macht Vorgaben auf die Beschaffenheit und die Konstruktion der Transportmittel und definiert, wann die Tiere transportfähig sind. Weiter regelt es das Verladen und Ausladen der Tiere, den Umgang mit Tieren sowie weitere Transportpraktiken. Zudem regelt das Übereinkommen den Transport auf der Schiene und der Strasse sowie auf dem Wasser- und dem Luftweg. Schliesslich sieht das Übereinkommen die Erarbeitung von sogenannten technischen Protokollen vor. Ausdrücklich genannt werden ein Protokoll, das Vorgaben zum Platzangebot (Bodenfläche, Höhe) für die Tiere macht, und eines, das Vorgaben zu den Intervallen, in denen die Tieren getränkt und gefüttert werden bzw. eine Ruhepause erhalten. Diese Protokolle werden zur Zeit erarbeitet. Für die vollumfängliche Umsetzung des Übereinkommens ist eine Änderung der Tierschutzverordnung notwendig. Diese Änderung soll im Rahmen der laufenden Revision der Tierschutzgesetzgebung erfolgen.

Verhandlungen

06.12.2004	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.03.2005	SR	Zustimmung.
18.03.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (179:0)
18.03.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Beide Räte stimmten dem Übereinkommen ohne Gegenstimmen zu.

04.063 Bilaterale Abkommen II. Genehmigung

Botschaft vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen (Bilaterale II) (BBl 2004 5965)

Ausgangslage

Nach Auffassung des Bundesrates ist der Abschluss von bilateralen Abkommen – im allgemeinen Sprachgebrauch wird in der Regel von den « Bilateralen II » gesprochen – gegenwärtig der geeignetste und innenpolitisch am breitesten abgestützte Weg, um die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Verhältnis der Schweiz zur EU zu verbessern. Die Abkommen und Umsetzungserlasse, die dem Parlament unterbreitet werden, sind eine weitere Konkretisierung dieser seit der Ablehnung der Teilnahme der Schweiz am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) am 6. Dezember 1992 verfolgten Politik der Interessenwahrung gegenüber der EU. Bereits in den Schlussakten zu den bilateralen Abkommen vom 21. Juni 1999 hatten die Vertragsparteien erklärt, sie wollten über weitere Bereiche Verhandlungen führen (Dienstleistungen, Doppelbesteuerung von in der Schweiz wohnhaften Ruhegehaltsempfängern der EU-Institutionen, Aktualisierung des Protokolls 2 zum Freihandelsabkommen von 1972, Beteiligung der Schweiz an den Gemeinschaftsprogrammen in den Bereichen Bildung, Jugend, Medien, Statistik und Umwelt). In einer einseitigen Erklärung hatte die Schweiz überdies bekräftigt, die Zusammenarbeit im Bereich der Migrations- und Asylpolitik intensivieren zu wollen.
Trotz dieser Absichtserklärungen stand die EU der raschen Aufnahme von weiteren Verhandlungen zunächst skeptisch gegenüber. Dass sie schliesslich überhaupt bereit war, mit der Schweiz auf Verhandlungen über einen zweiten Zyklus von bilateralen Abkommen einzutreten, ist darauf

zurückzuführen, dass die EU ihrerseits zwei gewichtige Anliegen hatte: die Mitwirkung der Schweiz an einem europaweiten System zur Sicherstellung der Besteuerung von Zinserträgen sowie eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung des Betrugs bei indirekten Steuern (insbesondere Zigarettenschmuggel). Die Schweiz stimmte der Aufnahme von Verhandlungen und dem Abschluss der diesbezüglichen Abkommen nur unter der doppelten Bedingung zu, dass einerseits die Interessen des schweizerischen Finanzplatzes gewahrt bleiben (insbesondere Beibehaltung des Bankgeheimnisses) und dass andererseits auch über die in der oben genannten Absichtserklärung angesprochenen Themen Verhandlungen geführt würden.
Der von der Schweiz gewählte Verhandlungsansatz hat sich als erfolgreich erwiesen. Ab dem 17. Juni 2002 wurde zwischen der Schweiz und der EU über zehn Dossiers parallel verhandelt. Im März 2003 kamen die Verhandlungspartner überein, die Verhandlungen über die Liberalisierung der Dienstleistungen auf Grund der Vielzahl noch offener Punkte zu sistieren und zu einem späteren Zeitpunkt weiterzuführen.
Im Sommer 2003 waren sieben der neun verbleibenden Dossiers in der Substanz abgeschlossen. In der darauf folgenden Schlussphase der Verhandlungen galt es, in den Dossiers Betrugsbekämpfung und Schengen/Dublin die noch bestehenden, politisch sensiblen Differenzen zu bereinigen. Im Wesentlichen ging es dabei um die Frage des Informationsaustauschs bei Fiskaldelikten im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe. Am 19. Mai 2004 konnte an einem Treffen zwischen Kommission und Ratspräsidentschaft der EU einerseits und einer Delegation des Bundesrates andererseits eine politische Einigung in allen noch offenen Punkten erzielt wer den. Die Abkommen wurden am 25. Juni 2004 paraphiert und am 26. Oktober 2004 in Luxemburg unterzeichnet.
Mit dem Ergebnis dieser Verhandlungen wird das bestehende Vertragsnetz zwischen der Schweiz und der EU noch enger geknüpft und neu auch auf Bereiche ausgedehnt, die über die rein wirtschaftliche Zusammenarbeit hinausgehen. Im Einzelnen geht es bei den Verhandlungsergebnissen um folgende Themen:

– Landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse: Die mit der EU vereinbarte Revision des Protokolls 2 zum Freihandelsabkommen von 1972 ermöglicht es der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie, in Zukunft in einem breiten Produktebereich zollfrei in den EU-Markt zu exportieren. Konkret verpflichtet sich die EU im Rahmen eines vereinfachten Preisausgleichsmechanismus, ihre Zölle auf Schweizer Produkten vollständig abzubauen und auf Exportsubventionen zu verzichten. Die Schweiz reduziert ihrerseits ihre Zölle und Exportsubventionen oder baut sie in bestimmten Fällen ebenfalls ganz ab. Der Deckungsbereich des Protokolls 2 wird auf weitere Produkte ausgedehnt.
– Statistik: Das Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik regelt die progressive Harmonisierung der Erhebung von statistischen Daten zwischen der Schweiz und der EU. Dadurch wird die Vergleichbarkeit schweizerischer und europäischer Daten in so wichtigen Bereichen wie Handelsbeziehungen, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, Verkehr, Raumplanung und Umwelt gewährleistet.
– Umwelt: Die Schweiz wird neu Mitglied der Europäischen Umweltagentur (EUA) und beteiligt sich am Netzwerk EIONET. Die EUA hat die Aufgabe, Daten über die Lage der Umwelt in den europäischen Ländern zu sammeln und zu analysieren. Damit erstellt die EUA eine wissenschaftliche Basis für die Umweltpolitik der teilnehmenden Staaten. Durch die EUA-Mitgliedschaft wird die Schweiz vollständigen Zugang zu den Umweltdaten der EUA erhalten, aktiv die Ausrichtung der Projekte und der Forschung auf europäischer Ebene mitbestimmen und schweizerische Daten in die Zusammenarbeit einbringen können.
– MEDIA: Zur Unterstützung des europäischen Filmschaffens hat die EU das Förderprogramm MEDIA ins Leben gerufen. Die Teilnahme der Schweiz an diesem Programm wurde nach dem EWR-Nein im Jahre 1992 von der EU gekündigt. Das nun vorliegende Abkommen ermöglicht der Schweiz die Teilnahme an den gegenwärtig laufenden MEDIA-Programmen (MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung). Schweizerische Film- und Fernsehschaffende können damit gleichberechtigt von EU-Unterstützungsmassnahmen profitieren.
– Pensionen: Mangels eines Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU werden Pensionen von ehemaligen Beamten der EUInstitutionen sowohl von der EU als auch von der Schweiz besteuert. Auf Grund des Abkommens über die Pensionen verzichtet die Schweiz auf eine Besteuerung der betroffenen Personen (derzeit ca. 50), sofern deren Renteneinkünfte auch tatsächlich von der EU an der Quelle besteuert werden.
– Schengen/Dublin: Im Rahmen der Schengener Zusammenarbeit haben die teilnehmenden Staaten ihre Personenkontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben und gleichzeitig zur Stärkung der inneren Sicherheit eine Reihe von Ausgleichsmassnahmen beschlossen. Dazu gehören

insbesondere die Verstärkung der Kontrollen an den Aussengrenzen des Schengener Raums, eine gemeinsame Visumspolitik für Kurzaufenthalte, die Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen sowie die Intensivierung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit. Zu den wichtigsten Instrumenten dieser Zusammenarbeit gehört das Schengener Informationssystem (SIS), eine europaweite Fahndungsdatenbank. Die Dubliner Zusammenarbeit ist ein Element des europäischen Asylraums. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass Asylsuchende ein – aber nur ein – Asylgesuch im Dubliner Raum stellen können. Dublin legt Kriterien fest, gemäss denen der für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständige Staat bestimmt wird, und sorgt so für eine ausgewogene Verteilung der Asylsuchenden auf die Dublin-Staaten. Dank der elektronischen Datenbank Eurodac können mehrfach gestellte Asylgesuche systematisch erkannt werden. Die Instrumente der Schengen/Dublin-Zusammenarbeit werden laufend den neuen Anforderungen und technischen Entwicklungen angepasst. Die Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen gewährleisten der Schweiz die umfassende Beteiligung an dieser Zusammenarbeit. Bei der Weiterentwicklung dieser Zusammenarbeit hat die Schweiz ein volles Mitsprache-, jedoch kein Mitbestimmungsrecht.

– Bei jeder Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Rechtsbestandes entscheidet die Schweiz souverän, ob sie einen neuen Erlass übernehmen will. In den Abkommen mit der EU wurden der Schweiz lange Fristen für diese Übernahme zugestanden, so dass die normalen schweizerischen Verfahren (parlamentarische Genehmigung, Referendum) eingehalten werden können. Im Falle der Nichtübernahme einer Weiterentwicklung sind die Vertragsparteien verpflichtet, nach pragmatischen Lösungen zu suchen. Im äussersten Fall hätte die Ablehnung der Übernahme eines neuen Erlasses die Kündigung der Abkommen zur Folge. Von diesem Grundsatz wurde der Schweiz allerdings eine unbefristete Ausnahme gewährt, und zwar für den Fall, dass die EU bei der Rechtshilfe im Bereich der direkten Steuern das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit abschaffen sollte (was mit dem schweizerischen Bankgeheimnis unvereinbar wäre).
– Betrugsbekämpfung: Im Abkommen über die Betrugsbekämpfung wird eine intensivere Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im Kampf gegen Schmuggel und andere Deliktformen im Bereich der indirekten Steuern (Zoll, Mehrwertsteuer, Verbrauchssteuern) sowie beim öffentlichen Beschaffungswesen und im Bereich der Subventionen vereinbart. Zu diesem Zweck werden die Amts- und die Rechtshilfe griffiger ausgestaltet und der Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden intensiviert.
– Zinsbesteuerung: Im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens verpflichtet sich die Schweiz, einen Steuerrückbehalt auf allen Zinserträgen mit ausländischer Quelle zu erheben, die an natürliche Personen mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat ausgerichtet werden. Dieser Steuerrückbehalt wird schrittweise bis auf 35 Prozent erhöht. Auf ausdrückliche Anweisung der Zinsempfängerin oder des Zinsempfängers kann er durch eine freiwillige Meldung der Zinszahlung an den Fiskus des Steuersitzlandes ersetzt werden. Einen automatischen Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden wird es nicht geben. Das Bankgeheimnis bleibt somit gewahrt. Zusätzlich sieht das Abkommen vor, dass zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten die Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen abgeschafft wird.
– Bildung, Berufsbildung und Jugend: Im Rahmen der Gemeinschaftsprogramme SOKRATES (allgemeine Bildung), LEONARDO DA VINCI (Berufsbildung) und Jugend (ausserschulische Jugendarbeit) fördert die EU die Mobilität von Studierenden, Lehrlingen und Jugendlichen. Eine schweizerische Beteiligung an den laufenden Programmen (2000–2006) ist für die EU aus juristischen Gründen nicht möglich. Deshalb ist in Form eines Schriftwechsels vereinbart worden, Verhandlungen über den Ausbau und die Vertiefung der gegenwärtigen « stillen Partnerschaft » aufzunehmen. Die EU (Kommission und Ministerrat) hat überdies ihre Absicht erklärt, der Schweiz die Teilnahme an der zukünftigen Programmgeneration (ab 2007) zu ermöglichen. Der Schriftwechsel stellt rechtlich gesehen kein Abkommen dar, weshalb er den eidgenössischen Räten nicht zur Genehmigung unterbreitet werden muss.

Während der gesamten Dauer der Verhandlungen über die Bilateralen II verfolgte die Schweiz das Prinzip des Parallelismus: Ein Abschluss kam nur für ein Gesamtpaket in Frage. Das strikte Festhalten an diesem Prinzip hat ohne Zweifel zum erfolgreichen Verhandlungsabschluss beigetragen. Im Gegensatz zu den Bilateralen I sind die einzelnen Abkommen im Rahmen der Bilateralen II indessen rechtlich nicht miteinander verknüpft. Zu jedem Abkommen wird daher ein separater Genehmigungsbeschluss vorgelegt.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse
30.11.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.12.2004 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die Zusammenarbeit in der Statistik
30.11.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.12.2004 NR Zustimmung.
17.12.2004 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (144:44)

Vorlage 3
Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und am Netzwerk EIONET
30.11.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.12.2004 NR Abweichend.
14.12.2004 SR Zustimmung.
17.12.2004 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (143:47)

Vorlage 4
Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die Beteiligung der Schweiz an den Programmen MEDIA Plus und MEDIA Fortbildung
30.11.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.12.2004 NR Zustimmung.
17.12.2004 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (146:46)

Vorlage 5
Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen dem Schweizerischem Bundesrat und der Kommission der EG zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von in der Schweiz ansässigen früheren EU-Beamten
30.11.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.12.2004 NR Zustimmung.
17.12.2004 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (141:51)

Vorlage 6
Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin
02.12.2004 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
08.12.2004 NR Abweichend.
14.12.2004 SR Zustimmung.
17.12.2004 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:3)
17.12.2004 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (129:60)

Vorlage 7

Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz einerseits und der EG und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Betrugsbekämpfung

02.12.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
09.12.2004 NR Zustimmung.
17.12.2004 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (154:36)

Vorlage 8
Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Zinsbesteuerung

02.12.2004 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
09.12.2004 NR Abweichend.
14.12.2004 SR Abweichend.
15.12.2004 NR Zustimmung.
17.12.2004 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (171:16)

Im **Ständerat** wurden in der allgemeinen Aussprache die Ergebnisse der Bilateralen Abkommen II für die Schweiz und ihre Volkswirtschaft vorwiegend als ausgewogen und gut bewertet. Profitieren könnten Industrie, Landwirtschaft, Tourismus und vor allem auch der Finanzplatz.

Schengen / Dublin

Zweifel geäussert wurden gegenüber dem Abkommen Schengen/Dublin. Hans Hofmann (V, ZH) verlangte den Bundesbeschluss zum Abkommen Schengen/Dublin an die Kommission zurückzuweisen mit dem Auftrag, die noch offenen Fragen betreffend Schleierfahndung und der zukünftigen Aufgabe des Grenzwachtkorps zu klären. Hofmann verlangte auch, dass das Abkommen im ordentlichen parlamentarischen Verfahren behandelt werden soll und kritisierte das Vorgehen des Bundesrates, die Vorlage im Eilverfahren von den Räten behandeln zu lassen. Mit 34 zu 6 Stimmen wurde jedoch der Antrag abgelehnt. Für Carlo Schmid (C, AI) bringt das Schengen-Abkommen für die Schweiz Souveränitätsverluste, die nur Nachteile und keine Vorteile haben. Die Abschaffung der Personenkontrolle an der Grenze ziehe Konsequenzen nach sich, zu denen die Schweiz immer weniger zu sagen haben werde, so sei die logische Folge ein Beitritt zur Zollunion. Auch die versprochenen Vorteile des Dubliner Abkommens liess Schmid nicht gelten. Das Abkommen sei kein Allheilmittel, weit wirkungsvoller sei es das Asylwesen in der Schweiz zu verschärfen. Auch für Maximilan Reimann (V, AG) ist der Preis für den Schengen-Beitritt zu hoch und er wertet Schengen als Schritt Richtung EU. Alex Kuprecht (V, SZ) kritisierte den Fahndungscomputer SIS ; die Datenbank möge zur Aufklärung begangener Delikte nützlich sein – zur Verbrechensvorbeugung tauge sie nichts. Die Befürworter des Schengen/Dublin Abkommens argumentierten, es geben keine Alternative zum Schengen-Beitritt. Simonetta Sommaruga (S, BE) zeigte sich erstaunt, dass die Staus vom Frühjahr durch die von Deutschland verfügten Grenzkontrollen schon wieder vergessen seien. Es gelte von der Illusion Abschied zu nehmen, dass heute an der Grenze alles überwacht werde. Für Philipp Stähelin (C, TG) ist Schengen die „Kröte“, die man schlucken müsse, um das Dubliner Asylabkommen zu erhalten.

Bundespräsident Joseph Deiss sagte, dass die Schweiz ihre Souveränität behalte. Die Schweiz könne weiterhin autonom entscheiden, ob sie die Weiterentwicklung des Schengen-Acquis übernehmen wolle. Für Bundesrat Christoph Blocher ist Schengen nicht zur Erhöhung der Sicherheit geschaffen worden, sondern einzig und allein zur grösseren Reisefreiheit. Die Frage stelle sich, ob die heutige Sicherheit mit Schengen gewährleistet bleibe.

Die Befürworter des Schengen-Abkommens hoben mehrheitlich den Sicherheitsaspekt hervor, ohne dabei in Euphorie zu verfallen. Peter Briner (RL, SH) wies auf die Fahndungserfolge Deutschlands dank dem Schengen-Informationssystem (SIS) hin. Dick Marty (RL, TI) lobte die Schengen-Philosophie der mobilen Grenzkontrollen. Mit Schengen werde das Grenzregime nicht radikal anders, erklärten mehrere Redner. Schon heute seien die mobilen Kontrollen effizienter als jene an den Grenzstellen.

In der Detailberatung wurde ein Antrag Thomas Pfisterer (RL, AG) mit 25 zu 9 Stimmen angenommen, womit die Mitwirkung der Kantone, bei der Umsetzung und der Weiterentwicklung des Schengen-Rechts gesetzlich geregelt werden soll. Im Grenzwachtkorps, das mit den Kantonen

Sicherheitsaufgaben an der Grenze erfüllt, soll der personelle Bestand mindestens auf dem Niveau von Ende 2003 gehalten werden. Abgelehnt hingegen wurde mit 31 zu 6 Stimmen ein Antrag von Maximilian Reimann (V, AG), der den Bundesbeschluss dem obligatorischen Referendum unterstellen wollte. Kommissionssprecher Philipp Stähelin (C, TG) betonte, dass Schengen nicht den Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft bedeute, weshalb ein obligatorisches Referendum nicht nötig sei. Für Maximilian Reimann hingegen wäre eine automatische Abstimmung ein Zeichen der Stärke des Parlaments, zudem sei sie gerechtfertigt, da Schengen die Souveränität der Schweiz tangiere.
Mit 38 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen stimmte der Ständerat in der Gesamtabstimmung dem Bundesbeschluss zu.

Übrige Abkommen
Die weiteren Abkommen im Bereich Landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, Statistik, Umweltagentur, Media, Ruhegehälter, Betrugsbekämpfung und Zinsbesteuerung wurden vom Ständerat ohne Gegenstimmen angenommen.

Auch im **Nationalrat** wurde in der allgemeinen Aussprache das Verhandlungsergebnis mehrheitlich sowohl bezüglich des sicherheitspolitischen wie auch des volkswirtschaftlichen Nutzens positiv gewertet.

Schengen / Dublin
Wie zuvor im Ständerat war auch im Nationalrat die Debatte zu Schengen/Dublin umstritten. Sprecher der SVP-Fraktion beklagten den Sicherheitsverlust durch den Abbau der Personenkontrolle an den Grenzen und den Souveränitätsverlust. Ulrich Schlüer (V, ZH) sah die Referendumsdemokratie bedroht, da neues Schengen-Recht automatisch übernommen werden müsse. Ueli Maurer (V, ZH) warf dem Bundesrat vor, das Volk zu manipulieren.
Für Georges Theiler (RL, LU) ist Schengen ein praktischer, keineswegs erzwungener Schritt, der die Interessen der Schweiz wahre. Es brauche die Zusammenarbeit mit Europa, wolle die Schweiz nicht Zufluchtsort von Verbrechern werden. Fast alle Redner der Freisinnigen, der CVP, der Sozialdemokraten und der Grünen betonten, dass die Schweiz in den Verhandlungen mit der EU die direktdemokratischen Rechte nicht preisgegeben habe. Vielmehr habe die Schweiz nebst einem Mitspracherecht auch zwei Jahre Zeit, um zu neuem Schengen-Recht unter Wahrung der direkten Demokratie Ja oder eben auch Nein sagen zu können. Schengen schaffe auch kein Präjudiz zu Europa. Es sei dies vielmehr, so zahlreiche Redner, das Fortschreiten des bilateralen Weges. Die grosse Mehrheit des Rates sieht auch die Sicherheit mit dem neuen Grenzregime gewährleistet, erhofft sich zudem einen Vorteil dank dem Schengener Informationssystem (SIS) und eine Entlastung im Asylbereich dank dem Dubliner Abkommen. Bundespräsident Joseph Deiss betonte, dass der Bundesrat es nicht in Kauf nehme, dass die Schweiz unsicherer werde und an Souveränität verliere. Bundesrat Christoph Blocher erwähnte erneut, dass man die Sicherheit gewährleisten könne – wenn man auch etwas dafür tue. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey sagte, Schengen lasse bezüglich der künftigen Europapolitik alles offen.
In der Detailberatung folgte der Rat dem Ständerat und stellte damit sicher, dass das Grenzwachtkorps (GWK) personell nicht weiter verkleinert wird. Der Bundesrat wurde gegen seinen Willen verpflichtet, den Bestand auf dem Niveau von 2003 zu halten. Auch die Beibehaltung der kantonalen Polizeihoheit beim künftigen System mit vermehrt mobilen Kontrollen durch das GWK wurde gesetzlich verankert. Unbestritten war auch die Mitwirkung der Kantone bei der Umsetzung und der Weiterentwicklung von neuem Schengen-Recht. Im Waffengesetz präzisierte der Nationalrat, dass Schützen, Jäger und Sammler beim Waffenkauf keinen Erwerbsgrund angeben müssen. Auch im Nationalrat verlangte eine Kommissionsminderheit Christoph Mörgeli (V, ZH), dass der Beschluss dem obligatorischen Referendum unterstellt wird. Die Gegner eines obligatorischen Referendums vertraten jedoch den Standpunkt, dass einzig das Verfassungsrecht massgeblich sei, die Vorsaussetzungen für ein obligatorisches Referendum seien folglich nicht gegeben, da Schengen weder eine Organisation der kollektiven Sicherheit noch eine supranationale Gemeinschaft sei. Mit 120 zu 57 Stimmen wurde der Minderheitsantrag abgelehnt. In der Gesamtabstimmung stimmte der Nationalrat mit 126 zu 58 Stimmen dem Bundesbeschluss zu.

Übrige Abkommen
Die Nichteintretensanträge der SVP-Fraktion zu den Abkommen Media und Statistik wurden mit einer grossen Mehrheit abgelehnt. Ebenfalls abgelehnt wurde ein Verschiebungsantrag bei der **Betrugsbekämpfung**. Mit diesem Ordnungsantrag beantragte die SVP-Fraktion die Debatte zu

verschieben, bis ein von Professor Xavier Oberson verfasstes Gutachten zum Bankgeheimnis vorliege. In der Detailberatung folgte der Nationalrat mehrheitlich den Beschlüssen des Ständerates.
Beim **Zinsbesteuerungsgesetz** schuf der Nationalrat eine Differenz zum Ständerat. Der schweizerische Anteil am Ertrag aus dem EU-Steuerrückbehalt soll in die Bundeskasse fliessen. Bundesrat und Ständerat, welche die Kantone mit zehn Prozent beteiligen wollten, unterlagen mit 74 zu 102 Stimmen. Die Mehrheit der Kommission war der Ansicht, der administrative Aufwand für die Verteilung von 2,5 Prozent des Ertrags oder wenigen Millionen an die Kantone wäre unverhältnismässig. Bundesrat Hans-Rudolf Merz wollte die Tradition aufrechterhalten, dass Fiskaleinnahmen nach Schlüsseln aufgeteilt werden. Mit 104 zu 69 Stimmen schloss sich der Nationalrat dem Ständerat an, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung ohne vorherige richterliche Bewilligung nicht Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmungen anordnen darf. Der Nationalrat lehnte folgende Minderheitsanträge ab: ein Register der Zahlstellen zu erstellen, jährlich die Gesamtsumme der Steuerrückbehalte zu veröffentlichen, das Abkommen periodisch zu evaluieren und die Strafbestimmungen massiv zu verschärfen. In der Gesamtabstimmung stimmte er dem Abkommen und dem Bundesgesetz mit 146 zu 11 Stimmen zu.

Die **übrigen Abkommen**, landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, Ruhegehälter und Umweltagentur wurden mit einer grossen Mehrheit in der Gesamtabstimmung angenommen.

Bei der Differenzbereinigung hielt der **Ständerat** beim **Zinsbesteuerungsgesetz** an seinem Beschluss fest, dass zehn Prozent des Schweizer Anteils an den Einnahmen aus der neuen Zinssteuer den Kantonen zukommen soll. Bei **Schengen/Dublin** folgte der Ständerat bei zwei Differenzen redaktioneller Art diskussionslos dem Nationalrat. Bei der letzten Differenz hatte der Nationalrat beschlossen, dass Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide in Ausnahmefällen eine aufschiebende Wirkung gewährt werden kann. Dies allerdings nur, wenn der konkrete Verdacht besteht, dass ein Staat die Rechte der europäischen Menschenrechtskonvention verletzt. Die Kommissionsmehrheit beantragte dem Nationalrat zu folgen, eine Kommissionsminderheit Maximilian Reimann (V, AG) beantragte festhalten, mit der Begründung, dass alle Länder des Schengen-Raums Mitglied der EMRK sind und jedes Land selber entscheiden kann, ob etwas gegen die Menschenrechtskonvention verstösst, da müsse die Schweiz nicht den fremden Richter spielen. Mit 27 zu 17 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit der Kommission und bereinigte damit die Differenz.

Bei der letzten Differenz zum **Zinsbesteuerungsgesetz** folgte der **Nationalrat** dem Ständerat, indem er den Kantonen einen zehnprozentigen Anteil am Ertrag des EU-Steuerrückbehalts zuwies.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 mit 54,6% Ja-Stimmen gutgeheissen

04.066 Freizügigkeitsabkommen. Zusatzprotokoll

Botschaft vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (BBl 2004 5891)

Ausgangslage

Am 1. Juni 2002 sind die bilateralen sektoriellen Abkommen mit der EU (« Bilaterale I ») in Kraft getreten. Das Freizügigkeitsabkommen (FZA) bildet das Kernstück der bilateralen Abkommen. Von ihm gehen die stärksten wirtschaftlichen Auswirkungen aus.
Die EU hat anlässlich des Rates von Kopenhagen im Jahre 2002 beschlossen, die 10 mittel- und osteuropäischen Staaten Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland, Zypern und Malta als neue Mitglieder aufzunehmen. Seit dem 1. Mai 2004 sind die genannten Staaten Mitglieder der EU. Die sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU – mit Ausnahme des FZA – wurden am 1. Mai 2004 automatisch auf die neuen Mitgliedsstaaten ausgedehnt. Das FZA ist dagegen als gemischtes Abkommen konzipiert, d.h. es wurde von der Schweiz mit der EG und ihren fünfzehn Mitgliedstaaten abgeschlossen. Zur Ausdehnung des FZA auf die zehn Beitrittsstaaten waren daher Verhandlungen zu führen. Diese Verhandlungen konnten am 19. Mai 2004 in Brüssel auf politischer Ebene erfolgreich abgeschlossen werden. Die Unterzeichnung des Protokolls zum FZA fand am 26. Oktober 2004 statt.
Die Ausdehnung des FZA liegt – insbesondere im Hinblick auf die Öffnung eines erweiterten Binnenmarktes und im Hinblick auf die künftige demographische Entwicklung in der Schweiz – im Interesse des Landes. Der Schweiz ist es ein Anliegen, die Zuwanderung nach den eigenen

wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Interessen auszurichten. Hierbei stehen die neuen EU-Mitgliedstaaten im Vordergrund, wobei schon im Hinblick auf einen einheitlichen Arbeitsmarkt keine Veranlassung für eine unterschiedliche Behandlung der neuen Mitgliedstaaten besteht und somit das Abkommen auch aus Schweizer Perspektive mit Übergangsfristen vollumfänglich auf die neuen EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt werden kann. Das arbeitsmarktliche Interesse besteht in erster Linie darin, dass durch die Ausdehnung des Abkommens die Schweiz in den neuen EU-Mitgliedstaaten auf ein stark erweitertes Arbeitskräfteangebot zurückgreifen kann. Dies umfasst sowohl den Bereich hoch qualifizierter Arbeitskräfte als auch den der Hilfskräfte. Es zeigt sich immer stärker, dass auch im EU-Raum in einzelnen Branchen trotz hoher Arbeitslosigkeit Defizite auf dem Arbeitsmarkt bestehen.
Die EU wird eine Ungleichbehandlung ihrer Bürger und Bürgerinnen – über die Übergangszeit hinaus – nicht akzeptieren können. Käme es zu einer Ablehnung der Ausdehnung des FZA seitens der Schweiz, müsste daher mit einer Kündigung des FZA durch die EU gerechnet werden. Dies würde aufgrund der in den Bilateralen I enthaltenen Guillotineklausel zur Ausserkraftsetzung aller sektoriellen Abkommen führen.
Die Öffnung des Schweizerischen Arbeitsmarktes gegenüber Staatsangehörigen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten wird schrittweise erfolgen. Referenzpunkte für die Verhandlungen waren einerseits das zwischen den 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten und den 10 neuen EU-Mitgliedstaaten in der Beitrittsakte festgehaltene Übergangsregime (2 Jahre; plus 3 Jahre; plus 2 Jahre; Beibehaltung bestehender arbeitsmarktlicher Beschränkungen), andererseits die im FZA zwischen der Schweiz und den 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten vereinbarten Übergangsfristen (2 Jahre Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen; 5 Jahre Kontingentierung; plus 7 Jahre Schutzklausel).
Im Ergebnis ist die Schweiz bezüglich der Übergangsregelungen gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten gleich gestellt wie die bisherigen EU-Mitgliedstaaten.

Verhandlungen

02.12.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
13.12.2004	NR	Abweichend.
14.12.2004	SR	Zustimmung.
17.12.2004	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0)
17.12.2004	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (142:40)

Im **Ständerat** war das Eintreten auf das Zusatzprotokoll und die flankierenden Massnahmen unbestritten. Alle Redner waren sich einig, dass eine Ausweitung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder unumgehbar und für den Fortbestand der Bilateralen Abkommen von zentraler Bedeutung ist. Gewarnt wurde jedoch vor allem von bürgerlicher Seite, die flankierenden Massnahmen in einem vernünftigen Rahmen zu belassen und nur das zu regeln, was zum gegenwärtigen Zeitpunkt geregelt werden muss. Zuviel Regulation schade letztlich den Arbeitnehmern selbst und könnte dazu führen, dass in der Schweiz ein einwandfrei regulierter Arbeitsmarkt vorliege, aber ohne Arbeitsplätze.
Bundesrat Christoph Blocher bestätigte, dass nach 2011 arbeitsmarktliche Beschränkungen nicht mehr notwendig seien, denn es sei davon auszugehen, dass bis zu diesem Zeitpunkt das Lohnniveau der osteuropäischen EU-Mitglieder steigen und die Arbeitslosigkeit gleichzeitig sinken werde. Bundesrat Christoph Blocher wies aber auch darauf hin, dass nach 2011 mit oder ohne flankierende Massnahmen der Druck auf die Löhne in der Schweiz zunehmen und die Arbeitslosigkeit steigen werde. Bundespräsident Joseph Deiss widersprach dieser Aussage und verband verschiedene Vorteile mit dem Abkommen: So werde der Exportbereich von den neuen Märkten im Osten klar profitieren. Nur dank dem Vertrag über die Freizügigkeit könnten der Standort Schweiz und die Arbeitsplätze mittel- und langfristig gestützt und entwickelt werden. Ohne Freizügigkeit würden mehr Arbeitsplätze ausgelagert werden.
In der Detailberatung beantragte eine Minderheit Carlo Schmid (C, AI) für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Gesamtarbeitsvertrages (GAV) das bisherige Quorum von 30 Prozent der Arbeitgeber und 30 Prozent der Arbeitnehmer zu belassen, wobei er dies vor allem mit den Interessen der KMU begründete. Die Mehrheit der Kommission beantragte dem Bundesrat zu folgen, wonach das Quorum der Arbeitgeber aufgehoben und dasjenige der Arbeitnehmer auf 50 Prozent erhöht wird. Mit 24 zu 13 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit der Kommission. Auf Antrag der Kommission beschloss der Rat diskussionslos, dass selbstständigerwerbende ausländische Arbeitskräfte künftig ihren Status gegenüber der zuständigen Kontrollbehörde auf Verlangen nachweisen müssen. Mit 27 zu 6 Stimmen abgelehnt wurde auch ein Antrag der

Kommissionsminderheit Carlo Schmid (C, AI), die flankierenden Massnahmen erst nach Aufhebung der arbeitsmarktlichen Beschränkungen in Kraft zu setzen und auf sieben Jahre zu beschränken. In der Gesamtabstimmung stimmte der Rat dem Zusatzprotokoll und den flankierenden Massnahmen einstimmig zu.
In **Nationalrat** beantragte eine Kommissionsminderheit Ueli Maurer (V, ZH) Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, das Geschäft im Jahre 2009 unter Einbezug der Erfahrungen mit dem freien Personenverkehr mit den alten EU-Ländern neu vorzulegen. Die Mehrheit des Rates war sich einig, dass die Schweiz nicht anders kann, als den 10 Neuen gleiches Recht zu geben wie den 15 alten EU-Ländern. Sonst laufe die Schweiz Gefahr, dass die EU sämtliche bilateralen Verträge aufkündige. Im Zusammenhang mit den flankierenden Massnahmen warnten Wirtschaftsvertreter davor, den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) Arbeitsbedingungen aufzuzwingen, die sie nicht finanzieren könnten. Befürworter der Massnahmen wiesen darauf hin, dass der Schutz vor Lohndumping auch im Interesse der KMU liege. Die gewerkschaftlichen Vertreter stellten klar, dass der ausgehandelte Kompromiss das absolute Minimum sei. Vertreter der Kommissionsminderheit wiesen darauf hin, dass die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit für die Schweiz zu tieferen Löhnen und höherer Arbeitslosigkeit führe. Bundespräsident Joseph Deiss hielt fest, dass eine Ablehnung der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit die Beziehungen zur EU in eine tiefe Krise stürzen würden. Bundesrat Christoph Blocher wies noch einmal darauf hin, dass ein Lohndruck entstehen und tendenziell die Arbeitslosigkeit steigen wird; aber trotzdem soll die Freizügigkeit mit der erweiterten EU gewagt werden. Mit 135 zu 53 lehnte der Rat den Rückweisungsantrag ab.
Mit einem Ordnungsantrag beantragte Felix Gutzwiller (RL, ZH) das Zusatzprotokoll und die flankierenden Massnahmen in einem Genehmigungsbeschluss zusammenzufassen. Der Stimmbürger könne doch nicht über die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten entscheiden, ohne zu wissen, mit welchen Massnahmen Lohndumping bekämpft werde, begründete Gutzwiller seinen Antrag. Mit 120 zu 46 Stimmen folgte der Rat dem Antrag.
In der Detailberatung folgte der Rat mehrheitlich den Beschlüssen des Ständerates. Eine Kommissionsminderheit Ulrich Schlüer (V, ZH), wollte die Bestimmungen über die schriftliche Informationspflicht der Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitnehmer über Lohn oder wöchentliche Arbeitszeit streichen mit der Begründung, dass dies zu einem grossen administrativen Aufwand vor allem für Kleinunternehmer führe. Für die Vertreter der Mehrheit bringt jedoch die schriftliche Informationspflicht Rechtssicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Mit 111 zu 60 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit der Kommission und damit dem Ständerat. Bei der Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Gesamtarbeitsverträge (GAV) beantragte ebenfall eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH), ein Quorum von mindestens 30 Prozent für Arbeitgeber und 50 Prozent für Arbeitnehmer. Nur so könne verhindert werden, dass einige sehr grosse Firmen den Kleinunternehmen Gesamtsarbeitsverträge aufzwingen können. Mit 110 zu 62 folgte der Rat der Mehrheit und damit auch hier dem Beschluss des Ständerates. Mit 75 zu 57 Stimmen folgte der Nationalrat einem Antrag Gerold Bührer (RL, SH) und damit dem Bundesrat und dem Ständerat und beschränkte die Meldepflichten für die Arbeitgeber gegenüber den zuständigen Kontrollbehörden auf die Identität, die Tätigkeit und den Arbeitsort der in die Schweiz entsandten Arbeitnehmer. Die Kommission wollte auch die Löhne und die Arbeitszeiten in die Meldepflicht einbeziehen. Eine Minderheit Hans Kaufmann (V, ZH) beantragte auf die Anstellung von Inspektoren zu verzichten, die den Arbeitsmarkt kontrollieren sollen. Die Minderheit begründete die Ablehnung damit, dass die tripartiten Kommissionen die Aufgabe hätten, die Minimallöhne zu überwachen. Mit 124 zu 47 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit und damit dem Bundesrat und dem Ständerat. In der Gesamtabstimmung stimmte der Nationalrat der Vorlage mit 129 zu 34 Stimmen zu.
Als Hauptdifferenz hatte der **Ständerat,** die vom Nationalrat beschlossene Verknüpfung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen mit den flankierenden Massnahmen zu behandeln. Eine Minderheit Hannes Germann (V, SH) beantragte festhalten an der getrennten Vorlage, da damit die Möglichkeit entfalle, frei entscheiden zu können zwischen Ausdehnung der Personenfreizügigkeit mit oder ohne flankierende Massnahmen. Für Kommissionssprecher Peter Briner (RL, SH) ist die Vereinigung der Beschlüsse ein politischer Entscheid, obwohl diese verfassungsrechtlich als problematisch bezeichnet werden könnte. Der Stimmbürger könne jedoch nicht über die Erweiterung der Personenfreizügigkeit entscheiden, ohne zu wissen, mit welchen Massnahmen Lohndumping bekämpft würde. Mit 27 zu 7 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit und damit dem Beschluss des Nationalrates und bereinigte damit auch die verbleibenden Differenzen.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 25. September 2005 mit 56% Ja-Stimmen gutgeheissen.

04.067 Personenfreizügigkeit. Flankierende Massnahmen

Botschaft vom 1. Oktober 2004 betreffend das Bundesgesetz zur Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (BBl 2004 6565)

Ausgangslage

Anlässlich der Ausdehnung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union haben die Gewerkschaften eine Reihe von Forderungen gestellt, nach denen zusätzliche flankierende Massnahmen eingeführt werden sollten. Eine Arbeitsgruppe mit Beteiligung der Sozialpartner prüfte diese Forderungen, die mit den sehr grossen Unterschieden bei den Löhnen sowie bei den übrigen Arbeitsbedingungen in diesen Ländern begründet wurden.
Der Bericht der Arbeitsgruppe war im Sommer 2004 Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens. Es hat sich herausgestellt, dass keine neuen materiellen Massnahmen erforderlich sind, da die vom Parlament im Jahr 1999 verabschiedeten Massnahmen allgemein als sinnvoll betrachtet werden. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen im Rahmen der Schaffung der Instrumente zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen wurde jedoch die Notwendigkeit deutlich, gewisse Vorschläge zu klären und einige Punkte hinsichtlich der Anwendung der Massnahmen zu konkretisieren.
Auf Gesetzesebene schlägt der Bundesrat vor, folgenden Massnahmen zuzustimmen:
– Einstellung einer genügenden Anzahl Inspektoren durch die Kantone mit finanzieller Unterstützung des Bundes; diese Inspektoren werden die Kontrollen und Untersuchungen durchführen, die den tripartiten Kommissionen obliegen;
– Änderung der Gesetzesbestimmung bezüglich Meldung entsandter Arbeitnehmer, indem eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat eingeführt wird, die mehr Flexibilität erlaubt;
– Unterstellung der ausländischen Arbeitgeber, welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für mehr als drei Monate in die Schweiz entsenden, unter die Beitragspflicht bezüglich der in den allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen (GAV) vorgesehenen Weiterbildungskosten;
– Verschärfung der Sanktionen gegen ausländische Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, wenn sie das Gesetz nicht einhalten;
– Anwendung der Bestimmungen der GAV, welche den Arbeitgeber zur Hinterlegung einer Kaution verpflichten, auf Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden;
– Einführung einer zusätzlichen Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, indem die Regeln bezüglich der erforderlichen Mehrheiten geändert werden;
– erleichterte Durchführung der Kontrolle, indem eine schriftliche Information der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über wesentliche Aspekte des Arbeitsverhältnisses gefordert wird;
– Ermächtigung des Bundesamtes für Statistik, aus Firmen-Gesamtarbeitsverträgen stammende Daten an tripartite Kommissionen weiterzugeben.

Zudem sind auf Verordnungsstufe verschiedene Änderungen vorgesehen, und zwar bezüglich des Meldeverfahrens sowie bezüglich der Unterstellung ausländischer Arbeitgeber, welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, unter die Beitragspflicht in Bezug auf die Vollzugskosten des GAV.

Verhandlungen

02.12.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
13.12.2004	NR	Die Vorlage wird ins Geschäft 04. 066 integriert und abgeschrieben.
14.12.2004	SR	Zustimmung.

Siehe Geschäft 04.066.

04.072 Strafrechts-Übereinkommen und Zusatzprotokoll des Europarates über Korruption

Botschaft vom 10. November 2004 betreffend den Beitritt zum Strafrechts-Übereinkommen und zum Zusatzprotokoll des Europarates über Korruption sowie Änderung des Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (BBl 2004 6983)

Ausgangslage

Die weltweiten Bestrebungen zur besseren Verhütung und Bekämpfung der Bestechung haben in den letzten Jahren mehrere internationale Abkommen hervorgebracht. Nach dem OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, welchem die Schweiz im Jahr 2000 beigetreten ist, bildet das Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption eine zweite, fortgeschrittene Etappe der Prävention und Repression von Bestechung. Es verfolgt das Ziel einer Harmonisierung der einschlägigen Rechtsnormen in den Mitgliedstaaten des Europarates und einer Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet.
Das eigentliche Kernstück des Übereinkommens bilden die Tatbestände, welche die Mitgliedstaaten unter Strafe stellen müssen. Dazu gehören insbesondere die aktive und passive Bestechung in- und ausländischer Beamter, Behördenmitglieder und Parlamentarier sowie von entsprechenden Amtsträgern internationaler Organisationen und internationaler Gerichtshöfe. Zu bestrafen sind zudem auch aktive und passive Bestechung von Privatpersonen sowie weitere mit Bestechung verbundene Taten, wie insbesondere das Waschen von aus Bestechung stammenden Geldern.
Die Mitgliedstaaten sind ferner verpflichtet, für die aktive Amtsträger- und Privatbestechung die Verantwortlichkeit juristischer Personen vorzusehen. Weiter haben sie im Anwendungsbereich der Konvention effiziente Rechtshilfe zu leisten. Die vollständige Umsetzung der Konvention durch die Vertragsstaaten bildet ein weiteres zentrales Anliegen. Sie wird insbesondere durch gegenseitige Länderprüfungen der Mitgliedstaaten gewährleistet, die im Rahmen der zu diesem Zweck gebildeten Kommission (GRECO) stattfinden.
Die Ziele des Übereinkommens und des Zusatzprotokolls decken sich mit der schweizerischen Strafrechtspolitik. Nachdem das Korruptionsstrafrecht anlässlich des Beitritts der Schweiz zur OECD-Konvention im Jahre 2000 revidiert worden ist, vermag das geltende Recht auch dem Übereinkommen des Europarates über weite Strecken zu genügen und geht in verschiedenen Punkten sogar darüber hinaus.
Der Beitritt gibt jedoch Anlass, einzelne, noch bestehende Lücken des innerstaatlichen Bestechungsstrafrechts zu schliessen. In erster Linie betrifft dies die im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb nur fragmentarisch erfasste Privatbestechung. Hier soll neu auch die Annahme entsprechender Vorteile, das heisst die passive Privatbestechung, unter Strafe gestellt werden. Weiter sind die einzelnen Tatbestandsmerkmale der Privatbestechung strukturell der Amtsträgerbestechung anzupassen.
Hingegen soll die Privatbestechung auch künftig nur auf Antrag verfolgt werden, da zur Aufdeckung dieser Delikte die Mitwirkung der betroffenen Privaten ohnehin in aller Regel unabdingbar ist. Weiter schlägt der Entwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches vor, neben der aktiven neu auch die passive Bestechung von ausländischen und internationalen Funktionären unter Strafe zu stellen. Schliesslich ist der Deliktskatalog bei der primären Strafbarkeit des Unternehmens (Art. 100^{quater} Abs. 2 StGB) um den Tatbestand der aktiven Privatbestechung zu ergänzen. Das Zusatzprotokoll ergänzt das Übereinkommen bezüglich der Bestechung von Geschworenen und von Schiedsrichtern, welche Rechtsstreitigkeiten entscheiden. Die Randbereiche, die das Zusatzprotokoll abdeckt, machen keinerlei zusätzliche innerstaatliche Umsetzungsmassnahmen nötig.

Verhandlungen

08.03.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.10.2005	NR	Zustimmung.
07.10.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
07.10.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (175:0)

Die Kommission des **Ständerates** stellte den Antrag, den Entwurf des Bundesrates anzunehmen. Helen Leumann-Würsch (RL, LU) äusserte einige Bedenken die aktive Privatbestechung in den Gesetzestext aufzunehmen, da sie schwer zu beweisen sei. Sie verzichtete aber auf einen Antrag und wünschte, dass sich der Nationalrat noch mal kritisch mit dieser Thematik auseinandersetzt. Der Rat nahm die Vorlage ohne weitere Diskussion einstimmig an.
Auch im **Nationalrat** gab es Vorbehalte. Ein Antrag einer Minderheit J. Alexander Baumann (V, TG) auf Nichteintreten wurde aber angesichts der geringen Erfolgsaussichten zurückgezogen. Die Vorlage wurde schliesslich einstimmig gutgeheissen.

05.022 Bekämpfung des Terrorismus. Europäisches Übereinkommen

Botschaft vom 2. Februar 2005 zum Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus (BBl 2005 1555)

Ausgangslage

Die Schweiz setzt sich seit jeher mit Nachdruck für die Prävention und Bekämpfung des Terrorismus ein. In diesem Zusammenhang hat sie im Rahmen des Europarats das Europäische Übereinkommen vom 27. Januar 1977 zur Bekämpfung des Terrorismus (SEV Nr. 090; SR 0.353.3) ratifiziert. Sie ist auch Vertragsstaat aller Übereinkommen gegen den Terrorismus, die innerhalb der Vereinten Nationen geschlossen wurden. Diese Übereinkommen ermöglichen eine solide internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus.
Nach der Welle von Terroranschlägen der letzten Jahre, namentlich nach den Anschlägen von New York im Jahr 2001, muss die internationale Strafrechtszusammenarbeit verstärkt werden. Die Schweiz beabsichtigt deshalb, dem Protokoll vom 15. Mai 2003 zur Änderung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus (SEV Nr. 190), welches sie an diesem Datum unterzeichnet hat, beizutreten. Dieses neue Instrument beruht hauptsächlich auf den Resolutionen des Europarats und dessen Rechtsvorschriften zum Rechtsstaat und zu den Menschenrechten. Das Protokoll aktualisiert das Übereinkommen von 1977, welches den heutigen Anforderungen an die Bekämpfung terroristischer Kriminalität nicht mehr genügt.
Die Vorteile des Protokolls lassen sich wie folgt zusammenfassen:
– Der Geltungsbereich für strafbare Handlungen im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus wird erweitert;
– Die Menschenrechte werden berücksichtigt (keine Verpflichtung zur Auslieferung, insbesondere wenn das Risiko von Folter oder Todesstrafe besteht);
– Es wird eine neue Vorbehalteregelung errichtet, welche vorsieht, dass Vorbehalte aufgehoben werden, wenn sie nicht ausdrücklich erneuert werden;
– Einem Dachgremium des Europarats (CDPC) und einem Gremium der Vertragsstaaten (COSTER) wird die allgemeine Kompetenz zur Überwachung der Anwendung des neuen Instruments übertragen;
– Dem neuen Instrument können auch Staaten beitreten, die nicht Mitglied des Europarats sind.

Bei der Ratifizierung des Übereinkommens im Jahr 1983 behielt sich die Schweiz das Recht vor, die Auslieferung abzulehnen, wenn eine Straftat vorliegt, die als politische Straftat einzustufen ist. In der Praxis wurde dieser Vorbehalt nie geltend gemacht. Er soll nun zurückgezogen werden, weil terroristische Akte zu den schwersten strafbaren Handlungen gehören, namentlich weil sie oft unbeteiligte Zivilpersonen zu Opfern machen. Die « Entpolitisierung » bestimmter terroristischer Straftaten ist für die Schweiz nicht neu. Sie hat nämlich bereits bei der Ratifizierung der Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Terrorismusfinanzierung und Bombenterrorismus eine solche « Entpolitisierung » eingeführt. Das innerstaatliche Recht der Schweiz sieht ebenfalls die Unzulässigkeit der Einrede des politischen Charakters von strafbaren Handlungen vor, wenn die betreffende Straftat besonders verwerflich erscheint, weil der Täter zur Erpressung oder Nötigung Freiheit, Leib oder Leben von Menschen in Gefahr brachte. Das Protokoll erfordert keine Änderung des innerstaatlichen Rechts der Schweiz.

Verhandlungen

06.10.2005	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
22.03.2006	SR	Zustimmung.
24.03.2006	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (167:16)
24.03.2006	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)

Im **Nationalrat** wurde das Eintreten von einer Minderheit Daniel Vischer (G, ZH) bestritten. Begründet wurde der Antrag damit, dass der Vorbehalt der Schweiz – eine Auslieferung abzulehnen, wenn es sich um eine politische Straftat handelt – mit dem Protokoll nicht mehr erneuert wurde. Bundesrat Christoph Blocher wies darauf hin, dass sich das Parlament in einer Gewissensfrage entscheiden muss. Es gehe nicht darum, den Begriff „Terrorismus“ zu entpolitisieren, denn Terrorismus sei eine Kampfform und nicht etwas das von vornherein politisch oder nicht politisch ist; es komme auf das Motiv an. Mit 137 zu 17 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten und mit 117 zu 16 Stimmen wurde der Bundesbeschluss in der Gesamtabstimmung angenommen.
Im **Ständerat** war die Vorlage unbestritten und wurde einstimmig angenommen.

06.064 Europabericht 2006

Europabericht des Bundesrates vom 28. Juni 2006 (BBl 2006 6815)

Ausgangslage

Der Bericht erscheint sieben Jahre nach dem vorhergehenden Integrationsbericht von 1999. Die zwischenzeitlichen Entwicklungen in der Schweiz und der EU und deren Folgen für die schweizerische Europapolitik werden in die Untersuchung einbezogen. Aus schweizerischer Sicht sind insbesondere die wachsende Interdependenz mit der EU und deren mittelbaren und unmittelbare Folgen zu erwähnen. Diese umfassen unter anderem die Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an das Gemeinschaftsrecht (über bilaterale Abkommen oder auf autonome Weise), die Weiterverfolgung der internen wirtschaftlichen Reformen und schliesslich die Regelung der verschiedenen Probleme, welche regelmässig im Rahmen der Beziehungen zwischen der Schweiz und ihrer Hauptpartnerin auftreten.
Von besonderer Bedeutung sind in diesem Kontext die Genehmigung der bilateralen Abkommen I durch das Stimmvolk und die ersten damit gesammelten Erfahrungen, der Abschluss der bilateralen Abkommen II und die Genehmigung der Abkommen über die Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin sowie des Protokolls über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit durch den Souverän.
Seitens der EU sind insbesondere die Unterzeichnung und die Anwendung des Vertrages von Nizza, die Einführung der einheitlichen Währung, die Erweiterung auf zehn neue ost- und südeuropäische Staaten, die zahlreichen Entwicklungen im Bereich der inneren Sicherheit und der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie die Unterzeichnung des Verfassungsvertrages zu erwähnen. Wenngleich diese Entwicklungen zahlreich und wichtig sind, so schmälern sie doch nicht die Massgeblichkeit der früheren Berichte, insbesondere desjenigen von 1999, denn die Grundlagen der EU einerseits und die Beziehungen zwischen der Schweiz und dieser andererseits sind im Wesentlichen gleich geblieben.
Der Bericht bezweckt, die verschiedenen politischen Instrumente, welche der Schweiz im Rahmen ihrer Beziehungen zur EU zur Verfügung stehen, umfassend darzustellen. Sämtliche Analysen sollen dabei stets mit einem besonderen Fokus auf die Interessenwahrung erfolgen. Der Bericht untersucht die Auswirkungen der Hauptinstrumente auf verschiedene für das schweizerische Modell charakteristische Schlüsselbereiche. Die Betonung liegt dabei klar auf den Instrumenten, womit die evolutive Natur der Beziehung zwischen der Schweiz und der EU hervorgehoben werden soll – eine Beziehung, die sich permanent an interne und externe Entwicklungen anpassen muss. Im Hinblick auf eine Debatte über die Zukunft der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und deren konkreten Ausgestaltung soll dieser Bericht daher als Referenzdokument und als Gesprächsgrundlage dienen. Dabei wird dem Aspekt der bestmöglichen Interessenwahrung besonderes Gewicht verliehen. Zudem soll der Bericht die Beantwortung von parlamentarischen Interventionen ermöglichen.

Verhandlungen

27.09.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
18.12.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Im **Ständerat** wurde der Bericht von allen Rednern bewertet als eine gute Auslegeordnung und Bestandesaufnahme der Beziehungen zur Europäischen Union sowie der denkbaren Möglichkeiten, diese Beziehungen zu entwickeln. Der Sprecher der Kommission, Philipp Stähelin (C, TG), erläuterte, dass die Kommission für die bilateralen Abkommen mit der EU einen institutionellen Rahmen schaffen möchte – die Lösung dazu wäre ein Rahmenvertrag mit der EU. Der Bundesrat solle den Stellenwert und die Auswirkungen eines solchen Rahmenvertrages klären und die Möglichkeit eines solchen Weges prüfen. Für die bürgerlichen Redner hat der Bundesrat mit dem Bericht einen neuen Weg eingeschlagen, der eine Art Rückkehr zur Realität und zum schweizerischen Pragmatismus darstellt. Der EU-Beitritt ist nicht mehr das strategische Ziel des Bundesrates, sondern nur noch eine Möglichkeit, die sich ergeben kann. Von bürgerlichen Rednern wurde der Bundesrat aber auch gemahnt, dass die Schweiz nicht mehr in der Mitte des neuen Europas stehe, das Hauptgewicht der EU habe sich nach Osten verschoben. Die Schweiz könne beim Gesetzgebungsprozess der EU nicht mitreden und zukünftige bilaterale Verträge wären immer schwieriger abzuschliessen, da diese nun von viel mehr Staaten ratifiziert werden müssen. Damit die Schweiz nicht von der schnellen

Entwicklung des EU-Rechts überrollt werde, müssen die Auswirkungen dieser Entwicklung auf Föderalismus und Demokratie im Rahmen eines Föderalismusberichtes tiefergehend bearbeitet werden. Es gab aber auch kritische Worte zum Bericht, so wurde von linker Seite gesagt, dass der Bericht ohne Aussagekraft bleibe, es fehle eine politische Würdigung. Der Bundesrat müsse auch in der Europapolitik Ziele formulieren und der Bevölkerung aufzeigen, wie er diese Ziele erreichen will. Es genüge nicht, nur die Schweizerischen Interessen aufzuzeigen und dabei jegliche Diskussion über einen Beitritt auszuklammern. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey hielt fest, dass der Bundesrat das Prinzip verfolgt, dass die Europapolitik Bestandteil der Aussenpolitik ist und dementsprechend das Ziel ist, die Interessen der Schweiz gegenüber der EU zu vertreten. Für eine optimale Interessenvertretung brauche es eine dynamische, flexible Europapolitik. Der Bundesrat verkenne nicht, dass der bilaterale Weg auch seine Nachteile habe. Mit der Umsetzung und dem Ausbau des bilateralen Vertragswerks könne die Schweiz zum heutigen Zeitpunkt ihre Ziele weitgehend erreichen, dies könne sich jedoch unter veränderten Bedingungen jederzeit ändern. Für Bundesrätin Doris Leuthard ist das Instrument des Bilateralismus auch ein Instrument der Interessenvertretung im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik, welches in Zukunft durchaus entwicklungsfähig sei. Für die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz seien nicht nur die bilateralen Beziehungen zur EU von Bedeutung, auch die Wachstumsmärkte in Asien würden ein Schwergewicht bilden. Der Bundesrat sei mit der Prüfung eines Rahmenabkommens für die Bilateralen Abkommen einverstanden und auch die Bereiche Föderalismus und Demokratie müssten genauer untersucht werden.
Auch im **Nationalrat** wurde allgemein anerkannt, dass der Bericht ein fundiertes Nachschlagewerk sei. Die Sprecher der Kommission, Heiner Studer (E, AG) und Jacques-Simon Eggly (RL, GE), stellten fest, dass der Bericht auf Visionen verzichte und sich mit einer pragmatischen Sicht der Europapolitik begnüge. Christoph Mörgeli (V, ZH) begrüsste es, dass der Bundesrat vom längerfristigen Ziel des EU-Beitritts abrückt und nur noch von einer längerfristigen Option spricht. Die SVP-Fraktion hätte es aber vorgezogen, wenn der Bundesrat das Beitrittsgesuch von 1992 zurückgezogen hätte. Nun seien auch beim bilateralen Weg ein Marschhalt und ein Bekenntnis zum Sonderfall Schweiz angezeigt. Es gehe nicht an, weiterhin nach neuen Verhandlungsgegenständen zu suchen und sich Brüssel anzudienen. Für Mario Fehr (S, ZH) ist der bilaterale Weg mittelfristig nicht der richtige Weg für die Schweiz. Die Schweiz könne sich den Regeln, die im Rahmen der EU erarbeitet und verabschiedet werden, nicht entziehen. Der autonome Nachvollzug höhle ihre direkte Demokratie und Souveränität aus. Der bilaterale Weg mit 25, bald 27, Staaten werde immer komplizierter. Die Schweiz werde keine bilateralen Verträge abschliessen können, ohne mit jedem einzelnen EU-Land einen Vertrag abzuschliessen. Der Bericht sei keine mutige Vision, er zeige keine Zukunftsperspektive auf. Auch Kathy Riklin(C, ZH) sah die Grenzen des Bilateralismus. Die bilateralen Verträge seien statische Verträge und mit jeder Volksbefragung seien diese wieder in Frage gestellt. Gerold Bührer (RL, SH) bezeichnete den Bericht als Rückkehr zu aussenpolitischem und aussenwirtschaftspolitischem Realitätssinn. Die Rückstufung des strategischen Beitrittsziels zu einer Option sei ein überfälliger, logischer Schritt, der sich nicht nur aus Rücksicht auf die innenpolitische Befindlichkeit aufgedrängt habe, sondern auch für die Interessenwahrung der einzig richtige strategische Weg sei. Francine John-Calame (G, NE) vermisste im Bericht Ziele für die Zukunft, besonders mit Blick auf die Machbarkeit und Effizienz von zukünftigen bilateralen Verhandlungen mit 27 Staaten. Sie unterstrich, dass die Grünen einen baldigen Beitritt zur Europäischen Union wünschten. Christa Markwalder Bär (RL, BE) warnte davor, dass bei einer negativen Abstimmung zu einem bilateralen Abkommen die Gefahr bestehe, dass die Schweiz isoliert im EU-Raum dastehe. Der Europabericht hätte die Gelegenheit gegeben, eine Strategie und einen Zeitplan für die Mitgliedschaft der Schweiz in der EU zu entwickeln. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey und Bundesrätin Doris Leuthard betonten den neuen Ansatz der bundesrätlichen Europapolitik. Der Bericht lasse die ideologische Frage eines EU-Beitritts beiseite. Es gehe darum, die Interessen der Schweiz bestmöglich zu wahren. Dazu gehöre auch die kantonale Steuerhoheit. Die Schweiz bleibe auf dem bilateralen Weg, solange die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sich nicht zu ihrem Nachteil veränderten und die EU bereit sei, sektorielle Abkommen mit ihr abzuschliessen. Die Europapolitik sei voller Herausforderungen und müsse deshalb flexibel geführt werden.

06.100 Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU. Beitrag der Schweiz

Botschaft vom 15. Dezember 2006 über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union (BBl 2007 489)

Ausgangslage

Am 1. Mai 2004 hat die Europäische Union zehn neue Staaten aufgenommen. Durch diese so genannte EU-Osterweiterung wurde die Spaltung Europas durch den Kalten Krieg endgültig überwunden und das Friedensprojekt der europäischen Integration um einen entscheidenden Schritt vorangebracht. Die acht ehemals kommunistischen Staaten Mitteleuropas und des Baltikums haben mit ihrem EU-Beitritt einen beispiellosen politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess abgeschlossen. Sowohl die Schweiz als auch die EU hatten diesen Prozess während mehr als einem Jahrzehnt mit beträchtlichen Mitteln unterstützt. Für die EU ist der Beitritt dieser zehn Staaten nicht nur der grösste, sondern auch der kostspieligste Erweiterungsschritt. Um die durch die Erweiterung entstandenen grösseren Ungleichheiten in der EU zu vermindern, beschloss die Gemeinschaft im Zeichen der Solidarität mit den neuen Mitgliedstaaten, ihre Mittel zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsion) ab 2004 wesentlich zu erhöhen. Für den Zeitraum 2007–2013 werden die Mittel der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds zu Gunsten der zehn neuen Mitgliedstaaten weiter angehoben auf umgerechnet jährlich ca. 33 Milliarden Franken.
Der Bundesrat anerkennt die Bedeutung der jüngsten EU-Erweiterung als einen grossen Schritt zu mehr Sicherheit, Stabilität und Wohlstand auf unserem Kontinent. Zusätzlich zu den politischen Vorteilen eines sicheren und stabilen Europas profitiert die Schweiz zudem wirtschaftlich von der Ausdehnung der bilateralen Verträge auf eine der weltweit dynamischsten Wachstumsregionen. Die erfolgreiche Eingliederung der neuen EU-Mitgliedstaaten in die gesamteuropäischen Strukturen liegt daher auch im vitalen Interesse der Schweiz und verdient deren Unterstützung. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat im Mai 2004 – unter dem Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung – beschlossen, die Anstrengungen der EU zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten mit einem nicht rückzahlbaren Beitrag von 1 Milliarde Franken zu Gunsten der zehn neuen Mitgliedstaaten solidarisch zu unterstützen. Der vorgesehene schweizerische Beitrag würde sich auf etwas mehr als 0,5 Prozent der zum gleichen Zweck bereitgestellten Kohäsionsmittel der EU belaufen. Mit der Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Eröffnung des entsprechenden Rahmenkredits für eine Verpflichtungsperiode von fünf Jahren. Die rechtliche Grundlage für diesen Rahmenkredit ist das neue Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, das vom Volk am 26. November 2006 angenommen wurde.
Die Finanzierung des Erweiterungsbeitrags erfolgt budgetneutral. Die Personal- und die anderen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Erweiterungsbeitrags stehenden Verwaltungskosten der Schweiz werden ebenfalls aus dem Rahmenkredit gedeckt.

Verhandlungen

20.03.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.06.2007 NR Zustimmung.

Siehe Geschäft 06.099 im Kapitel IV.

Berichte des Bundesrates zum Europarat

04.004 Europarat. Bericht des Bundesrates

Jahresbericht des Bundesrates vom 14. Januar 2004 über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat im Jahr 2003 (BBl 2004 205)

Verhandlungen

09.03.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
18.03.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

04.040 Die Schweiz und die Konventionen des Europarates. Achter Bericht

Achter Bericht vom 26. Mai 2004 über die Schweiz und die Konventionen des Europarates (BBl 2004 3809)

Ausgangslage

In seinem Postulat vom 6. Oktober 1976 beauftragte Nationalrat Reiniger den Bundesrat, zu Beginn jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Schweizer Haltung zu den noch nicht ratifizierten Europarateskonventionen zu erstellen. Der Bundesrat nahm dieses Postulat an und unterbreitete dem Parlament inzwischen sieben Berichte: den ersten vom 16. November 1977 (BBl 1977 III 870), einen ersten Zusatzbericht vom 2. Juni 1980 (BBl 1980 II 1527), den dritten vom 22. Februar 1984 (BBl 1984 I 784), den vierten vom 24. Februar 1988 (BBl 1988 II 271), den fünften vom 18. Dezember 1991 (BBl 1992 II 651), den sechsten vom 29. November 1995 (BBl 1996 I 405) und den siebten vom 19. Januar 2000 (BBl 2000 1141). Der achte Bericht wurde im Hinblick auf die Legislaturperiode 2003–2007 erarbeitet. Er hält sich weitgehend an den Aufbau des siebten Berichtes. Zuerst erörtern wir die allgemeine Politik der Schweiz den Konventionen des Europarates gegenüber und führen die Konventionen auf, die seit unserem letzten Bericht ratifiziert worden sind. Es folgt dann, nach Sachbereichen gegliedert, eine Aufzählung der noch nicht ratifizierten Konventionen. Darin geben wir Auskunft über die Gründe der Nichtratifikation und ordnen jeder Konvention eine Priorität zu. Die folgenden Übereinkommen, denen erste Priorität zukommt, sollten im Laufe dieser Legislaturperiode ratifiziert werden: das Erste Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (STE 009); die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (STE 122); das Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin (STE 164) samt den Zusatzprotokollen betreffend das Verbot des Klonens menschlicher Lebewesen (STE 168) und betreffend die Transplantation von Organen und Geweben menschlichen Ursprungs (STE 186); das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen (STE 167); die Strafrechtskonvention gegen die Korruption (STE 173) samt ihrem Zusatzprotokoll (STE 191); das Europäische Übereinkommen über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und Zugangskontrolldiensten (STE 178); das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (STE 181); das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (STE 182); das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Doping (STE 188); das Änderungsprotokoll zum Europäischen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus (STE 190); das Übereinkommen über die persönlichen Beziehungen zu Kindern (STE 192) und das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren auf internationalen Transporten (revidiert) (STE 193).

Verhandlungen

30.09.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
07.03.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Beide Räte nahmen vom Bericht Kenntnis.

05.043 Europarat. Bericht des Bundesrates

Jahresbericht vom 18. Mai 2005 über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat im Jahr 2004 (BBl 2005 3903)

Verhandlungen

26.09.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
29.09.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

06.055 Europarat. Bericht des Bundesrates

Jahresbericht des Bundesrates vom 31. Mai 2006 über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat im Jahr 2005 (BBl 2006 5539)

Verhandlungen

27.09.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
03.10.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

07.049 Europarat. Bericht des Bundesrates

Bericht des Bundesrates vom 15. Juni 2007 über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat im Jahr 2006 (BBl 2007 5231)

Verhandlungen

18.09.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
19.09.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Berichte der Parlamentarierdelegation beim Europarat

04.006 Parlamentarierdelegation beim Europarat. Bericht

Bericht der Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat vom 31. Dezember 2003

Verhandlungen

09.03.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
18.03.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

05.004 Parlamentarierdelegation beim Europarat. Bericht

Bericht der Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat vom 31. Dezember 2004

Verhandlungen

07.03.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
07.06.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

06.012 Parlamentarierdelegation beim Europarat. Bericht

Bericht der Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat vom 31. Dezember 2005

Verhandlungen

06.06.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
14.06.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

07.013 Parlamentarierdelegation beim Europarat. Bericht

Bericht der Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat vom 31. Dezember 2006

Verhandlungen

18.09.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
19.09.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Berichte der Delegation EFTA-Europäisches Parlament

04.009 Delegation EFTA/Europäisches Parlament. Bericht

Bericht der EFTA/EP-Delegation vom 31. Dezember 2003

Verhandlungen

10.03.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
04.06.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

05.020 Delegation EFTA/Europäisches Parlament. Bericht

Bericht der EFTA/EP-Delegation, vom 31. Dezember 2004

Verhandlungen

02.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
07.06.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

06.032 Delegation EFTA/Europäisches Parlament. Bericht

Bericht der EFTA/EP-Delegationvom 31. Dezember 2005

Verhandlungen

15.06.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
19.06.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

07.007 Delegation EFTA/Europäisches Parlament. Bericht

Bericht der Schweizer Delegation bei den Parlamentarierkomitees der EFTA-Länder und für die Beziehungen zum Europäischen Parlament. Tätigkeitsbericht vom 31. Dezember 2006

Verhandlungen

18.09.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
19.09.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

6. Aussenwirtschaftspolitik

Übersicht

Allgemeines

03.061 Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Chile. Genehmigung (APK)
04.005 Aussenwirtschaftspolitik 2003. Bericht (APK)
04.065 Schweizerische Exportrisikoversicherung. Bundesgesetz (WAK)
05.009 Aussenwirtschaftspolitik 2004. Bericht (APK)
05.087 Aussenwirtschaftspolitik 2005. Bericht (APK)
05.090 Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Korea. Genehmigung (WAK)
06.024 Zollpräferenzbeschluss. Änderung (APK)
06.040 WTO-Verhandlungen. Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich und Subventionssystem (APK)
06.080 Gegenseitiger Schutz von Investitionen. Abkommen mit Serbien und Montenegro, Guyana, Aserbaidschan, Saudi-Arabien und Kolumbien (APK)
06.098 Aussenwirtschaftspolitik 2006. Bericht (APK)

Berichte zu den Zolltarifarischen Massnahmen

03.053 Zolltarifarische Massnahmen 2003/1. Bericht (APK)
04.013 Zolltarifarische Massnahmen 2003/2. Bericht (APK)
04.052 Zolltarifarische Massnahmen 2004/1. Bericht (APK)
05.024 Zolltarifarische Massnahmen 2004/2. Bericht (APK)
05.066 Zolltarifarische Massnahmen 2005/I. Bericht (APK)
06.019 Zolltarifarische Massnahmen 2005/II. Bericht (APK)
07.019 Zolltarifarische Massnahmen 2006. Bericht (APK)

Allgemeines

03.061 Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Chile. Genehmigung

Botschaft vom 19. September 2003 zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Chile sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Chile (BBl 2003 7113)

Ausgangslage

Die EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) haben am 26. Juni 2003 mit Chile ein umfassendes Freihandelsabkommen unterzeichnet, welches vorbehaltlich Ratifikation durch die Vertragstaaten am 1. Februar 2004 in Kraft treten soll. Das Freihandelsabkommen mit Chile umfasst den Handel mit Industrieprodukten (einschliesslich verarbeitete Landwirtschaftsprodukte sowie Fisch und andere Meeresprodukte), den Handel mit Dienstleistungen, die Auslandinvestitionen, das Geistige Eigentum, das Öffentliche Beschaffungswesen und den Wettbewerb. Um den Besonderheiten der Landwirtschaftsmärkte und -politiken der einzelnen EFTA-Staaten Rechnung zu tragen, wird der Handel mit unverarbeiteten Landwirtschaftsprodukten im bilateralen Zusatzabkommen der verschiedenen EFTA-Staaten mit Chile geregelt.
Dank dem Freihandelsabkommen werden die EFTA-Staaten den diskriminierungsfreien Marktzugang für Industrieprodukte auf dem chilenischen Markt erhalten (insbesondere Nichtdiskriminierung

gegenüber unseren Hauptkonkurrenten aus der EU und den USA, welche kürzlich mit Chile ebenfalls je ein Präferenzabkommen abgeschlossen haben). Weiter vereinbaren die EFTA-Staaten mit Chile im Öffentlichen Beschaffungswesen ein dem plurilateralen WTO-Abkommen über das Öffentliche Beschaffungswesen vergleichbares Verpflichtungsniveau (Chile ist im Unterschied zur Schweiz und zu den übrigen EFTA-Staaten nicht Mitglied dieses WTO-Abkommens), bezüglich Geistigem Eigentum über den WTO/TRIPS-Standard hinausgehende Schutzverpflichtungen sowie Öffnungen und Rechtsgarantien für Investitionen (niederlassungsrechtliche Garantien für Unternehmen) und Dienstleistungen (mit einer Entwicklungsklausel für Finanzdienstleistungen). Der Schutz der im Rahmen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik sensiblen Produkte bleibt auch gegenüber Chile aufrechterhalten.

Verhandlungen

08.12.2003 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
11.12.2003 SR Zustimmung.

Beide Räte stimmten dem Abkommen ohne Gegenstimmen zu.

04.005 Aussenwirtschaftspolitik 2003. Bericht

Bericht des Bundesrates vom 14. Januar 2004 zur Aussenwirtschaftspolitik 2003 sowie Botschaft zu Wirtschaftsvereinbarungen (BBl 2004 291)

Ausgangslage

Das Einleitungskapitel des Berichts (Ziff. 1) zeigt auf, dass die schrittweise Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen EU-Mitgliedsländer im Rahmen der schweizerischen Arbeitsmarktregelung der schweizerischen Wirtschaft grosse Chancen bieten.
Des Weitern gibt der Bericht einen Überblick über die Wirtschaftslage (Ziff. 2) und über die Aussenwirtschaftstätigkeiten des Jahres 2003 auf multilateraler, bilateraler und autonomer Ebene (Ziff. 3–8 und Beilage 9.1). Ferner ist dem Bericht eine Botschaft zu zwei Rückversicherungsverträgen der Schweiz mit Schweden und Tschechien auf dem Gebiet der Exportrisikogarantie (Beilage 9.2.1) beigefügt.

Verhandlungen

10.03.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
16.03.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss betreffend Rückversicherungsverträge auf dem Gebiet der Exportrisikogarantie zwischen der Schweiz und Schweden sowie zwischen der Schweiz und Tschechien
10.03.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.03.2004 NR Zustimmung.

Beide Räte nahmen vom Bericht Kenntnis und stimmten dem Bundesbeschluss einstimmig zu.

04.065 Schweizerische Exportrisikoversicherung. Bundesgesetz

Botschaft vom 24. September 2004 zum Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) (BBl 2004 5795)

Ausgangslage

Der Bundesrat hat als Antwort auf die weltwirtschaftlichen Entwicklungen des letzten Jahrzehnts, auf der Grundlage parlamentarischer Vorstösse, in Reaktion auf die veränderten Bedürfnisse der schweizerischen Exportwirtschaft sowie im Hinblick auf die weitere Modernisierung der Verwaltungsführung beschlossen, eine Totalrevision des aus dem Jahr 1958 stammenden Bundesgesetzes über die Exportrisikogarantie (SR 946.11) einzuleiten.
Die Exportrisikogarantie (ERG) ist eine 1934 geschaffene Organisation des Bundes zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Förderung des Exports Schweizer Unternehmen. Schweizer Exporteuren wird durch die ERG mittels Versicherung der entsprechenden Risiken die Übernahme von Auslandaufträgen erleichtert, bei denen auf Grund politisch und wirtschaftlich unsicherer Verhältnisse

eine Gefährdung des Zahlungseingangs befürchtet werden muss, die im privaten Absicherungsmarkt nicht versicherbar ist.
Die Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinträchtigen die Wirksamkeit der ERG erheblich: Privatisierungen in den Importländern reduzieren den staatlichen Wirtschaftssektor. Ehemalige staatliche Bereiche und Betriebe haben heute private Träger. Dadurch erhöht sich der Anteil der privaten Besteller und Risiken. Die Globalisierung erhöht die geografische Mobilität der Produktion und damit die Lieferoptionen international tätiger Unternehmen und macht dadurch standortgebundene Unternehmen, namentlich KMU, vermehrt von international wettbewerbsfähigen nationalen Rahmenbedingungen und Unterstützungsinstrumenten abhängig.
Vor diesem Hintergrund spitzt sich heute eine für die schweizerische Exportwirtschaft schmerzhafte Lücke in der Versicherungsdeckung der ERG zu. Die ERG kann als einzige Exportrisikoversicherung Geschäfte mit privaten Bestellern, so genannt private Käuferrisiken (PKR), nicht oder nur sehr eingeschränkt versichern. Es besteht ausserhalb des engeren OECD-Raums und für längere Zahlungsfristen auch kein konsolidiertes Versicherungsangebot des Privatmarkts. Exportgeschäfte aus Schweizer Produktion finden so keine Absicherung, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure auf den Weltmärkten wird stark beeinträchtigt und Industriesektoren, welche überwiegend private Käufer beliefern, werden benachteiligt. Aus diesem Grund soll die Versicherung von PKR ermöglicht werden. Dies erhöht die professionellen Anforderungen an den Betrieb der ERG und entsprechend den Aufwand und den Ressourcenbedarf, weil Informationsbeschaffung, Bonitätsabklärung und Schadensminderungsmassnahmen wesentlich komplexer werden als im Rahmen der bisherigen Versicherung von Geschäften mit staatlichen Käufern oder privaten Käufern mit Bankgarantien. Die Verselbständigung der ERG soll die verlangte Professionalität und Kooperationen erleichtern.
Schliesslich wurde mit Blick auf das bald 50 Jahre alte ERG-Gesetz (ERGG) auch die Anpassung der Steuerung sowie der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und ERG gemäss neuen Erkenntnissen der modernen Verwaltungsführung erwogen. Die Rechtsform, eine zweckmässige Kompetenzverteilung und angemessene Informations- und Steuerungsmechanismen sollen es dem Bund ermöglichen, die ERG auch in Zukunft im dynamischen Exportversicherungsgeschäft adäquat zu steuern.
Aus diesen Gründen soll die Organisation der heutigen ERG neu ausgestaltet werden.
Der bestehende unselbständige Fonds wird in ein selbständiges öffentliches Unternehmen (öffentlich-rechtliche Anstalt) mit dem Namen Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) umgewandelt.
Die Revision in den beiden Hauptpunkten wurde zum Anlass genommen, die gesetzlichen Bestimmungen in ihrer Gesamtheit den heutigen Gegebenheiten und Erfordernissen anzupassen. Der Bundesrat wird die Vorgaben für die künftige Exportrisikoversicherung durch Verordnungsbestimmungen sowie durch strategische Ziele ergänzen.

Verhandlungen

14.03.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
02.06.2005	SR	Abweichend.
29.09.2005	NR	Abweichend.
04.10.2005	SR	Abweichend.
30.11.2005	NR	Abweichend.
07.12.2005	SR	Abweichend.
13.12.2005	NR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
13.12.2005	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (156:26)
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Remo Gysin (S, BS) Nichteintreten. Die Minderheit war nicht gegen die Exportrisikoversicherung im staatlichen Bereich, sondern gegen die Ausweitung auf private Käuferrisiken. Es gehe darum, Arbeitsplätze zu sichern und insbesondere der Exportindustrie – im Vergleich zum Ausland – endlich gleich lange Spiesse zu verschaffen, hiess es im Verlauf der Eintretensdebatte vorab auf der bürgerlichen Seite. Bundesrat Joseph Deiss erklärte, die Schweiz sei das einzige Industrieland, das bis anhin nur staatliche Risiken versichert habe. Mit den zunehmenden Privatisierungen von Staatsbetrieben nehme die Zahl der staatlichen Kunden ab. Damit verschärfe sich die Benachteiligung der Schweizer Exportwirtschaft. Mit 126 zu 16 Stimmen stimmte der Rat für Eintreten. Der grösste Teil der Sozialdemokraten und Grünen hatte im Interesse der Exportindustrie auch für Eintreten gestimmt, verlangte jedoch, dass die Kriterien strenger formuliert werden müssten,

wenn die Exportrisikogarantie auf riskante Geschäfte mit privaten Käufern ausgedehnt werden solle. So beantragte eine Minderheit Hildegard Fässler (S, SG), dass bei der Versicherung von Projekten nicht nur allgemein die Grundzüge der schweizerischen Aussenpolitik berücksichtigt werden müssten, sondern dass Projekte, die eine Staatsgarantie erhielten, ebenso den Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit, der Menschenrechte, Friedenspolitik und Umweltpolitik gerecht werden müssten. Die Rechte entgegnete, dass es darum gehen muss das legitime nationale Wirtschaftsinteresse zu vertreten und nicht wieder Schranken aufzuerlegen. Bundesrat Joseph Deiss fügte bei, dass die OECD die entsprechenden Richtlinien zu Umweltschutz, Antikorruption oder Friedenspolitik festgeschrieben habe, an die sich die Schweiz halten müsse. Mit 90 zu 57 Stimmen wurde der Antrag der Kommissionsminderheit abgelehnt. Auch ein Antrag der Minderheit Hansjürg Fehr (S, SH), der die Lieferung von Waffen und anderen Rüstungsgütern explizit von einer Versicherungsdeckung ausnehmen wollte, wurde mit 83 zu 66 Stimmen abgelehnt. Eine Minderheit Ruth Genner (G, ZH) beantragte, im Verwaltungsrat der verselbständigten Versicherung müssten auch die NGO vertreten sein. Anliegen wie Entwicklung, Umweltschutz und Menschenrechte müssten gerade dann einfliessen, wenn auch private Exportrisiken versichert würden. Vertreter der Mehrheit entgegneten, das Gesetz diene der Exportförderung. NGO hätten sich mehrmals als Exportverhinderer profiliert und gehörten darum nicht ins Aufsichtsgremium. Mit 92 zu 67 lehnte der Rat den Antrag der Minderheit Genner ab. Eine Minderheit Hansjürg Fehr (S, SH) wollte eine gewisse Mitsprache der NGO wenigstens in der Form eines Beirates sichern, jedoch wurde auch dieser Antrag mit 98 zu 58 Stimmen abgelehnt. Gleich erging es dem Bundesrat, der eine Kann-Formulierung für einen Beirat beantragte. Der Antrag wurde mit 94 zu 64 Stimmen abgelehnt. Eine Minderheit Margret Kiener Nellen (S, BE) beantragte den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der Versicherung dem Parlament zu unterbreiten. Bundesrat Joseph Deiss hielt die Kontrollmechanismen wie sie die Gesetzesvorlage vorsieht für genügend. Mit 88 zu 58 Stimmen lehnte der Nationalrat den Minderheitsantrag ab. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 131 zu 15 Stimmen angenommen.

Im **Ständerat** war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Die Ausdehnung der Versicherungstätigkeit auf private Käuferrisiken war im Rat unbestritten. Im Unterschied zum Nationalrat verzichtete die Kleine Kammer auf die Bestimmung, dass die neue Exportrisikoversicherung die Risiken für private und staatliche Schuldner getrennt bewirtschaften muss. Ins Gesetz schrieb der Rat aber, dass die Exportrisikoversicherung risikogerechte Prämien erbeben muss. Eine Minderheit Alain Berset (S, FR) beantragte, dass Versicherungen nur abgeschlossen werden dürfen, wenn dem Ansehen der Schweiz kein Schaden zugefügt werde. Mit 25 zu 9 Stimmen wurde der Antrag jedoch abgelehnt. Bei der Frage der Versicherungsdeckung übernahm der Ständerat diskussionslos die vom Nationalrat vorgeschlagene Lösung: Der maximale Deckungsgrad soll sowohl für staatliche wie auch für private Schuldner 95 Prozent des versicherten Betrages betragen. Konkreter als der Bundesrat formulierte der Ständerat, wer im Verwaltungsrat sitzen soll. Er verlangte die Aufnahme von Fachexperten aus den Bereichen Versicherung, Exportindustrie und Entwicklungspolitik. Der Nationalrat hatte dagegen eine angemessene Vertretung der Sozialpartner gewünscht.

In der Differenzbereinigung hielt der **Nationalrat** daran fest, dass zwei unterschiedliche Versicherungen nebeneinander geführt werden müssen, und zwar eine für staatliche Schuldner und eine für private Schuldner. Bei der Wahl des Verwaltungsrates hatte der Nationalrat bei der ersten Lesung entschieden, dass der Bundesrat auf einen angemessene Vertretung beider Geschlechter achten muss. Der Ständerat hatte diesen Zusatz abgelehnt. In der Differenzbereinigung folgte der Rat mit 91 zu 61 Stimmen der Kommissionsmehrheit, welche Festhalten beantragte, eine Kommissionsminderheit Hans Kaufmann (V, ZH) wollte dem Ständerat zustimmen. Ebenfalls Festhalten beantragte die Kommissionsmehrheit bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates, ursprünglich hatte der Rat eine angemessne Vertretung der Sozialpartner beschlossen. Eine Kommissionsminderheit Ruth Genner (G, ZH) wollte die angemessene Vertretung von Fachexperten gemäss Beschluss des Ständerates und der Sozialpartner. Mit 92 zu 59 Stimmen beschloss der Rat am Beschluss festzuhalten.

Der **Ständerat** hielt an seinem Beschluss nur eine Versicherung zu führen fest. Auch bei der Frage der angemessenen Vertretung beider Geschlechter im Verwaltungsrat beschloss der Rat diskussionslos festhalten und einen solchen Zusatz nicht in das Gesetz aufzunehmen. Bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates beantragte die Kommissionsmehrheit am Beschluss einer angemessenen Vertretung von Fachexperten festzuhalten. Eine Kommissionsminderheit Hannes Germann (V, SH) beantragte die angemessenen Vertretung von Fachexperten und gemäss Nationalrat die angemessene Vertretung der Sozialpartner. Carlo Schmid (C, AI) beantragte gemäss ursprünglichem Antrag des Bundesrates es diesem zu überlassen, wie der Verwaltungsrat

zusammengesetzt werden soll. Mit 22 zu 18 Stimmen folgte der Rat dem Antrag von Carlo Schmid, womit die Differenz zum Nationalrat bestehen blieb.
Diskussionslos beschloss der **Nationalrat** wie der Ständerat, dass es nur einen Versicherungsträger geben darf, jedoch mit Risikogemeinschaften für staatliche Risiken und Risikogemeinschaften für private Risiken, aber ohne gegenseitigen Risikoausgleich. Bei der Bestimmung betreffend die angemessene Vertretung der Frauen im Verwaltungsrat folgte der Rat mit 89 zu 59 Stimmen der Mehrheit der Kommission und damit dem Beschluss des Ständerates, der diesen Zusatz nicht in das Gesetz aufnehmen wollte. Bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates folgte der Rat mit 96 zu 54 Stimmen der Kommissionsmehrheit und hielt damit an seinem Beschluss fest, dass die Sozialpartner im Verwaltungsrat angemessen vertreten sein sollen.
Der **Ständerat** wollte keine Aufteilung in zwei Risikogemeinschaften, sondern war der Meinung, dass für die Exportrisikoversicherung ein einheitliches Risiko vorliegt. Einstimmig beschloss der Rat an seinem Beschluss festzuhalten. Bei der zweiten Differenz beantragte eine Kommissionsminderheit Alain Berset (S, FR) dem Nationalrat zu folgen und damit bei der Besetzung des Verwaltungsrates die Sozialpartner angemessen zu berücksichtigen. Die Kommissionsmehrheit beantragte am Beschluss festzuhalten. Mit 19 zu 17 Stimmen folgte der Rat dem Antrag der Minderheit und damit dem Beschluss des Nationalrates.
Die **Einigungskonferenz** unterbreitete den Räten für die verbleibende Differenz einen Kompromissvorschlag. Dieser sah vor, dass die Versicherung für staatliche und private Risiken eigenwirtschaftlich arbeitet, die Risiken für staatliche und private Schuldner werden getrennt mittels Spartenrechnung bewirtschaftet und der Risikoausgleich kann vorübergehend zwischen den Sparten stattfinden. Beide Räte stimmten dem Vorschlag einstimmig zu.

05.009 Aussenwirtschaftspolitik 2004. Bericht

Bericht des Bundesrates vom 12. Januar 2005 zur Aussenwirtschaftspolitik 2004 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen (BBl 2005 1089)

Ausgangslage

Das Einleitungskapitel des Berichts ist der strategischen Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik in den kommenden Jahren gewidmet. Des Weiteren gibt der Bericht einen Überblick über die Aussenwirtschaftstätigkeiten des Jahres 2004 auf multilateraler, bilateraler und autonomer Ebene. Ferner sind dem Bericht zwei Botschaften zu internationalen Wirtschaftsvereinbarungen mit dem Libanon und Polen beigefügt.

Verhandlungen

09.03.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
15.03.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss über das Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Libanon
09.03.2005 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.03.2005 SR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss betreffend Rückversicherungsverträge auf dem Gebiet der Exportrisikogarantie zwischen der Schweiz und den Niederlanden sowie zwischen der Schweiz und Polen
09.03.2005 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.03.2005 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** beantragten sowohl die Sozialdemokraten wie die Grünen den Bericht an den Bundesrat zurückzuweisen. Für die Sprecher der linken und grünen Minderheit ist es demokratisch alarmierend, wenn der Bundesrat meine, über die Aussenwirtschaftspolitik die Innenpolitik aufweichen zu können. Der Bundesrat habe bis anhin nur in denjenigen Sektoren eine offene Aussenpolitik verfolgt, in denen ihn eine gefestigte innenpolitische Position gestützt habe. Nun marschiere er aussenpolitisch bei Themen voran, bei denen national weder gesetzliche Grundlagen noch politischer Konsens bestünden. Auch die SVP-Fraktion kritisierte, dass der Bericht nur eine Aufzählung von Tätigkeiten sei. Die Freisinnigen und die Christlichdemokraten unterstützten die Haltung des

Bundesrates, dass nur über den Binnenmarkt die Aussenwirtschaft erfolgreich sein könne. Bundesrat Joseph Deiss hielt fest, dass der Aussenwirtschaftsbericht nur einen strategischen Gesamtplan und keinen operativen Plan enthalte. Es sei nun die Aufgabe des Staatssekretariats für Wirtschaft, die strategischen Ziele in operative Ziele umzusetzen. Die beiden Rückweisungsanträge wurden deutlich abgelehnt und damit hat der Rat vom Bericht Kenntnis genommen. Die beiden Bundesbeschlüsse wurden ohne Gegenstimmen angenommen.
Im **Ständerat** fand der Bericht breite Zustimmung und auch die beiden Bundesbeschlüsse wurden einstimmig angenommen.

05.087 Aussenwirtschaftspolitik 2005. Bericht

Botschaft vom 2. Dezember 2005 zur Neuregelung der Berichterstattung auf dem Gebiet der Aussenwirtschaft (BBl 2005 1665)

Ausgangslage

Das Einleitungskapitel befasst sich mit der Umsetzung der im Bericht 2004 beschriebenen strategischen Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik:
Es konkretisiert die Ziele und zeigt auf, wie sich die Strategie auf die operative Ausgestaltung der Aussenwirtschaftspolitik bzw. deren drei Dimensionen „Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk", „Binnenmarktpolitik in der Schweiz" sowie „Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern" auswirkt. Des Weitern gibt der Bericht einen Überblick über die Aussenwirtschaftstätigkeiten des Jahres 2005 auf multilateraler, bilateraler und autonomer Ebene. Ferner sind dem Bericht zwei Botschaften zu internationalen Wirtschaftsvereinbarungen sowie Botschaft und Bundesgesetz über die Neuregelung der Berichterstattung auf dem Gebiet der Aussenwirtschaft beigefügt.

Verhandlungen

07.03.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
15.03.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss über Änderungen der Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit Israel, Rumänien und der Türkei
07.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.03.2006 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über das Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Tunesien
07.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.03.2006 NR Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesgesetz über die Neuregelung der Berichterstattung auf dem Gebiet der Aussenwirtschaftspolitik
07.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.03.2006 NR Zustimmung.
24.03.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
24.03.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (189:0)

Der **Ständerat** nahm diskussionslos vom Bericht Kenntnis und stimmte den Bundesbeschlüssen und dem Bundesgesetz einstimmig zu.
Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Geri Müller (G, AG) namens der Grünen Fraktion den Bericht und die Strategie zu trennen. Der Bericht müsse aufgeteilt werden in einen Bericht über den der Rat Kenntnis nimmt, und in eine Strategie über die der Rat diskutieren kann. Mit eindeutiger Mehrheit wurde jedoch der Antrag abgelehnt. Alle anderen Fraktionen beurteilten den Bericht positiv und beantragten Kenntnisnahme. Dem Bundesbeschluss über das Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Tunesien stimmte der Rat einstimmig zu. Beim Bundesgesetz über die Neuregelung der Berichterstattung auf dem Gebiet der Aussenwirtschaftspolitik beantragte

die Kommissionsmehrheit bei der Änderung des Bundesgesetzes über aussenwirtschaftliche Massnahmen in Artikel 7 Absatz 3, entgegen dem Beschluss von Ständerat und Bundesrat, die Verjährung bei Übertretungen auf 7,5 Jahre und für Vergehen auf 10 Jahre festzulegen. Ein Minderheit Walter Müller (RL, SG) beantragte dem Ständerat zu folgen und die Verjährungsfrist in allen Fällen auf 7 Jahre festzulegen. Die Mehrheit begründete ihren Antrag damit, dass Vergehen härter bestraft werden müssten als Übertretungen. Mit 102 zu 66 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsminderheit und damit dem Beschluss des Ständerates.

05.090 Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Korea. Genehmigung

Botschaft vom 9. Dezember 2005 zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Korea, zum Investitionsabkommen zwischen Island, Liechtenstein, der Schweiz und Korea sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Korea (BBl 2006 923)

Ausgangslage

Die EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) haben am 15. Dezember 2005 mit Korea ein umfassendes Freihandelsabkommen unterzeichnet, welches vorbehaltlich Ratifikation durch die Vertragsstaaten am 1. Juli 2006 in Kraft treten soll. Das Freihandelsabkommen umfasst den Handel mit Industrieprodukten (einschliesslich verarbeitete Landwirtschaftsprodukte sowie Fisch und andere Meeresprodukte), den Handel mit Dienstleistungen, das Geistige Eigentum, das öffentliche Beschaffungswesen und den Wettbewerb. Da Norwegen darauf verzichtet hat, mit Korea Investitionsregeln auszuhandeln, haben die Schweiz, Liechtenstein und Island mit Korea zusätzlich zum Freihandelsabkommen ein Investitionsabkommen abgeschlossen. Dieses umfasst den Marktzugang für neue Investitionen und den Schutz getätigter Investitionen. Es wird das bestehende bilaterale Investitionsschutzabkommen zwischen der Schweiz und Korea von 1971 ablösen. Der Handel mit unverarbeiteten Landwirtschaftsprodukten wird in Landwirtschaftsabkommen geregelt, welche die einzelnen EFTA-Staaten und Korea bilateral abgeschlossen haben, um den Besonderheiten der Landwirtschaftsmärkte und -politiken der verschiedenen EFTA-Staaten Rechnung zu tragen.
Die mit Korea abgeschlossenen Abkommen verbessern auf breiter Basis den Marktzugang bzw. die Rechtssicherheit für die schweizerischen Exporte (Waren und Dienstleistungen) und gewährleisten die Zulassung und die Nutzung von Investitionen sowie den Schutz für Rechte an Geistigem Eigentum. Sie erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft auf dem koreanischen Markt nicht nur, weil damit Diskriminierungen abgewendet werden, die sich aus bestehenden und künftigen Präferenzabkommen Koreas mit anderen Partnerstaaten ergeben. Ein Wettbewerbsvorteil ergibt sich auch daraus, dass die EFTA-Staaten auf dem koreanischen Markt präferenziellen Zugang erhalten, ohne dass dies zurzeit für ihre Hauptkonkurrenten aus der EU, den USA und Japan der Fall ist. Korea hat bisher Freihandelsabkommen mit Chile und Singapur abgeschlossen und steht mit den ASEAN-Staaten, Japan und Kanada in Verhandlungen.
Korea ist nach Mexiko, Chile und Singapur der vierte Partner, mit dem die EFTA-Staaten ein umfassendes Freihandelsabkommen abgeschlossen haben. Gemessen am Bruttoinlandprodukt ist Korea weltweit eine der zehn grössten Volkswirtschaften und wird (nach der EU) der grösste Freihandelspartner der EFTA-Staaten sein. Entsprechend bedeutend ist das Entwicklungspotential für Handel und Investitionen, das sich aus diesen Abkommen ergibt. Die Exporte der Schweiz nach Korea betrugen 2004 rund 1,3 Milliarden Franken, die Einfuhren gut 600 Millionen Franken. Wichtigste Exportprodukte sind Maschinen, chemische und pharmazeutische Produkte, Präzisionsinstrumente und Uhren. Die Schweizer Direktinvestitionen in Korea betragen über 1 Milliarde Franken. Mit Niederlassungen vertreten sind neben der Industrie zahlreiche Unternehmen des Dienstleistungssektors.

Verhandlungen

15.03.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.06.2006 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** wollte eine Kommissionsminderheit Remo Gysin (S, BS) die Beratung des Freihandelsabkommen verschieben, bis die Reform des Patentgesetzes abgeschlossen ist. Die Minderheit betonte, dass sie ein Abkommen mit Korea nicht in Frage stellt. Aber es gäbe Überschneidungen inhaltlicher Art mit der Patentsgesetzgebung, dabei geht es um die Landwirtschaft,

die Tierhaltung und um Medikamente. Mit dem bilateralen Abkommen sollte kein Präjudiz für die Reform des Patentgesetzes geschaffen werden. Die Kommissionsmehrheit war jedoch der Auffassung, dass der Abschluss nicht durch die Schweiz verzögert werden darf. Mit 109 zu 55 Stimmen wurde der Ordnungsantrag abgelehnt. Eintreten war in der Folge unbestritten. In der Detailberatung beantragte die Kommissionsminderheit Remo Gysin (S, BS) die Rückweisung des Teils der Vorlage, bei dem es um den Zugang zu den Medikamenten geht. Der Bundesrat sollte beauftragt werden, den Zugang zu den Medikamenten, mit denen Epidemien und Pandemien bekämpft werden, zu erleichtern. Das Abkommen bewirke das Gegenteil, es erschwere die Möglichkeit, Generika auf den Markt zu bringen. Bundesrat Joseph Deiss betonte, dass es nicht um die Frage der Zulassung der Generika, sondern um den Schutz der Testdaten gehe. Der Rat lehnte den Minderheitsantrag mit 107 zu 57 Stimmen ab. Bei der Bestimmung zum Investitionsabkommen beantragte die Kommissionsminderheit Remo Gysin, analog zu Norwegen, mit folgender Begründung die Ablehnung: Mit dem Abkommen werden zusätzliche Rechte für die multinationalen Unternehmen geschaffen, es fehle jedoch im Abkommen die Verpflichtung für multinationale Investoren, verbindliche Normen des Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutzes sowie der Menschenrechte einzuhalten. Auch dieser Antrag wurde mit 111 zu 47 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde das Abkommen mit 135 zu 14 Stimmen angenommen.
Im **Ständerat** war Eintreten unbestritten. In der Eintretensdebatte wurde wie im Nationalrat darauf hingewiesen, dass mit diesem Abkommen kein Präjudiz und Sachzwang für die Revision des Patentsgesetzes geschaffen werden darf. Ohne Gegenstimmen, jedoch mit einigen Enthaltungen stimmte der Rat dem Abkommen zu.

06.024 Zollpräferenzbeschluss. Änderung

Botschaft vom 1. März 2006 über ein Bundesgesetz zur Änderung des Bundesbeschlusses über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer (BBl 2006 2963)

Ausgangslage

Der Bundesbeschluss über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer (Zollpräferenzenbeschluss) ist bis zum 28. Februar 2007 befristet. Damit der Bund die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer weiterführen kann, muss die bestehende Rechtsgrundlage erneuert werden. Nach Artikel 163 der Bundesverfassung ist der geltende Zollpräferenzenbeschluss in ein Bundesgesetz zu überführen.
Mit dem Ziel, das wirtschaftliche Wachstum in den Entwicklungsländern durch einen Anstieg der Exporteinnahmen, der Diversifizierung der Exporte sowie der Industrialisierung zu fördern, schuf das Parlament 1971 eine erste gesetzliche Grundlage in der Form eines zeitlich befristeten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses. Über die Jahre hat sich bestätigt, dass der Zugang zu internationalen Märkten einen der zentralen Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Um den Marktzugang für Produkte aus Entwicklungsländern aktiv zu fördern, hat die Schweiz den Zollpräferenzenbeschluss mehrmals verlängert und den aktuellen Bedürfnissen angepasst.
Die Vorlage zu einem Bundesgesetz zur Änderung des Bundesbeschlusses über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer gewährleistet die Weiterführung dieses wichtigen Instruments der handelsbezogenen Entwicklungspolitik nach 2007 sowie die formelle Überführung des Zollpräferenzenbeschlusses in ein Bundesgesetz. In materieller Hinsicht werden die bestehenden Bestimmungen des geltenden Bundesbeschlusses nicht geändert. Es wird beantragt, das Bundesgesetz nicht mehr zu befristen.

Verhandlungen

15.06.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
21.09.2006 SR Zustimmung.
06.10.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (188:0)
06.10.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage diskussionslos und ohne Gegenstimmen zu.

06.040 WTO-Verhandlungen. Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich und Subventionssystem

Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 über WTO/GATS-Verhandlungen und Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich und im Subventionssystem (in Erfüllung des Po. 03.3456, APK-NR)

Ausgangslage

Der Bericht erfüllt das Postulat (03.3456) der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 14. August 2003, das den Bundesrat einlädt, dem Parlament im Lichte der WTO-Verhandlungen einen Bericht betreffend allenfalls notwendige Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene, namentlich auch betreffend das Subventionssystem, zu unterbreiten. Der Bericht zeigt die Bedeutung des GATS für die Schweiz auf und erläutert dessen Grundlagen. Der Bericht legt die Strategie des Bundesrates in den laufenden Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde dar und erklärt die Verhandlungsstruktur sowie die Konsultationsprozesse. Die eingegangenen und angebotenen Verpflichtungen der Schweiz werden insbesondere hinsichtlich des Service public und der Subventionsregime eingehend analysiert. Gemäss dem Auftrag der Postulanten wird die Frage der Notwendigkeit von Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene beantwortet.

Verhandlungen

18.12.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Der Nationalrat nahm vom Bericht Kenntnis.

06.080 Gegenseitiger Schutz von Investitionen. Abkommen mit Serbien und Montenegro, Guyana, Aserbaidschan, Saudi-Arabien und Kolumbien

Botschaft vom 22. September 2006 betreffend die Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen mit Serbien und Montenegro, Guyana, Aserbaidschan, Saudi-Arabien und Kolumbien (BBl 2006 8455)

Ausgangslage

Seit Ende 2005 hat die Schweiz fünf neue bilaterale Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen (ISA) unter Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet. Es handelt sich um die Abkommen mit Serbien und Montenegro, Guyana, Aserbaidschan, Saudi-Arabien und Kolumbien. Zweck der ISA ist es, durch Schweizer Staatsangehörige und Unternehmen in den Partnerländern getätigten Investitionen – und umgekehrt Investitionen in der Schweiz aus diesen Staaten – staatsvertraglichen Schutz vor nichtkommerziellen Risiken zu gewährleisten. Zu solchen Risiken zählen staatliche Diskriminierungen gegenüber einheimischen Investoren, unrechtmässige Enteignungen oder ungerechtfertigte Behinderungen des Zahlungs- und Kapitalverkehrs. Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten ermöglichen nötigenfalls eine schiedsgerichtliche Durchsetzung von Abkommensansprüchen. Mit dem Abschluss von ISA verbessern die Vertragsstaaten die Rahmenbedingungen und damit die Attraktivität ihrer Standorte für internationale Investitionen.
Für die Schweiz sind grenzüberschreitende Investitionen seit langem von grosser Bedeutung. Der Bestand der schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland (Ende 2004: 450 Milliarden Franken) und die Zahl der von Schweizer Unternehmen im Ausland angebotenen Arbeitsplätze (1,9 Millionen) stellen im internationalen Vergleich Spitzenwerte dar. Auch die Direktinvestitionen ausländischer

Unternehmen in der Schweiz sowie die grenzüberschreitenden Portfolioinvestitionen tragen erheblich zum Wohlstand unseres Landes bei.
Der Nutzen internationaler Investitionen ist heute weltweit kaum mehr bestritten. Die seit den 1990er Jahren beschleunigte Globalisierung der Wirtschaft hat sie für die meisten Volkswirtschaften zu einem anerkannten Faktor für Wachstum und Entwicklung werden lassen. Dennoch fehlt es weiterhin an einer universellen Regelung für die internationalen Investitionen, im Unterschied zu den Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) über den Warenverkehr (GATT), die Dienstleistungen (GATS) und das geistige Eigentum (TRIPS). In die Lücke treten Investitionsabkommen zwischen einzelnen Staaten oder Staatengruppen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss betreffend das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Serbien und Montenegro über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen
19.12.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss betreffend das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Guyana über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen
19.12.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesbeschluss betreffend das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Aserbaidschan über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen
19.12.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 4
Bundesbeschluss betreffend das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Saudi-Arabien über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen
19.12.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 5
Bundesbeschluss betreffend das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kolumbien über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen
19.12.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2007 NR Zustimmung.

Beide Räte stimmten allen fünf Abkommen diskussionslos zu.

06.098 Aussenwirtschaftspolitik 2006. Bericht

Botschaft vom 10. Januar 2007 zur Aussenwirtschaftspolitik 2006 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen (BBl 2007 897)

Ausgangslage

Die das Berichtsjahr 2006 prägenden aussenwirtschaftspolitischen Ereignisse waren die Turbulenzen in der WTO, die Annahme des Osthilfegesetzes in der Volksabstimmung vom 26. November sowie die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zu einer Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse, mit der das in der EU geltende Cassis-de-Dijon-Prinzip auch in der Schweiz eingeführt werden soll.
Der Bundesrat hat im Aussenwirtschaftsbericht 2004 die strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik dargelegt. Als Schwerpunkte ihrer Umsetzung im Jahr 2006

sind die WTO-Verhandlungen, der Abschluss weiterer Freihandelsabkommen und die Erarbeitung von Länderstrategien zu nennen.
Das Freihandelsabkommen mit den Staaten der Südafrikanischen Zollunion (SACU: Südafrika, Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland) dehnt das Netz von Freihandelsabkommen aus, das die EFTA-Staaten seit Beginn der 1990er Jahre mit Drittstaaten entwickeln. Das Ziel der Schweizer Politik im Rahmen der EFTA gegenüber Drittstaaten besteht darin, den eigenen Wirtschaftsakteuren stabile, vorhersehbare, hindernisfreie und gegenüber ihren Hauptkonkurrenten möglichst diskriminierungsfreie Zugangsbedingungen zu wichtigen ausländischen Märkten zu gewährleisten.
Das Abkommen wurde am 26. Juni 2006 in Höfn von Norwegen, Island und Liechtenstein, am 1. Juli 2006 in Genf von der Schweiz, Südafrika und Swasiland, am 14. Juli 2006 in Gaborone von Botswana und Namibia sowie am 7. August in Pretoria von Lesotho unterzeichnet. Das Abkommen tritt nach Ratifizierung durch alle Parteien in Kraft.
Das Internationale Tropenholz-Übereinkommen von 2006 bezweckt, weiterhin global ein Gleichgewicht zwischen der Nutzung und dem Erhalt von Tropenwäldern anzustreben. Es bildet die Grundlage für die multilateralen Arbeiten im Rahmen der Internationalen Tropenholzorganisation (International Tropical Timber Organization, ITTO). Das schweizerische Engagement in der ITTO ist ein zentrales Element des Bundes zur Förderung einer nachhaltigen Produktion und eines nachverfolgbaren Handels von Tropenholz. Es ergänzt und fördert Aktivitäten des Bundes zu Gunsten des Einsatzes von nachhaltig produziertem Tropenholz in der Schweiz.
Die Schweiz trat bereits dem ersten Internationalen Tropenholz-Übereinkommen von 1983 bei und ist Gründungsmitglied der 1986 etablierten ITTO mit Sitz in Yokohama (Japan), welche das Tropenholz-Übereinkommen verwaltet. Die Schweiz unterzeichnete auch das nachfolgende Internationale Tropenholz-Übereinkommen von 1994, dessen Gültigkeit (zweimal) bis zum 31. Dezember 2006 (AS *2003* 2452, AS *2004* 3297) verlängert wurde. Im November 2006 wurde das Übereinkommen nochmals bis zum Inkrafttreten des von der Konferenz der Vereinten Nationen am 27. Januar 2006 in Genf angenommenen dritten Internationalen Tropenholz-Übereinkommens verlängert.

Verhandlungen

08.03.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
12.03.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und den SACU-Staaten sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und den SACU-Staaten
08.03.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.03.2007 SR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über das Internationale Tropenholz-Übereinkommen von 2006
08.03.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.03.2007 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** fand der Bericht fast nur lobende Worte. Die Kommissionssprecher wiesen darauf hin, dass die Aussenpolitische Kommission den Bericht sehr intensiv beraten und ihn als eine sehr informative und gut strukturierte Auslegeordnung über die aussenwirtschaftlichen Aktivitäten der Schweiz gewürdigt hat. Die Kommission habe die im Bericht festgelegten Ziele wie auch die dargestellte positive wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz begrüsst. Besonders hervorgehoben wurden die länderspezifischen Strategien des Bundesrates für die Wirtschaftspolitik der Schweiz gegenüber den Bric-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China). Die Sprecher der Fraktionen sprachen von einer Erfolgsgeschichte der Schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Hingewiesen wurde auch auf die erfolgreichen Abschlüsse von Freihandelsabkommen, welche durch die Stagnation der Doha-Runde für die Schweiz eine grosse Bedeutung erlangt haben. Eine starke WTO und erfolgreiche globale Abkommen blieben aber nach wie vor erste Priorität. Kritische Worte erfolgten von Seiten der Grünen, die sich für zukünftige Berichte wünschten, dass menschenrechtliche und ökologische Fragen im Zusammenhang mit der Aussenwirtschaft zentraler behandelt werden. Für die Sozialdemokraten ist die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz zu sehr vom Standpunkt schweizerischer Eigeninteressen gesteuert. Die Sprecher wiesen darauf hin, dass im Bericht die Millenniumsziele der UNO und eine Zielsetzung in Bezug auf Europa fehlten. Bundesrätin Doris Leuthard wies darauf hin, dass das Ziel der Aussenwirtschaftsstrategie für die Bric-Länder darin

bestehe, den Zugang zu den betreffenden Märkten für Schweizer Produkte und Dienstleistungen und den Schutz der von Schweizer Unternehmen getätigten Investitionen zu erhöhen. Der Rat nahm vom Bericht Kenntnis und stimmte den beiden Bundesbeschlüssen mit einer grossen Mehrheit zu.
Im **Ständerat** wurde der Bericht von allen Rednern positiv beurteilt. Der Kommissionssprecher hielt fest, dass die Kommission die Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrates als gut geführt und auf dem richtigen Weg erachte. Der Bericht gebe einen umfassenden Überblick über die Position der Schweiz im internationalen Wettbewerb. Er zeige auch den Handlungsbedarf im Binnensektor deutlich auf. Die zunehmende Marktöffnung müsse mit einer konsequenten Deregulierung auf dem Binnenmarkt einhergehen. Auch die Erarbeitung von Länderstrategien und der Abschluss weiterer Freihandelsabkommen wurden positiv gewertet. Einzelne Redner betonten aber, dass der Multilateralismus weiterhin im Vordergrund stehen müsse, auch wenn die WTO-Verhandlungen verzögert werden. Einstimmig wurden auch die beiden Bundesbeschlüsse in der Gesamtabstimmung angenommen.

Berichte zu den Zolltarifarischen Massnahmen

03.053 Zolltarifarische Massnahmen 2003/1. Bericht

Bericht vom 3. September 2003 über zolltarifarische Massnahmen im 1. Halbjahr 2003 und Botschaft über die Vereinbarung in Form eines Notenaustauschs mit dem Fürstentum Liechtenstein an Markt- und Preisstützungsmassnahmen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik (BBl 2003 6281)

Verhandlungen

08.12.2003 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
11.12.2003 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Genehmigung zolltarifarischer Massnahmen
08.12.2003 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
11.12.2003 SR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Vereinbarung in Form eines Notenaustauschs mit dem Fürstentum Liechtenstein zur Regelung der Beteiligung Liechtensteins an Markt- und Preisstützungsmassnahmen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik
08.12.2003 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
11.12.2003 SR Zustimmung.

04.013 Zolltarifarische Massnahmen 2003/2. Bericht

Bericht vom 11. Februar 2004 über zolltarifarische Massnahmen im 2. Halbjahr 2003 (BBl 2004 1053)

Verhandlungen

09.06.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
17.06.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Genehmigung von zolltarifarischen Massnahmen
09.06.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates
17.06.2004 NR Zustimmung.

04.052 Zolltarifarische Massnahmen 2004/1. Bericht

Bericht vom 25. August 2004 über zolltarifarische Massnahmen im 1. Halbjahr 2004 (BBl 2004 4813)

Verhandlungen

06.12.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.12.2004 SR Zustimmung.

05.024 Zolltarifarische Massnahmen 2004/2. Bericht

Bericht vom 16. Februar 2005 über zolltarifarische Masnahmen im 2. Halbjahr 2004 (BBl 2005 1743)

Verhandlungen

02.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
09.06.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Genehmigung von zolltarifarischen Massnahmen
02.06.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
09.06.2005 NR Zustimmung.

05.066 Zolltarifarische Massnahmen 2005/I. Bericht

Bericht vom 24. August 2005 über zolltarifarische Massnahmen im 1. Halbjahr 2005 und Botschaft zur Erweiterung des Abkommens Schweiz-EG von 1999 über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (BBl 2005 5443)

Verhandlungen

30.11.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
07.12.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Genehmigung von zolltarifarischen Massnahmen
30.11.2005 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.12.2005 SR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss zur Erweiterung des Abkommens Schweiz-EG von 1999 über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen
30.11.2005 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.12.2005 SR Zustimmung.

06.019 Zolltarifarische Massnahmen 2005/II. Bericht

Bericht vom 15. Februar 2006 über die zolltarifarischen Massnahmen im 2. Halbjahr 2005 (BBl 2006 2529)

Verhandlungen

15.06.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
19.06.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Genehmigung von zolltarifarischen Massnahmen
15.06.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.06.2006 SR Zustimmung.

07.019 Zolltarifarische Massnahmen 2006. Bericht

Bericht vom 14. Februar 2007 über zolltarifarische Massnahmen im Jahr 2006 (BBl 2007 575)

Verhandlungen

05.06.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
12.06.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Genehmigung von zolltarifarischen Massnahmen
05.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2007 NR Zustimmung.

7. Sicherheitspolitik

Übersicht

Allgemeines

03.008	Militärstrafprozess (Zeugenschutz). Revision (RK)
03.032	Verbot oder Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen. Übereinkommen (SiK)
03.041	Militärische Immobilien 2004 (SiK)
03.067	WEF in Davos. Einsatz der Armee im Assistenzdienst (SiK)
04.028	Militärische Immobilien 2005 (SiK)
04.029	Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden. Bundesbeschlüsse (SiK)
04.030	Einsatz von Schweizer Armeeangehörigen in der EUFOR in Bosnien-Herzegowina. Bundesbeschluss (SiK)
04.036	Rüstungsprogramm 2004 (SiK)
04.060	WEF in Davos. Einsatz der Armee im Assistenzdienst (SiK)
04.075	Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohung aus der Luft. Abkommen mit Frankreich (SiK)
04.082	Schweizer Beteiligung an KFOR. Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes (SiK)
05.016	Bekämpfung der Kriminalität. Abkommen mit der Republik Slowenien (RK)
05.017	Europäisches Polizeiamt (Europol) und Schweizerische Eidgenossenschaft. Abkommen (RK)
05.018	Humanitäre Hilfsaktionen des UNHCR in Indonesien. Entsendung von Lufttransportmitteln der Armee (SiK)
05.019	Einsatz von Schweizer Armeeangehörigen in der EUFOR in Bosnien-Herzegowina. Bundesbeschluss. Zusatzbotschaft (SiK)
05.035	Geändertes Rüstungsprogramm 2004 (SiK)
05.036	Schweizerische Informationssysteme für Fingerabdrücke und DNA-Profile. Vertrag mit dem Fürstentum Liechtenstein (RK)
05.044	Rüstungsprogramm 2005 (SiK)
05.045	Immobilienbotschaft VBS 2006 (SiK)
05.049	Bekämpfung der Kriminalität. Abkommen mit Lettland und Tschechien (RK)
05.061	Verbot oder Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen (Protokoll V) (SiK)
05.069	Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft. Abkommen mit Italien (SiK)
05.085	Führungsstrukturen der Armee und Unterstellungsverhältnisse. Bericht (SiK)
06.008	Waffengesetz. Änderung (SiK)
06.014	Bekämpfung der Kriminalität. Abkommen mit Albanien und Mazedonien (RK)
06.015	Bekämpfung der Kriminalität. Abkommen mit Rumänien (RK)
06.049	Immobilienbotschaft VBS 2007 (SiK)
06.050	Armeeorganisation. Änderung (SiK)
06.051	Rüstungsprogramm 2006 (SiK)
06.052	WEF 2007-2009 in Davos. Einsatz der Armee im Assistenzdienst (SiK)
06.069	Bekämpfung des Terrorismus. Abkommen mit den Vereinigten Staaten (RK)

06.073 Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten. Volksinitiative (SiK)

06.083 Vereinte Nationen. Sicherheit von Personal und beigeordnetem Personal. Übereinkommen (APK)

07.011 Sicherheit des Luftraums bei Bedrohungen durch zivile Luftfahrzeuge. Abkommen mit Deutschland (SiK)

07.020 Rüstungsprogramm 2007 (SiK)

07.023 Zivile Friedensförderung. Rahmenkredit 2008-2011 für drei Genfer Zentren

07.037 Immobilienbotschaft VBS 2008

07.038 Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden. Bundesbeschlüsse

07.056 Einsatz von Angehörigen der Armee zum Schutz der Schweizer Vertretung in Teheran. Bericht

Berichte der Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der OSZE

04.008 Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Bericht (APK)

05.008 Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Bericht (APK)

06.011 Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Bericht

07.008 Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Bericht

Berichte der Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der NATO

05.031 Schweizer Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der NATO. Bericht

06.006 Schweizer Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der NATO. Bericht

07.017 Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO. Bericht

Allgemeines

03.008 Militärstrafprozess (Zeugenschutz). Revision

Botschaft vom 22. Januar 2003 zur Änderung des Militärstrafprozesses (Zeugenschutz) (BBl 2003 767)

Ausgangslage

Auslöser für die Revision des Militärstrafprozesses ist die Erkenntnis, die aus den in der Schweiz durchgeführten Untersuchungen gegen mutmassliche Kriegsverbrecher gewonnen wurde: Zeugen müssen besser geschützt werden. Aus Angst vor Racheakten oder Druckversuchen mittels Drohungen oder Angriffen gegen Leib und Leben der Zeuginnen und Zeugen oder ihrer Angehörigen sind Zeuginnen und Zeugen in Verfahren gegen die organisierte Kriminalität oder in Kriegsverbrecherprozessen oftmals nicht bereit, vor Gericht auszusagen. Gerade in solchen Verfahren sind die Strafverfolgungsbehörden aber mangels anderer Beweismittel besonders stark auf Zeugenaussagen angewiesen. Durch die Revisionsvorlage sollen daher besondere verfahrensrechtliche Bestimmungen in den Militärstrafprozess eingeführt werden. Sie sollen es erlauben, Zeuginnen und Zeugen insbesondere durch Geheimhaltung ihrer Identität gegenüber der Öffentlichkeit und gegebenenfalls auch gegenüber der Verteidigung zu schützen. Dazu kommt die Möglichkeit, gefährdete Zeuginnen und Zeugen durch polizeilichen Personenschutz vor, während und nach dem Verfahren vor unmittelbaren Angriffen zu bewahren. Auf eigentliche Zeugenschutzprogramme wird hingegen verzichtet. Mit dem Umfang der prozessualen Zeugenschutzmassnahmen steigt die Gefahr, dass die Partei- und Verteidigungsrechte einer beschuldigten Person beeinträchtigt werden. Damit der Zeugenschutz nicht zu einer unzulässigen Schmälerung der elementaren Verteidigungsrechte führt und das Strafverfahren in seiner Gesamtheit fair bleibt, wird vorgesehen, dass Zeugenschutzmassnahmen in jedem konkreten Fall individuell geprüft und angeordnet werden müssen. In einem Genehmigungsverfahren nach dem Muster des Verfahrens für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ist zu prüfen, ob ein

überwiegendes öffentliches Interesse an den Schutzmassnahmen besteht, die angeordneten Schutzmassnahmen verhältnismässig sind und so weit wie möglich Kompensationsmassnahmen zum Ausgleich der beeinträchtigten Verteidigungsrechte getroffen wurden. Gibt es kein Massnahmensystem, welches sowohl den Zeugenschutz gewährleisten als auch die Beschränkung der Verteidigungsrechte ausgleichen kann, so muss auf die entsprechende Zeugenaussage verzichtet werden.

Verhandlungen

24.09.2003	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
15.12.2003	NR	Zustimmung.
19.12.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)
19.12.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (127:50)

Eintreten war im **Ständerat** unbestritten. Zu reden gab einzig, wie eng ein mutmasslicher Kriegsverbrecher aus dem Ausland mit der Schweiz verbunden sein muss, damit ihn ein schweizerisches Militärgericht beurteilen darf. Der Ständerat beschloss abweichend vom Entwurf des Bundesrates, dass der eines Kriegsverbrechens Verdächtigte einen engen Bezug zur Schweiz aufweisen muss. Ein Minderheitsantrag Jean Studer (S, NE), dem zufolge es genügt hätte, dass sich der mutmassliche Täter in der Schweiz befindet, lehnte der Rat mit 29 zu 3 Stimmen ab. Die Kommissionsmehrheit begründete dies damit, dass sich die Schweiz durch eine offene Formulierung mit einer Flut von Klagen gegen Personen konfrontiert sähe, die sich zufälligerweise in der Schweiz aufhalten.
Auch im **Nationalrat** war die Revision insgesamt unbestritten. Wie im Ständerat beantragte eine bürgerliche Mehrheit der Kommission, dass für die Verfolgung von Kriegsverbrechern, der ausländische Täter sich nicht nur in der Schweiz befinden, sondern zusätzlich einen „engen Bezug" zum Land haben müsse. Ein Minderheitsantrag von Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) hatte verlangt, dass es für eine Strafverfolgung genüge, wenn sich ein mutmasslicher Kriegsverbrecher in der Schweiz befindet. Mit 109 zu 62 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und damit dem Beschluss des Ständerates.

03.032 Verbot oder Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen. Übereinkommen

Botschaft vom 16. April 2003 betreffend die Änderung von Artikel 1 vom 21. Dezember 2001 des Übereinkommens vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (BBl 2003 3575)

Ausgangslage

Mit der Botschaft unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Änderung von Artikel 1 des Übereinkommens vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (nachfolgend Übereinkommen), zur Genehmigung. Das Übereinkommen besteht aus einem Rahmenabkommen und fünf Protokollen, welche den Gebrauch spezifischer konventioneller Waffen einschränken oder verbieten (Protokoll I über nicht entdeckbare Splitter; Protokoll II und revidiertes Protokoll II über Minen, Sprengfallen und andere Vorrichtungen; Protokoll III über Brandwaffen; Protokoll IV über Blendlaserwaffen). Die an der zweiten Überprüfungskonferenz am 21. Dezember 2001 verabschiedete Änderung des Artikels 1 des Übereinkommens bezweckt die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Rahmenabkommens und der dazugehörigen bestehenden Protokolle auf nicht internationale bewaffnete Konflikte. Das Protokoll II ist in seiner an der ersten Überprüfungskonferenz von 1996 revidierten Fassung bereits auf nicht internationale bewaffnete Konflikte anwendbar.
Mit der Verabschiedung des geänderten Artikels 1 des Übereinkommens wurde ein weiterer bedeutender Schritt zur Weiterentwicklung der Regeln für nicht internationale bewaffnete Konflikte getan. Er zeigt eine wachsende Bereitschaft der Staaten, die bei internationalen bewaffneten Konflikten anerkannten Regeln auch in internen Konflikten anzuwenden. Dies entspricht aus humanitärer Sicht einer absoluten Notwendigkeit, sind doch heute die Mehrheit der bewaffneten Konflikte nicht internationaler Natur. Die Schweiz hat sich im Rahmen des Übereinkommens stets für

humanitäre Anliegen eingesetzt und hat die Änderung des Artikels 1 an der zweiten Überprüfungskonferenz unterstützt.

Verhandlungen

16.09.2003 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.12.2003 SR Zustimmung.

Beide Räte stimmten der Vorlage ohne Gegenstimmen zu.

03.041 Militärische Immobilien 2004

Botschaft vom 28. Mai 2003 über militärische Immobilien (Immobilienbotschaft 2004) (BBl 2003 4371)

Ausgangslage

Mit der Botschaft über militärische Immobilien beantragt der Bundesrat Verpflichtungskredite im Gesamtbetrag von 446,1195 Millionen Franken. Davon entfallen auf

	Franken
Rubrik Immobilien (Um- und Neubauten) 09	296 439 500
- Zwei Objektkredite von mehr als 10 Millionen Franken für das Heer, Ausbildungsinfrastruktur	29 000 000
- Zwei Objektkredite von mehr als 10 Millionen Franken für die Luftwaffe	55 350 000
- Siebenundzwanzig Objekt- und sieben Rahmenkredite für Vorhaben bis 10 Millionen Franken	212 089 500
Rubrik Vertragliche Leistungen - Zwei Objektkredite und drei Rahmenkredite für Vorhaben bis 10 Millionen Franken	19 680 000
Rubrik Immobilienunterhalt und Liquidationen - Fünf Rahmenkredite für Vorhaben bis 10 Millionen Franken	130 000 000
Total achtundvierzig neue Verpflichtungskredite	446 119 500

Verhandlungen

24.09.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.12.2003 NR Zustimmung. Bei der Abstimmung über die Ausgabenbremse wurde das qualifizierte Mehr nicht erreicht.
16.12.2003 SR Festhalten.
17.12.2003 NR Zustimmung.

Der **Ständerat** stimmte der Vorlage einstimmig zu.
Die Vorlage war auch im **Nationalrat** nicht umstritten. Weil jedoch das absolute Mehr bei der Abstimmung über die Ausgabenbremse verpasst wurde, entstand eine Differenz. Der **Ständerat** hielt an seinem Beschluss fest und der **Nationalrat** stimmte schliesslich bei der Ausgabenbremse den Krediten für einen Ausbau von Florako und den Flugplatz Locarno mit 104 zu 44 Stimmen zu.

03.067 WEF in Davos. Einsatz der Armee im Assistenzdienst

Botschaft vom 29. Oktober 2003 zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen des World Economic Forum (WEF) in Davos vom 21. bis 25. Januar 2004 (BBl 2003 7415)

Ausgangslage

Vom 21. bis 25. Januar 2004 fand in Davos das „World Economic Forum 2004“ (WEF 04) statt. Die Bündner Regierung ersuchte im Schreiben vom 11. Juli 2003 den Bundesrat um materielle und personelle Unterstützung für die sichere Durchführung des WEF 04 in Davos am Boden und in der Luft.
Die im Kanton Graubünden vorhandenen Polizeikräften reichen – selbst bei einer Verstärkung durch andere Polizeikorps – nicht aus, die Sicherheit des WEF 04 zu garantieren. Deshalb sind die

rechtlichen Voraussetzungen für einen Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden erfüllt.
Weil mehr als 2000 Angehörige der Armee zum Einsatz kommen, muss die Bundesversammlung den bevorstehenden Einsatz entscheiden. Zur Unterstützung der zivilen Behörden und zur Wahrung der Handlungsfreiheit auf Stufe Bund und Armee werden Berufs- und Milizformationen bis zu einem Maximalbestand von 6500 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst eingesetzt.
Die Beteiligung des Bundes an den Kosten für die Sicherheitsmassnahmen anlässlich des WEF 04 ist wie folgt festgelegt:
Der Bund beteiligt sich wie bis anhin mit 80 Prozent an den Kosten des Zusatzdispositivs zugunsten völkerrechtlich geschützter Personen. Der Anteil des Bundes begrenzt sich dabei auf 3/8 der kreditwirksamen Kosten des Kantons Graubünden. Er beläuft sich für die Jahre 2004–2006 auf maximal 3 Millionen Franken pro Jahr. Mit Beschluss vom 21. Mai 2003 legte der Bundesrat ausserdem ein Kostendach von 8 Millionen Franken fest. Für den Fall, dass das Kostendach der Sicherheitskosten von 8 Millionen Franken überschritten wird, verpflichtet sich der Bundesrat, dem Parlament zusätzliche Mittel von insgesamt maximal 2 Millionen Franken für die Jahrestreffen 2004–2006 zu beantragen.
Im Falle ausserordentlicher Ereignisse (z.B. Terroranschläge, Attentate usw.) beteiligt sich der Bund mit 80 Prozent an den zusätzlich anfallenden Kosten für das Zusatzdispositiv zugunsten völkerrechtlich geschützter Personen. Auch hier wird jedoch der Anteil des Bundes auf 3/8 der kreditwirksamen Kosten des Kantons Graubünden beschränkt.
Im Rahmen des geplanten Assistenzdiensteinsatzes der Armee fallen für das Gros der eingesetzten Truppen im Vergleich zu einem ordentlichen Ausbildungs- bzw. Flugdienst nur gering höhere Ausgaben an. Die Kosten der vom VBS zu erbringenden subsidiären Leistungen können aufgrund von Erfahrungswerten anlässlich des WEF 03 auf rund 18 Millionen Franken beziffert werden. Der effektive Mehraufwand - das heisst der Mehraufwand im Vergleich zu einem „normalen“ Ausbildungs-Wiederholungskurs, welche die zugunsten des WEF 04 eingesetzten Formationen im Jahr 2004 leisten müssten - kann mit knapp einer Million Franken beziffert werden.
Das VBS geht davon aus, dass seine Aufwendungen im Rahmen der bewilligten Kredite voraussichtlich aufgefangen werden können. Die gegenüber dem Kanton Graubünden und den Organisatoren im Sicherheitsbereich erbrachten Leistungen und Kosten werden erfasst.

Verhandlungen

08.12.2003	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.12.2003	NR	Zustimmung.

Im **Ständerat** beantragte Michel Béguelin (S, VD) Nichteintreten. Es handle sich beim WEF um eine private Veranstaltung, dementsprechend müsse auch die Sicherheit von privater Seite garantiert werden. Die Kommission beantragte Eintreten, der Kommissionssprecher Hans Hess (RL, OW) begründete dies damit, dass das WEF als Anlass, vor allem als Diskussionsforum für Wirtschaft und Politik, im Interesse der Schweiz sei. Ohne Bundesmittel könne nicht in allen Bereichen die Sicherheit gewährleistet werden. Bundesrat Samuel Schmid betonte, dass die Kantone, gestützt auf ihre Polizeihoheit, gezwungen sind, für die Sicherheit zu sorgen. Der Bund habe subsidiär Mittel zur Verfügung zu stellen. Mit einem Nichteintreten würde die Subsidiarität verneint, was die Konsequenz hätte, dass das WEF nicht durchgeführt werden könnte. Mit 31 zu 8 Stimmen beschloss der Rat Eintreten und mit dem gleichen Resultat wurde der Bundesbeschuss in der Gesamtabstimmung angenommen.
Im **Nationalrat** beantragte die Grüne Fraktion Nichteintreten. Sie begründete dies damit, dass sie bewaffnete innere Einsätze der Armee ablehne, dass die Ausgaben für diesen Armee-Einsatz quer zu allen Sparmassnahmen liegen, die bisher beschlossen wurden und dass das WEF eine undemokratische Institution sei. Unterstützt wurde die Grüne Fraktion von den Sozialdemokraten. Auch von dieser Seite wurde der enorme Sicherheitsaufwand kritisiert und darauf hingewiesen, dass dieser für eine private Veranstaltung nicht gerechtfertigt sei. Die Bürgerlichen begründeten die Zustimmung zur Vorlage mit der Bedeutung des WEF für die Schweiz. Es seien die Chaoten und Unruhestifter, die einen solchen grossen Sicherheitsaufwand erfordern. In einem demokratischen Staat gehöre es zur Demokratie, dass Private etwas veranstalten dürften. Der Staat habe für den Schutz zu sorgen. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass es bei dieser Vorlage nicht um Sinn und Zweck des WEF geht, sondern um die Garantie der Versammlungsfreiheit. Bundesrat Samuel Schmid rechtfertigte den Einsatz damit, dass die Verfassung zu dieser Schutzaufgabe verpflichte. Der finanzielle Mehraufwand für die Armee liege bloss bei einer Million Franken. Der Rat beschloss mit

102 zu 60 Stimmen auf die Vorlage einzutreten und verabschiedete den Bundesbeschluss in der Gesamtabstimmung mit 92 zu 68 Stimmen.

04.028 Militärische Immobilien 2005

Botschaft vom 26. Mai 2004 über Immobilien VBS (Immobilienbotschaft VBS 2005) (BBl 2004 3215)

Ausgangslage

Mit der Botschaft über Immobilien beantragt der Bundesrat Verpflichtungskredite im Gesamtbetrag von 371,862 Millionen Franken. Davon entfallen auf		
	Franken	Total
Rubrik Immobilien (Um- und Neubauten)		231 862 000
Verteidigung (V)		226 042 000
- 1 Objektkredit von mehr als 10 Millionen Franken für V3 Führungsstab der Armee	19 000 000	
- 1 Objektkredit von mehr als 10 Millionen Franken für V6 Luftwaffe	22 400 000	
- 21 Objekt- und 6 Rahmenkredite für Vorhaben bis 10 Millionen Franken	184 642 000	
Bevölkerungsschutz (B)		1 860 000
1 Objektkredit bis 10 Millionen Franken		
armasuisse (ar)		3 960 000
1 Objektkredit bis 10 Millionen Franken		
Rubrik Vertragliche Leistungen Verteidigung (V) - 3 Rahmenkredite für Vorhaben bis 10 Millionen Franken		20 000 000
Rubrik Immobilienunterhalt und Liquidationen Verteidigung (V) - 4 Objektkredite und 5 Rahmenkredit für Vorhaben bis 10 Millionen Franken		120 000 000
Total 43 neue Verpflichtungskredite		371 862 000

Verhandlungen

22.09.2004 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
06.12.2004 SR Abweichend.
14.12.2004 NR Zustimmung.

Ein Minderheit Josef Lang (G, ZG) beantragte im **Nationalrat** auf die Vorlage nicht einzutreten. Wegen der tiefen Krise bei der Armee verlange die Zusage zu weiteren Investitionen eine Denkpause. Besonders kritisiert wurde das geplante Swissint-Gebäude in Stans, welches zum Kompetenzzentrum für Friedensförderung ausgebaut werden sollte. Mit 133 zu 31 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten. In der Detailberatung stimmte der Rat mit 114 zu 45 Stimmen einem Minderheitsantrag Christian Miesch (V, BL) zu und strich die Ausgabe für die Erweiterung des Swissint-Gebäudes in Stans. Dabei stellte die Minderheit nicht die Auslandeinsätze in Frage, sondern den Zeitpunkt und den Ausbaustandard dieser Sanierung. Die Verdoppelung der Ausbildungskapazität sei zudem übertrieben. Unterstützt wurde der Minderheitsantrag von Teilen der SVP-Fraktion, den Grünen und einem Teil der Sozialdemokraten. Kritisiert wurde auch der Kredit für die 9. Ausbauetappe des Luftraum-Überwachungssystem Florako. Der Streichungsantrag der Kommissionsminderheit Pia Hollenstein (G, SG) wurde jedoch mit 121 zu 33 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung stimmte der Rat mit 113 zu 48 Stimmen dem Bundesbeschluss zu.
Im **Ständerat** war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Pierre-Alain Genitl (S, JU) beantragte bei der Ausgabe Swissint dem Nationalrat zu folgen, die Kommission beantragte der Ausgabe zuzustimmen und damit dem Bundesrat zu folgen. Für Pierre-Alain Genitl (S, JU) hat der Ausbau des Swissint-Gebäudes in Zeiten knapper Geldmittel keine Priorität. Für die Kommission jedoch ist der Bedarf des Kompetenzzentrums eindeutig gegeben, weil die Armee einen Auftrag für Auslandeinsätze hat, der

sowohl im Militärgesetz wie im Armeeleitbild festgelegt ist. Die Infrastruktur für die Ausbildung in diesem Aufgabenbereich der Armee sei eine Notwendigkeit. Mit 27 zu 10 Stimmen folgte der Rat der Kommission und damit dem Antrag des Bundesrates. Die übrigen Kredite waren im Ständerat nicht bestritten.
In der Differenzbereinigung folgte der **Nationalrat** mit 95 zu 86 Stimmen der Kommissionsmehrheit und damit dem Beschluss des Ständerates.

04.029 Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden zum Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr. Bundesbeschlüsse

Botschaft vom 26. Mai 2004 zu den Bundesbeschlüssen über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden zum Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (BBl 2004 2871)

Ausgangslage

Thema der Botschaft sind die folgenden drei laufenden Einsätze der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden im Bereich der inneren Sicherheit:

1. Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen und völkerrechtlich geschützter Niederlassungen (AMBA CENTRO),
2. Einsatz der Armee zur Verstärkung des EFD/Grenzwachtkorps (LITHOS) und
3. Einsatz der Armee zur Unterstützung des EJPD/Bundessicherheitsdienstes und des UVEK/Bundesamtes für Zivilluftfahrt im Bereich der Sicherheit im Luftverkehr (TIGER/FOX).

In diesen Einsätzen unterstützt die Armee die zivilen Behörden, weil diese aufgrund ihres Personalunterbestandes nicht in der Lage sind, die gebotenen Sicherheitsmassnahmen umzusetzen.
In AMBA CENTRO sind Milizformationen der Armee im Assistenzdienst eingesetzt und in den Einsätzen LITHOS und TIGER/FOX derzeit Angehörige der Militärischen Sicherheit als Bedienstete des Bundes. Gemäss den neu in Kraft getretenen Rechtsgrundlagen der Armee soll das militärische Personal in LITHOS und TIGER/FOX ab 1. Juli 2004 auch im Assistenzdienst eingesetzt werden. Die drei Assistenzdiensteinsätze sollen für die Dauer der laufenden Legislaturperiode, bis am 31. Dezember 2007, verlängert werden. Weil die drei Armeeeinsätze inhaltlich zusammenhängen und weil sie länger als drei Wochen dauern, werden sie in Form einer Sammelbotschaft der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt. Das erlaubt dem Parlament eine kohärente politische Diskussion. Zudem müssen Kommissionen und Parlament nicht jährlich über jede Vorlage einzeln befinden. Die drei subsidiären Armeeeinsätze fussen auf Bundesratsentscheiden im Rahmen von USIS (Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit). Der Bundesrat beauftragte die Armee, die zivilen Behörden im Bereich des Botschaftsschutzes, des Grenzschutzes und der Luftsicherheit dauernd (AMBA CENTRO und LITHOS) respektive weiterhin (TIGER/FOX) subsidiär zu unterstützen. Die Aufträge gelten implizit solange, bis entweder das Personal der zivilen Behörden zur Erfüllung der Sicherheitsmassnahmen ausreicht oder die Sicherheitslage sich entspannt hat.
Weil die zivilen Behörden aufgrund ihrer personellen Unterbestände die Bundesaufgaben im Bereich der inneren Sicherheit (Schutz ausländischer Vertretungen, Sicherheit an der Landesgrenze, Sicherheit im Luftverkehr) nicht erfüllen können und weil die Sicherheitslage unverändert geblieben ist, respektive in der Beurteilung der möglichen Entwicklung keine Anzeichen einer Entspannung auszumachen ist, bleibt die Unterstützung der zivilen Behörden durch die Armee in den genannten Bereichen weiterhin unverzichtbar.
Beim Wegfall der rechtlichen Voraussetzungen beziehungsweise der Bedrohung wird der Bundesrat den betreffenden laufenden Assistenzdiensteinsatz und gegebenenfalls alle drei Assistenzdiensteinsätze beenden. Sollte umgekehrt eine Verschärfung der Lage die Verstärkung der Assistenzdiensteinsätze über den festgelegten Umfang hinaus notwendig machen, unterbreitet der Bundesrat die Massnahmen der Bundesversammlung zur Genehmigung. Vor Ablauf der Bundesbeschlüsse wird der Bundesrat eine Neubeurteilung der Lage vornehmen und gegebenenfalls zuhanden des Parlamentes die erforderlichen Anträge stellen.
Die drei Armeeeinsätze führen voraussichtlich zu keinen zusätzlichen Ausgaben, weil die Aufwendungen wie bisher im Rahmen der bewilligten Kredite des VBS aufgefangen werden können. Die Einsätze zeitigen auch keine zusätzlichen personellen Auswirkungen, weil die Zahl der eingesetzten Armeeangehörigen den für jeden Einsatz festgelegten Maximalbestand auch künftig nicht übersteigen darf.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Verlängerung des Einsatzes der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen
22.09.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
05.10.2004 SR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des Grenzwachtkorps bei den Grenzschutzaufgaben
22.09.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
05.10.2004 SR Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zugunsten der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr
22.09.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
05.10.2004 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Josef Lang (G, ZG) auf die drei Vorlagen nicht einzutreten. Die von den Sozialdemokraten und Grünen unterstützte Minderheit wehrte sich gegen die Militarisierung der inneren Sicherheit und äusserte den Verdacht, dass sich die Armee in Anbetracht der wegfallenden militärischen Bedrohung im klassischen Sinne mit neuen Aufgaben aus dem zivilen Bereich zu legitimieren versuche. Sie bezweifelte aber auch, dass sich der Einsatz von Wehrpflichtigen anstelle von zivilen Sicherheitskräften volkwirtschaftlich auszahlt, und befürchtet eine Überforderung der Soldaten im Ernstfall. Bundesrat Samuel Schmid wehrte sich zusammen mit den bürgerlichen Parteien gegen die Nichteintretensanträge. Die Armee erfülle bloss auf Begehren ziviler Instanzen und mit Bewilligung des Parlaments einen Verfassungsauftrag. Von einer Militarisierung der inneren Sicherheit könne mit keinem Wort gesprochen werden. Der Rat lehnte die Nichteintretensanträge und sämtliche Minderheitsanträge ab und stimmte in der Gesamtabstimmung dem Bundesbeschluss über die Verlängerung der Botschaftsbewachung mit 100 zu 57, dem Bundesbeschluss für die Verstärkung des Grenzwachtkorps mit 98 zu 60 und dem Bundesbeschluss für Sicherheitseinsätze im Luftverkehr mit 104 zu 61 Stimmen zu.
Im **Ständerat** war das Eintreten auf die Vorlagen nicht bestritten. Kritische Stimmen äusserten sich bei der Verlängerung der Botschaftsbewachung. So wurde argumentiert, dass diese Aufgabe von den Polizeikorps billiger und effizienter wahrgenommen werden könnte. Der Kommissionssprecher Hermann Bürgi (V, TG) forderte den Bundesrat auf, die Einsatzdoktrin und die Voraussetzung für die subsidiären Einsätze bis 2007 zu überprüfen. Mit 32 zu 2 Stimmen wurde der Bundesbeschluss über die Verlängerung der Botschaftsbewachung angenommen, die beiden anderen Beschlüsse wurden einstimmig angenommen.

04.030 Einsatz von Schweizer Armeeangehörigen in der EUFOR in Bosnien-Herzegowina. Bundesbeschluss

Botschaft vom 26. Mai 2004 zum Bundesbeschluss über den Friedensförderungseinsatz von Schweizer Armeeangehörigen in der multinationalen European Union Force (EUFOR) in Bosnien-Herzegowina (BBl 2004 3269)

Ausgangslage

Im Dezember 1995 lancierte die NATO nach dem Abschluss des Dayton-Abkommens mit der Entsendung der 60 000-köpfigen IFOR (Implementation Force) nach Bosnien und Herzegowina (BiH) ihre bisher grösste Friedensoperation. Die UNO mandatierte die NATO, in diesem Land ein sicheres Umfeld zu schaffen. Nach einem Jahr wurde die IFOR in die SFOR (Stabilization Force) umgewandelt und verfügte noch über einen Truppenbestand von 32 000 Personen. Wie die IFOR stützt sich die SFOR auf eine Resolution des UNO-Sicherheitsrates und verfügt damit über ein Mandat der internationalen Staatengemeinschaft zur Friedenssicherung. An der Friedensmission nehmen nebst NATO-Staaten zahlreiche weitere europäische Staaten teil (u.a. Österreich, Finnland, Irland, Schweden). Die SFOR hat mit ihrer Präsenz massgeblich zur Stabilisierung von BiH beigetragen. Fortschritte sind vor allem bei der Befriedung der ehemaligen Kriegsparteien erzielt worden; die

Wahrscheinlichkeit eines von aussen provozierten Konfliktes ist gering geworden. Am 1. Dezember 2003 gaben die NATO-Verteidigungsminister in Auftrag, bis zum NATO-Gipfel in Istanbul am 28. Juni 2004 Planungen anzustellen, wie die SFOR von einer EU-geführten Mission (EUFOR) abgelöst werden kann. Die EU erwartet den Entscheid zur SFOR-Ablösung am NATO-Gipfel Ende Juni 2004 in Istanbul und den Transfer der Mission von der NATO zur EU im Dezember 2004. Grossbritannien, vorgesehen als Führungsnation („lead nation") im ersten Jahr der zukünftigen EUFOR, beabsichtigt, die Truppenpräsenz von anfänglich 7000 Personen in BiH sukzessive zu reduzieren. Bereits ab Juni 2005 ist ein schrittweiser Rückzug der EUFOR-Bataillone geplant. Kleine sogenannte LOT (Liaison and Observation Teams) sollen in bekannten und potentiellen Konfliktstellen stationiert werden und im Sinne der Frühwarnung operative und strategische Reserven für allfällige Interventionen alarmieren können.
Mit der Resolution 1088 vom 12. Dezember 1996 legte der UNO-Sicherheitsrat die Grundlage für die Einrichtung einer multinationalen Stabilisierungstruppe (SFOR). Mit der Resolution 1491 vom 11. Juli 2003 hat der Sicherheitsrat den SFOR-Einsatz bis zum 11. Juli 2004 verlängert. Das SFOR-Mandat soll letztmals verlängert werden und vor dem Beginn des EUFOR-Einsatzes soll eine dafür gültige Resolution des UNO-Sicherheitsrates verabschiedet werden. Gemäss Artikel 66 Absatz 1 des Militärgesetzes (MG), kann der Einsatz von Schweizer Armeeangehörigen in der EUFOR erst erfolgen, nachdem die EUFOR ein entsprechendes UNO-Mandat erhalten hat.
Die Schweiz wurde von Grossbritannien angefragt, sich mit einem bis zwei LOT und Stabsoffizieren in der britischen Brigade in der EUFOR zu beteiligen. Schweizerischerseits ist es möglich, solche Teams (je acht Personen) zur Verfügung zu stellen. In einer ersten Phase soll vorerst ein LOT zur Verfügung gestellt werden. Dieser LOT-Einsatz ist für die Weiterentwicklung schweizerischer Beteiligungen an friedensunterstützenden Operationen interessant. Zudem ist es möglich, Schweizer Stabsoffiziere in den britischen Brigadestab zu entsenden; in einer ersten Phase ist der Einsatz von zwei Stabsoffizieren vorzusehen.
Der friedensfördernde Einsatz sieht vor, dass sich die Schweiz mit bis zu zwei LOT und vier Stabsoffizieren an der EUFOR beteiligt. Der Einsatz erfolgt zum Selbstschutz bewaffnet und wird länger als drei Wochen dauern. Daher muss der Einsatz nach Artikel 66b Absatz 4 MG (SR 510.10) von der Bundesversammlung genehmigt werden.

Verhandlungen

05.10.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.12.2004 NR Zustimmung.

Der **Ständerat** stimmte der Vorlage einstimmig und diskussionslos zu.
Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Josef Lang (G, ZG) auf die Vorlage nicht einzutreten. Bosnien-Herzegowina brauche keine Schweizer Armee, sondern die Schweizer Armee brauche Bosnien-Herzegowina, begründete der Sprecher der Minderheit den Antrag. Die Minderheit verlangte ein vermehrtes humanitäres Engagement der Schweiz in Bosnien-Herzegowina, hauptsächlich im Bereich der humanitären Minenräumung. Sowohl die Sprecher der Kommission wie auch der Sprecher der Minderheit beklagten, dass bereits vor dem Entscheid durch die Bundesversammlung die ersten Soldaten nach Bosnien entsandt wurden. Bundesrat Samuel Schmid wies darauf hin, dass der Bundesrat in dringenden Fällen die Genehmigung der Bundesversammlung nachträglich einholen kann. Mit 96 zu 65 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten und mit 93 zu 66 Stimmen nahm er den Bundesbeschluss in der Gesamtabstimmung an.

04.036 Rüstungsprogramm 2004

Botschaft vom 26. Mai 2004 über die Beschaffung von Armeematerial (Rüstungsprogramm 2004) (BBl 2004 2965)

Ausgangslage

Mit dem Rüstungsprogramm 2004 beantragt der Bundesrat folgende Materialbeschaffungen:		
	Kredit Mio. Fr.	Kredit Mio. Fr
Führung und Aufklärung in allen Lagen		268,0
- Integration Data Link in FLORAKO	268,0	

Logistik		11,0
- Betriebsstoff-Betankungs-Container	11,0	
Schutz und Tarnung		35,0
- Ballistischer Helm	35,0	
Mobilität		238,0
- Genie- und Minenräumpanzer - Transportflugzeug	129,0 109,0	
Waffenwirkung (Anteil Ausbildung)		95,0
- Simulationsunterstützung für Gefechtsübungen (SIMUG)	95,0	
Total Rüstungsprogramm 2004		647,0

Verhandlungen

05.10.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
02.12.2004	NR	Eintreten.
16.12.2004	NR	Abweichend.
28.02.2005	SR	Festhalten.
08.03.2005	NR	Festhalten.
10.03.2005	SR	Festhalten.
14.03.2005	NR	Festhalten.
17.03.2005	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
17.03.2005	NR	Der Antrag der Einigungskonferenz wird abgelehnt (damit ist das Geschäft erledigt).

Im **Ständerat** war das Eintreten auf die Vorlage unbestritten. In der Detailberatung war die Beschaffung von Genie und Minenräumpanzer umstritten. Die Mehrheit der Kommission beantragte auf den Kauf der Panzer vorerst zu verzichten, eine Minderheit Peter Bieri (C, ZG) wollte dem Kauf zustimmen und This Jenny (V, GL) beantragte zusätzlich auf den Kauf der Transportflugzeuge zu verzichten.
Die Befürworter der Streichung des Panzerkaufes verlangten, dass der Bundesrat zuerst aufzeigen muss, wie er den Verteidigungsauftrag der Armee künftig gewichten will und welche Mittel es dazu braucht. Es wurde auch angezweifelt, ob die Panzerverbände in der heutigen Bedrohungslage tatsächlich noch die wichtigsten Einsatzmittel sind und mit Blick auf die knappen Bundesfinanzen noch erste Priorität haben. Im Weiteren argumentierten die Befürworter damit, dass die Schweiz wenig geeignet sei für grosse Panzerbewegungen und andere Länder in Europa daran seien, ihre Panzerparks abzubauen. Die Vertreter der Kommissionsminderheit warnten vor einem falschen Zeichen. Ein Aufschub des Kaufes vergrössere die Verunsicherung in der Armee, die sich mit dem Umbau zur Streitkraft XXI in einer sensiblen Phase befindet. Mit 28 zu 14 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit der Kommission und verzichtete damit auf den Kauf der Panzer. Abgelehnt hingegen wurde mit 27 zu 6 Stimmen der Antrag This Jenny, den dieser damit begründete, dass die Armee für ihre Aufgabenerfüllung im Inland keine Transportflugzeuge benötige und wenn dies für andere Aufgaben notwendig wäre, so sei die Miete betriebswirtschaftlich günstiger als der Kauf.
Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Valérie Garbani (S, NE) Nichteintreten. Die Mehrheit der Kommission beantragte Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates. Sie begründete dies damit, dass das Programm finanziell verantwortbar, ausgewogen und auf die Bedürfnisse der Armee abgestützt sei. Das Parlament habe die Pflicht, den Volksentscheid zur Armee XXI umzusetzen, und das Rüstungsprogramm sei ein Teil dieses Entscheides. Abgelehnt wurde das Programm von der Mehrheit der Sozialdemokraten und den Grünen. In Zeiten, in denen Unterhalt im Schutzwald gekürzt, die Sozialhilfe im Asylwesen reduziert und bei Beiträgen für den öffentlichen Verkehr gespart werden soll, seien Rüstungsvorhaben ohne Dringlichkeit nicht opportun. Der Rat beschloss mit 103 zu 54 Stimmen auf die Vorlage einzutreten.
In der Detailberatung stellten sowohl Sozialdemokraten, Grüne und die SVP-Fraktion Minderheitsanträge. Beim Kauf der Genie- und Minenräumpanzer folgte der Rat mit 112 zu 65 Stimmen der Minderheit Josef Lang (G, ZG) und dem Antrag von Peter Föhn (V, SZ) und bestätigte damit den Beschluss des Ständerates auf den Kauf zu verzichten. Anders als der Ständerat lehnte jedoch der Nationalrat den Kauf der Transportflugzeuge mit 100 zu 76 Stimmen ab. Die Mehrheit der ablehnenden Stimmen stammte von den Sozialdemokraten, den Grünen und der SVP-Fraktion. Alle

weiteren Minderheitsanträge, die eine Streichung weiterer Positionen des Rüstungsprogramms verlangten, wurden abgelehnt.
Bei der Differenzbereinigung im **Ständerat** beantragte die Mehrheit der Kommission am Beschluss für den Kauf der Transportflugzeuge festzuhalten. Die Kommissionsminderheit Maximilian Reimann (V, AG) beantragte dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen. Die Minderheit begründete ihre Ablehnung noch einmal damit, dass es unklar sei in welchen Fällen eigene Transportflugzeuge überhaupt benötigt werden. Die Mehrheit der Kommission war der Auffassung, dass mehrere unterschiedliche sinnvolle Einsatzbereiche bestehen und dass die diesbezüglichen Bedürfnisse bei einer längerfristigen Betrachtungsweise auch unter Kostengesichtspunkten mit eigenen Transportkapazitäten besser abgedeckt werden können. Mit 37 zu 3 Stimmen beschloss der Rat an seinem Beschluss festzuhalten.
Im **Nationalrat** beantragte die Kommissionsmehrheit dem Ständerat zuzustimmen und die Transportflugzeuge zu beschaffen. Eine Minderheit Christian Miesch (V, BL) beantragte festhalten am Entscheid und damit den Verzicht auf den Kauf der Transportflugzeuge. Es seien weltweit genügend Transportkapazitäten vorhanden, die auch die Schweizer Armee jederzeit einfordern könne, wurde nochmals argumentiert. Mit 91 zu 79 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsminderheit und hielt damit am Beschluss fest.
Diskussionslos beschloss der **Ständerat** erneut an seinem Beschluss festzuhalten und die Transportflugzeuge zu beschaffen.
Im **Nationalrat** folgte der Rat mit 99 zu 91 Stimmen erneut der Kommissionsminderheit Christian Miesch (V, BL) und hielt damit an seinem Beschluss fest, auf den Kauf der Transportflugzeuge zu verzichten.
Die **Einigungskonferenz** beantragte den Räten dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen und damit die Transportflugzeuge zu beschaffen. Der Ständerat stimmte dem Antrag der Einigungskonferenz zu. Der Nationalrat lehnte mit 82 zu 97 Stimmen den Antrag ab, womit der gesamte Bundesbeschluss zum Rüstungsprogramm abgelehnt wurde.

04.060 WEF in Davos. Einsatz der Armee im Assistenzdienst

Botschaft vom 15. September 2004 zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen des World Economic Forum 2005 (WEF 05) und des World Economic Forum 2006 (WEF 06) in Davos (BBl 2004 5297)

Ausgangslage

Vom 26.–30. Januar 2005 fand in Davos das World Economic Forum 2005 (WEF 05) statt. Am Wirtschaftsforum werden rund 2000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus der ganzen Welt erwartet. Die Bündner Regierung ersuchte mit Schreiben vom 1. Juli 2004 den Bund um materielle und personelle Unterstützung für die sichere Durchführung des WEF 05 in Davos am Boden und in der Luft. Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 28. Juni 2000 das WEF aufgrund seiner Bedeutung für die internationalen Interessen der Schweiz als ausserordentliches Ereignis qualifiziert. An dieser Einschätzung hat sich für den Bundesrat nichts geändert. Das Postulat der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates vom 25. Mai 2004 fordert bei Assistenzdiensten der Armee die Prüfung einer Anpassung respektive einer Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens: Politisch eher unumstrittene Einsätze sollen in einer Botschaft der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden. Deshalb und aufgrund der unverändert geltenden bundesrätlichen Qualifikation beantragt der Bundesrat mit der Botschaft, die Assistenzdiensteinsätze der Armee zum Schutz der WEF 05 und 06 im gleichen Rahmen und Umfang wie anlässlich des WEF 04 von der Bundesversammlung genehmigen zu lassen.
Zur Unterstützung der zivilen Behörden werden Berufs- und Milizformationen bis zu einem Maximalbestand von 6500 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst eingesetzt. Weil mehr als 2000 Angehörige der Armee zum Einsatz kommen, muss die Bundesversammlung über die Einsätze entscheiden.
Die Beteiligung des Bundes an den Kosten für die Sicherheitsmassnahmen anlässlich des WEF 05 und 06 ist wie folgt festgelegt: Der Bund beteiligt sich wie bis anhin mit 80 Prozent an den Kosten des Zusatzdispositivs zugunsten völkerrechtlich geschützter Personen. Der Anteil des Bundes begrenzt sich dabei auf drei Achtel der kreditwirksamen Kosten des Kantons Graubünden. Er beläuft sich für die Jahre 2004–2006 auf maximal 3 Millionen Franken pro Jahr. Mit Beschluss vom 21. Mai 2003 legte der Bundesrat ausserdem ein Kostendach von 8 Millionen Franken fest.

Im Rahmen des geplanten Assistenzdiensteinsatzes der Armee fallen für das Gros der eingesetzten Truppen im Vergleich zu einem ordentlichen Ausbildungs- bzw. Flugdienst nur gering höhere Ausgaben an. Die Ausgaben der vom VBS zu erbringenden subsidiären Leistungen können aufgrund von Erhebungen anlässlich des WEF 04 auf rund 19,5 Millionen Franken beziffert werden. Die effektiven Mehrausgaben – das heisst die Mehrausgaben im Vergleich zu einem „normalen" Ausbildungs-Wiederholungskurs, welche die zugunsten des WEF 05 und WEF 06 eingesetzten Formationen im Jahr 2005/2006 leisten müssten – können mit knapp 2,5 Millionen Franken beziffert werden. Das VBS geht davon aus, dass seine Aufwendungen im Rahmen der bewilligten Kredite voraussichtlich aufgefangen werden können.

Verhandlungen

02.12.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.12.2004 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** beantragte ein Minderheit Pia Hollenstein (G, SG) auf die Vorlage nicht einzutreten. Begründet wurde dies damit, dass Armee- und Polizeiaufgaben auch beim WEF getrennt werden sollen. Militärs seien die falschen Leute für anspruchsvolle Polizeiaufgaben. Von der Minderheit bemängelt wurde auch, dass mit dem Beschluss auch die Sicherheitsmassnahmen für das WEF 2006 beschlossen werden sollen. Die Sprecher der Kommissionsmehrheit betonten, dass es sich beim WEF um ein ausserordentliches Ereignis von nationaler Bedeutung handelt. Die Voraussetzung für einen Armeeeinsatz sei also gegeben. Assistenzdienste gehören zu den Aufgaben der Armee, dementsprechend sei der Einsatz der Armee zugunsten des WEF gesetzeskonform. Mit 118 zu 46 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten und in der Gesamtabstimmung stimmte er dem Bundesbeschluss mit 109 zu 45 Stimmen zu.
Auch im **Ständerat** beantragte eine Minderheit Michel Béguelin (S, VD) Nichteintreten. Die Finanzierung der Sicherheit für eine private Veranstaltung sei keine Aufgabe von höchster Priorität für den Bund. Der Sprecher der Mehrheit betonte, dass das WEF zwar eine private Organisation sei, wegen der Teilnahme wichtiger Entscheidträger aus Wirtschaft und Politik habe das WEF aber einen offiziösen Charakter mit politischer Bedeutung. Mit 30 zu 8 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten und mit 29 zu 8 Stimmen wurde der Bundesbeschluss in der Gesamtabstimmung angenommen.

04.075 Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohung aus der Luft. Abkommen mit Frankreich

Botschaft vom 17. November 2004 zum Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über die Zusammenarbeit im Bereich der des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohung aus der Luft (BBl 2004 6869)

Ausgangslage

Angesichts der durch die Anschläge vom 11. September 2001 veranschaulichten Bedrohung erweist sich eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen mehr denn je als notwendig. Vor diesem Hintergrund und um von den Erfahrungen des G8-Gipfels profitieren zu können, haben, initiiert durch eine Anfrage Frankreichs, Michèle Alliot-Marie, Verteidigungsministerin der Französischen Republik, und Bundesrat Samuel Schmid, Chef des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), am 10. März 2004 eine gemeinsame Absichtserklärung unterzeichnet. Darin verpflichteten sich beide Staaten, Verhandlungen in die Wege zu leiten und einen rechtlichen Rahmen für eine ständige Zusammenarbeit im Bereich grenzüberschreitender Luftpolizeieinsätze zu schaffen. Das Abkommen regelt die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Frankreich im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen. Diese Kooperation bezweckt die Erleichterung des gegenseitigen systematischen Informationsaustausches über die allgemeine Luftlage sowie die Verbesserung der Interventionsmöglichkeiten beider Parteien beim Vorliegen einer konkreten Bedrohung. Unter dem Kommando des Gastlandes sind grenzüberschreitende Luftpolizeieinsätze bis hin zum Warnschuss mit Hilfe von Infrarotlockzielen möglich. Ausgenommen bleiben dagegen der Warnschuss mit scharfer Munition sowie der Zerstörungsschuss.
Auf die Souveränität der beiden Staaten wie auch auf geltende bilaterale Abkommen wird Rücksicht genommen.

Die Zusammenarbeit ist mit keinerlei finanziellen Verpflichtungen für die Eidgenossenschaft verbunden. So müssen weder Frankreich noch die Schweiz für Luftpolizeieinsätze entschädigt werden. Hingegen muss die Einrichtung technischer Systeme zum Informationsaustausch finanziert werden. Diese Kosten werden mit Mitteln aus dem ordentlichen Budget des VBS bestritten.
Gemäss Artikel 54 Absatz 1 Bundesverfassung (BV) fallen auswärtige Angelegenheiten in den Zuständigkeitsbereich des Bundes. Da der Abschluss eines Staatsvertrages über die militärische Einsatzzusammenarbeit nicht im Kompetenzbereich des Bundesrates liegt, muss ein solcher gemäss Artikel 166 Absatz 2 (BV) der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden.
Das Abkommen wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, es ist aber jederzeit kündbar. Es sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor, enthält keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d (BV) und kann ohne den Erlass zusätzlicher Bundesgesetze umgesetzt werden. Somit ist es nicht dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstellt.

Verhandlungen

07.03.2005 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.06.2005 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** hatte nur die Grüne Fraktion das Abkommen abgelehnt. Sie war der Ansicht, die Bedrohung für die Schweiz sei nicht derart gross, dass eine Zusammenarbeit mit Frankreich nötig wäre. Mit 129 zu 12 Stimmen wurde das Abkommen in der Gesamtabstimmung angenommen.
Der **Ständerat** stimmte dem Abkommen einstimmig zu.

04.082 Schweizer Beteiligung an KFOR. Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes

Botschaft vom 3. Dezember 2004 zum Bundesbeschluss über die Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (KFOR) (BBl 2005 447)

Ausgangslage

Mit dem einfachen Bundesbeschluss soll die Fortführung des Einsatzes der «Swiss Company» (SWISSCOY) in der multinationalen Kosovo Force (KFOR) im bisherigen Rahmen und Umfang bis zum 31. Dezember 2008 verlängert werden, wobei die Schweiz jederzeit die Möglichkeit hat, den Einsatz zu beenden. Der von der Bundesversammlung am 22. September 2003 bis zum 31. Dezember 2005 befristete Einsatz der SWISSCOY ist seit 1999 erfolgreich verlaufen. Die seit Dezember 2001 verbesserten Rahmenbedingungen (Bewaffnung zum Selbstschutz, Infanteriezug, Lufttransportdetachement) haben sich im Wesentlichen bewährt. Im Nachgang zu den gewalttätigen nicht mehr nach Kosovo ausgeschafft werden dürften.
Die Schweiz hat mehr als die meisten europäischen Staaten ein unmittelbares nationales Interesse an einem gewaltfreien, sichereren und mit Zukunftsperspektiven versehenen Kosovo. Im Rahmen des gesamten schweizerischen Kosovo-Engagements ist die SWISSCOY ein Element mit hoher nationaler Wahrnehmung. Eine Weiterführung des SWISSCOY-Einsatzes ist aber auch sinnvoll, weil nach wie vor – auch wenn Verhandlungen über die Statusfrage im Jahr 2005 aufgenommen werden – ein Ende der internationalen Militärpräsenz nicht abzusehen ist.
Jeweils per 31. Dezember legt das VBS zuhanden der Aussenpolitischen und Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte einen Zwischenbericht über den SWISSCOY-Einsatz vor.

Verhandlungen

14.03.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.06.2005 NR Zustimmung.

Der **Ständerat** stimmte dem Bundesbeschluss einstimmig zu.
Im **Nationalrat** wurde das Eintreten von einer Kommissionsminderheit Josef Lang (G, ZG) und Ulrich Schlüer (V, ZH) bestritten. Von Seiten der grünen Vertretung der Minderheit wurden als Grund der Ablehnung der Verlängerung das ungelöste Schicksal der Roma-Minderheit im Kosovo, der Frauenhandel und die Zwangsprostitution genannt. Die militärische Präsenz habe diese Probleme nicht lösen können, zudem gäbe es das Problem des Frauenhandels und der Zwangprostitution erst seit dem Eingreifen der Nato-Truppen. Die Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) begründete ihre Ablehnung mit dem Abbau und dem fehlenden Verteidigungsauftrag der Armee und der ungewissen

Zukunft des Kosovos. Die Sprecher der Kommissionsmehrheit begründeten ihren Antrag auf Eintreten damit, dass der Kosovo in einem Raum liegt, der für die Schweiz sowohl aus aussen- wie auch aus sicherheitspolitischen Gründen hohe Priorität hat. Keine andere Region habe in den letzten Jahren pro Kopf der Bevölkerung so viel schweizerische Hilfe erhalten wie Kosovo. Darum habe die Schweiz ein besonderes Interesse, sich an den Sicherheitsanstrengungen der internationalen Gemeinschaft in Kosovo zu beteiligen. Mit 107 zu 48 Stimmen beschloss der Rat auf den Bundesbeschluss einzutreten und mit 105 zu 49 Stimmen wurde die Vorlage in der Gesamtabstimmung angenommen.

05.016 Bekämpfung der Kriminalität. Abkommen mit der Republik Slowenien

Botschaft vom 26. Januar 2005 zum Abkommen mit der Republik Slowenien über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität (BBl 2005 1063)

Ausgangslage

Mit dem Abkommen zwischen der Schweiz und Slowenien über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität wird die bilaterale Polizeikooperation mit einem wichtigen Land Südosteuropas verstärkt. Die Verhandlungen in den Jahren 2003 und 2004 konnten am 27. Juli 2004 mit der Unterzeichnung des Abkommens in Bern abgeschlossen werden. Das Abkommen regelt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den nach jeweiligem Landesrecht zuständigen Polizeibehörden und optimiert die bestehende Interpol-Zusammenarbeit im Bereich des polizeilichen Informations- und Datenaustauschs unter Berücksichtigung des Datenschutzes. Punktuell ermöglicht es eine über die Interpol-Regelungen hinausgehende Zusammenarbeit (z. B. Bildung gemeinsamer Kontroll-, Observations- und Ermittlungsgruppen). Es greift nicht in die bestehende Kompetenzverteilung zwischen den Justiz- und Polizeibehörden ein. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen wird nicht angetastet. Bei politischen, militärischen und fiskalischen Delikten ist die polizeiliche Zusammenarbeit ausgeschlossen.
Das Abkommen reiht sich ein in die konzentrierten Bestrebungen der Schweiz, mit bilateralen Polizeikooperationsabkommen den Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität zu verstärken. Entsprechende Abkommen wurden bereits mit den Nachbarstaaten (Deutschland, Österreich/Fürstentum Liechtenstein, Frankreich, Italien) sowie mit Ungarn[5] unterzeichnet. Wie das Abkommen mit Ungarn ist auch dasjenige mit Slowenien ein Polizeivertrag, der die Zusammenarbeit mit den Behörden eines nicht benachbarten Staates regelt. Entsprechend weisen beide Abkommen ähnliche Bestimmungen auf.
Das Abkommen mit Slowenien schafft die Voraussetzungen, damit die bestehende gute Polizeizusammenarbeit zwischen der Schweiz und Slowenien weiter intensiviert werden kann.
Somit leistet es einen Beitrag zur Erreichung der Ziele des Bundesrates im Rahmen der Optimierung der internationalen Zusammenarbeit im Polizeibereich.

Verhandlungen

06.10.2005	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.12.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (182:0)
16.12.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

Beide Räte stimmten dem Bundesbeschluss zum Abkommen ohne Gegenstimmen zu.

05.017 Europäisches Polizeiamt (Europol) und Schweizerische Eidgenossenschaft. Abkommen

Botschaft vom 26. Januar 2005 über das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt (Europol) (BBl 2005 983)

Ausgangslage

Gefährdungen durch Terrorismus und organisierte Kriminalität haben in den letzten 15 Jahren zugenommen. Die Europäische Union (EU) hat daher in den 1990er-Jahren das Europäische Polizeiamt (Europol) errichtet, um den angesprochenen Kriminalitätsformen wirksam und effizient begegnen zu können. Ziel von Europol ist die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit

zwischen den Mitgliedstaaten der EU zur Verhütung und Bekämpfung schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität.
Die Analyse des aktuellen Sicherheitssystems der Schweiz im Rahmen des Projekts USIS hat aufgezeigt, dass die schweizerischen Polizei- und Strafverfolgungsorgane nur durch internationale Kooperation in der Lage sind, ihre nationalen Aufgaben wahrzunehmen. Im Bereich Sicherheit bedeutet Kooperation nicht bloss Solidarität; sie ist eine Notwendigkeit im Interesse der Schweiz. Aus diesem Grund ist der Bundesrat bestrebt, die Notwendigkeit einer vertieften Polizeizusammenarbeit mit bestimmten Staaten und Organisationen zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. Bereits seit Ende der 1990er-Jahre hat die Schweiz begonnen, mit Partnerstaaten bilaterale Polizeikooperationsverträge abzuschliessen. Geografisch beschränken sich die Vereinbarungen jeweils auf einen bestimmten Staat; inhaltlich reichen sie allerdings relativ weit und erlauben teilweise die Ausübung hoheitlicher Befugnisse auf fremdem Staatsgebiet.
Vor diesem Hintergrund verfolgt das vorliegende Abkommen mit Europol ein unterschiedliches Ziel: Geografisch soll sich die Polizeizusammenarbeit auf die gesamte EU erstrecken, mithin einen Raum abdecken, der bedeutend mehr Staaten umfasst als das durch die bilateralen Abkommen erfasste Gebiet. Inhaltlich reicht das Abkommen indes weniger weit und erlaubt im Wesentlichen den Informationsaustausch im Zusammenhang mit kriminellen Organisationen.
Die Schweiz und Europol sammeln und analysieren Informationen im Bereich der organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus. Sie verfügen je über eigene Informationssysteme, welche die entsprechenden Daten speichern. Das Abkommen ermöglicht, die Daten gegenseitig auszutauschen, diese zu überprüfen und zu analysieren sowie deren Informationsgehalt zu nutzen.
Allerdings erfolgt die Informationsübermittlung nicht direkt, mittels Online-Zugriff auf die Datenbanken des Vertragspartners, sondern einzelfallweise, insbesondere über die zu stationierenden Polizeiverbindungsbeamten. Die Verbindungsbeamten agieren als Kontaktstellen zwischen der Schweiz und Europol. Sie koordinieren und bearbeiten eingehende Informationen und Anfragen ihrer Entsender. Das Abkommen enthält zudem zahlreiche datenschutzrechtliche Vorschriften. Die Bedingungen zur Einhaltung des verfassungsmässigen Schutzes der Privatsphäre nach Artikel 13 BV bzw. Artikel 8 EMRK sind damit gewährleistet. Darüber hinaus steht das Abkommen unter dem Vorbehalt des Rechts jeder Vertragspartei, was verhindert, dass eine „Flucht ins internationale Recht“ zu einer Herabsetzung verfassungsrechtlicher Individualrechte führt.
Insgesamt erlaubt das Abkommen der Schweiz, mit Europol zusammenzuarbeiten, ohne dass dadurch wesentliche Elemente des schweizerischen Polizei- und Strafverfolgungssystems tangiert werden.

Verhandlungen

15.06.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.10.2005	NR	Zustimmung.
07.10.2005	SR	Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
07.10.2005	NR	Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (181:1)

Eintreten war im **Ständerat** unbestritten und er genehmigte die Vorlage ohne Gegenstimmen gemäss Entwurf des Bundesrates.
Auch im **Nationalrat** war Eintreten nicht bestritten. Umstritten war nur, wer für eine Erweiterung des Mandates, das heisst für das Einbeziehen weiterer Delikte bei der Zusammenarbeit zwischen Europol und der Schweiz, zuständig sein soll. Gemäss Bundesrat und Ständerat soll der Bundesrat für eine Mandatserweiterung zuständig sein, dies wurde auch von einer Kommissionsminderheit Didier Burkhalter (RL, NE) mit der Begründung unterstützt, dass mit diesem Vorgehen rasch gehandelt werden könne. Die Kommissionsmehrheit war der Auffassung, dass eine Mandatserweiterung nur durch das Gesetz, d.h. mit Zustimmung des Parlamentes und unter Referendumsvorbehalt, möglich sein soll. Begründet wurde dies damit, dass es um Datenübermittlung und damit um Datenschutz gehe; deshalb sei eine starke demokratische Kontrolle durch das Parlament nötig. Mit 80 zu 64 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsminderheit und damit dem Bundesrat und dem Ständerat.

05.018 Humanitäre Hilfsaktionen des UNHCR in Indonesien. Entsendung von Lufttransportmitteln der Armee

Botschaft vom 2. Februar 2005 zum Bundesbeschluss über die Entsendung von Lufttransportmitteln der Armee zur Unterstützung der humanitären Hilfeleistungen des UNHCR in Indonesien (BBl 2005 1593)

Ausgangslage

Die Flutkatastrophe vom 26. Dezember 2004 im Indischen Ozean hat weit über 200 000 Menschen in den Tod gerissen.
Der Bundesrat hat am 30. Dezember 2004 für die humanitären Leistungen der Schweiz einen Zusatzkredit in der Höhe von 25 Millionen Schweizer Franken für die Opfer der Flutkatastrophe bewilligt. Seit dem 26. Dezember 2004 leistet die Schweiz unter der Leitung des Delegierten für Humanitäre Hilfe vor Ort Nothilfe. Knapp drei Stunden nach Eintreffen der Meldung über das Seebeben fand die erste Sitzung des EDA-Krisenstabs statt. Wenig später wurde vom EDA eine Hotline aufgeschaltet. Im Auftrag des EDA-Krisenstabs flogen am 30. Dezember 2004 24 Spezialisten des Disaster Victims Identification Teams des EJPD nach Thailand und unterstützen dort die lokalen Behörden bei der Identifizierung der Leichen. Das VBS unterstützt die DEZA seit dem 1. Januar 2005 mit personellen Ressourcen. Weiter wurde Armeematerial (Hilfsgüter für das tägliche Leben und Überleben) im Umfang von 1,3 Millionen Schweizer Franken zur Verfügung gestellt. Am 6. Januar 2005 richtete das Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) im Nachgang zum Seebeben und Tsunami vom 26. Dezember 2004 im Indischen Ozean ein Hilfegesuch an die Schweiz zur Unterstützung der UNHCR-Mission zugunsten der lokalen Bevölkerung in Indonesien mit Lufttransportmitteln des VBS. Insbesondere geht es darum, Hilfsgüter zu transportieren, die Mobilität des Personals des UNHCR im Katastrophengebiet sicherzustellen und je nach Bedarf medizinische Evakuationen (MEDEVAC) zu leisten. Der Bundesrat beschloss an einer Telefonkonferenz vom 7. Januar 2005, die humanitären Hilfeleistungen des UNHCR mit drei Transporthelikoptern der Schweizer Armee für maximal drei Monate und mit maximal 50 Personen zu unterstützen. Der Einsatz erfolgt als Assistenzdiensteinsatz im Ausland zugunsten des UNHCR. Da der Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen dauert, muss er gemäss Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes von der Bundesversammlung genehmigt werden.

Verhandlungen

07.03.2005 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.03.2005 SR Zustimmung.

Beide Räte stimmten dem Bundesbeschluss diskussionslos zu.

05.019 Einsatz von Schweizer Armeeangehörigen in der EUFOR in Bosnien-Herzegowina. Bundesbeschluss. Zusatzbotschaft

Zusatzbotschaft vom 2. Februar 2005 zum Bundesbeschluss über den Friedensförderungseinsatz von Schweizer Armeeangehörigen in der multinationalen European Union Force (EUFOR) in Bosnien-Herzegowina (BBl 2005 1603)

Ausgangslage

Die Bundesversammlung hat dem vom Bundesrat am 26. Mai 2004 beschlossenen Einsatz von Schweizer Armeeangehörigen in der multinationalen Friedenstruppe European Union Force (EUFOR) in Bosnien und Herzegowina am 5. Oktober 2004 (Ständerat) bzw. am 16. Dezember 2004 (Nationalrat) zugestimmt. Der Einsatz umfasst gemäss diesem Beschluss gleichzeitig höchstens vier Stabsoffiziere und zwei Verbindungs- und Beobachtungsteams (Liaison and Observation Teams = LOT), bestehend aus je acht Armeeangehörigen.
Noch vor und während dem parlamentarischen Zustimmungsverfahren (Herbst- und Wintersession 2004) wurde die Schweiz betreffend Lufttransportkapazität angefragt.
Vorerst musste sie die Anfrage abschlägig beantworten, da die Luftwaffe nicht in der Lage war, schon ab Dezember 2004 zusätzlich zum bereits bestehenden Lufttransportelement in Kosovo ein weiteres Helikopterteam für einen Friedensförderungseinsatz aufzustellen. In den parlamentarischen Beratungen hat der Chef VBS auf diesen Umstand hingewiesen.
Umfangreiche Abklärungen im personellen und logistischen Bereich sowie eine Erkundung im Einsatzraum haben ergeben, dass die Schweizer Luftwaffe in der Lage ist, ab Mai 2005 die EUFOR mit einem Lufttransportelement zu unterstützen. In der Zusatzbotschaft zur Botschaft vom 26. Mai 2004 über den EUFOR-Einsatz geht es darum, den bereits von der Bundesversammlung bewilligten Einsatz von 20 Armeeangehörigen mit dem Einsatz eines Lufttransportelementes zu ergänzen. Dieser Einsatz soll drei Piloten, drei Angehörige der Betriebe der Luftwaffe, einen Stabsoffizier und zwei Transporthelikopter Cougar (ein Einsatzhelikopter mit einer technischen Reserve) umfassen.

Verhandlungen

07.03.2005 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.03.2005 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Josef Lang (G ZG)/Ulrich Schlüer (V, ZH) auf die Vorlage nicht einzutreten. Die Minderheit begründete dies einerseits damit, dass sie die zivile humanitäre Friedenspolitik und nicht die militärische fördern möchte und anderseits die Armee genügend ungelöste Probleme habe. Die Sprecher der Kommissionsmehrheit wiesen darauf hin, dass die EUFOR zu wenig Luftkapazität habe und die Unterstützung aus der Schweiz dringend benötige. Mit 92 zu 59 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten und stimmte in der Gesamtabstimmung mit 95 zu 57 Stimmen dem Bundesbeschluss zu.
Im **Ständerat** war das Eintreten nicht bestritten. Mit 40 zu 1 Stimme stimmte der Rat der Vorlage zu.

05.035 Geändertes Rüstungsprogramm 2004

Botschaft vom 13. April 2005 über die Beschaffung von Armeematerial (geändertes Rüstungsprogramm 2004) (BBl 2005 2711)

Ausgangslage

Mit dem geänderten Rüstungsprogramm 2004 beantragt der Bundesrat folgende Materialbeschaffungen:		
	Kredit Mio. Fr.	Kredit Mio. Fr.
Führung und Aufklärung in allen Lagen		268,0
- Integration Data Link in FLORAKO	268,0	
Logistik		11,0
- Betriebsstoff-Betankungs-Container	11,0	
Schutz und Tarnung		35,0
- Ballistischer Helm 35,0	35,0	
Waffenwirkung (Anteil Ausbildung)		95,0
- Simulationsunterstützung für Gefechtsübungen (SIMUG)	95,0	
Total geändertes Rüstungsprogramm 2004		409,0

Verhandlungen

06.06.2005 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.06.2005 SR Zustimmung.

Auch beim geänderten Rüstungsprogramm 2004 beantragte im **Nationalrat** eine Minderheit Josef Lang (G, ZG) Nichteintreten. Die Kommissionsminderheit bedauerte, dass der Bundesrat die Ablehnung des Rüstungsprogramms 2004 nicht für ein Rüstungsmoratorium genutzt habe. Denn der Armee fehle es nicht an Waffen, sondern an Argumenten. Die Ratslinke begründete ihre Ablehnung oder Enthaltung damit, dass sie eine andere kleinere Armee wolle und dementsprechend auch das reduzierte Rüstungsprogramm abzulehnen sei. Die bürgerlichen Fraktionen befürworteten vollumfänglich das Rüstungsprogramm. Mit 101 zu 46 Stimmen wurde der Nichteintretensantrag abgelehnt und mit 109 zu 44 Stimmen wurde die Vorlage in der Gesamtabstimmung angenommen.
Im **Ständerat** war das Eintreten unbestritten, mit 33 zu 2 Stimmen wurde der Bundesbeschluss zum Rüstungsprogramm in der Gesamtabstimmung angenommen.

05.036 Schweizerische Informationssysteme für Fingerabdrücke und DNA-Profile. Vertrag mit dem Fürstentum Liechtenstein

Botschaft vom 13. April 2005 zum Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Rahmen der schweizerischen Informationssysteme für Fingerabdrücke und DNA-Profile (BBl 2005 2911)

Ausgangslage

Im Rahmen der traditionell engen Beziehung zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein arbeiten die beiden Länder auch im Bereich der Polizeiarbeit vertieft zusammen. Diese Zusammenarbeit stützt sich auf den Vertrag vom 27. April 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden, der am 1. Juli 2001 in Kraft getreten ist. Sie umfasst bedürfnisgerechte direkte Kontakte auf nationalem Niveau sowie verschiedene Massnahmen auf regionaler Ebene.
Seit der Aufnahme des Probebetriebs des DNA-Profil-Informationssystems im August 2000 durch das Bundesamt für Polizei ist das Fürstentum Liechtenstein auch an diesem Projekt beteiligt. In der Datenbank werden DNA-Profile abgespeichert und Abgleiche vorgenommen, insbesondere von verdächtigen und verurteilten Personen sowie Spuren. Da sich der Betrieb des DNA-Profil-Informationssystems aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden bewährt hat, wünscht das Fürstentum Liechtenstein, weiterhin daran beteiligt zu sein.
Am 1. Januar 2005 wurde der Betrieb dieses Informationssystems mit dem Inkrafttreten des DNA-Profil-Gesetzes auf eine neue gesetzliche Basis gestellt und in den regulären Betrieb übergeführt. Zusätzlich zur im DNA-Profil-Gesetz geregelten internationalen Zusammenarbeit ist es angebracht, im Falle der engen Kooperation mit dem Fürstentum Liechtenstein diese in einem Staatsvertrag zu konkretisieren. Im gleichen Vertrag konnte auch die bestehende Zusammenarbeit im Bereich des automatisierten Fingerabdruck-Identifikationssystems präzisiert werden, insbesondere in Bezug auf die Kostenbeteiligung und die Haftung.
Mit dem Vertrag übernimmt das Fürstentum Liechtenstein die in einer Anlage aufgeführten Bestimmungen der schweizerischen Bundesgesetzgebung in sein Landesrecht. Der Vertrag regelt die Verantwortlichkeiten bei der Zusammenarbeit, die Bedingungen der Datenerhebung und der Datenbearbeitung in den Informationssystemen und garantiert einen hohen Datenschutzstandard. Zudem werden die Kostenbeteiligung des Fürstentums Liechtenstein sowie die Haftung geregelt.

Verhandlungen

05.10.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.12.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
16.12.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (161:16)

Beide Räte stimmten dem Vertrag ohne Diskussion zu.

05.044 Rüstungsprogramm 2005

Botschaft vom 25. Mai 2005 über die Beschaffung von Armeematerial (Rüstungsprogramm 2005) (BBl 2005 3567)

Ausgangslage

Mit dem Rüstungsprogramm 2005 beantragt der Bundesrat folgende Materialbeschaffungen:

	Kredit Mio. Fr.	Kredit Mio. Fr.
Führung und Aufklärung in allen Lagen		460,0
- Integriertes Funkaufkläurungs- und Sendesystem (IFASS)	395,0	
- Taktisches Kurzwellenfunksystem SE-240	65,0	
Logistik		65,0
- Sanitätsfahrzeug Piranhal, 6X6 b(Umbau Panzerjäger)	38,0	
- Verpflegungssortiment	27,0	

Schutz und Tarnung		25,0
- ABC-Dekontaminationssystem	25,0	
Mobilität		310,0
- Leichter Transport- und Schulungshelikopter (LTSH)	310,0	
Waffenwirkung		160,0
- Laserschuss-Simulator für die persönliche Ausrüstung und Bewaffnung (LASSIM PAB)	38,0	
- Neues Cockpit PC-7	36,0	
- Elektronische Schiessausbildungsanlage für den Schützenpanzer 2000 und für den Schiesskommandanten der Artillerie (ELSA Spz 2000/ELSA SKdt)	86,0	
Total Rüstungsprogramm 2005		1020,0

Verhandlungen

05.10.2005 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
05.12.2005 SR Abweichend.
08.12.2005 NR Abweichend.
12.12.2005 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** hatte eine Kommissionsminderheit Josef Lang (G, ZG) Nichteintreten beantragt. Besonders der Kauf von 20 neuen Helikoptern, welche als Ersatz für die Armeehelikopter Alouette III angeschafft werden sollten, sorgte im Nationalrat für eine erhebliche Diskussion. Margret Kiener Nellen (S, BE) und Markus Wäfler (E, ZH) beantragten eine Rückweisung des Kaufs von neuen Armeehelikoptern an den Bundesrat. Begründet wurden die Anträge damit, dass die Zeit für eine gründliche Evaluation viel zu kurz bemessen gewesen sei. Verschiedene Fragen seien ungeklärt geblieben und der Preis von 310 Millionen Franken sei zu hoch. Es seien neue Offerten einzuholen und dadurch sollen auch die Kosten gesenkt werden. Die Freisinnigen und Christlichdemokraten stellten sich hinter den Antrag des Bundesrates. Sie begründeten ihre Zustimmung zum Rüstungsprogramm damit, dass in den letzten Jahren die Rüstungskosten tief gewesen seien. Die Armee müsse jedoch auf einem hohen technischen Standard gehalten werden. Auch in der SVP-Fraktion fand sich eine grosse Mehrheit, welche ebenfalls Fragen zur Beschaffung der Helikopter hatte. So wurde die Truppentauglichkeit und die Transportleistung des neuen Helikopters Eurocopter hinterfragt. Die SVP-Fraktion stellte den Antrag, dass dem Parlament der Kauf des Helikopters erst in einem separaten Bundesbeschluss zur Genehmigung zu unterbreiten ist, wenn die offenen Fragen geklärt sind. Der Nichteintretensantrag und die Rückweisungsanträge wurden vom Rat abgelehnt und mit 141 zu 34 Stimmen wurde der Antrag der SVP-Fraktion angenommen. Sieben weitere Projekte des Rüstungsprogramms wurden von Kommissionsminderheiten aus dem linken und grünen Lager in Frage gestellt. Grundsätzliche Kritik wurde an der Beschaffung eines neuen Funkaufklärungssystems aus Israel laut. Der Kauf mache die Politik der Schweiz im Nahen Osten unglaubwürdig, wurde mehrfach geäussert. Sie schwäche die angestrebte Vermittlerrolle der Schweiz im Nahostkonflikt. Die Kürzungsanträge der verschiedenen Kommissionsminderheiten wurden jedoch alle vom Nationalrat abgelehnt.
Im **Ständerat** war das Eintreten unbestritten. Die Mehrheit des Ständerates sah keinen Grund, irgendwelche Vorbehalte zum Helikopterkauf anzubringen. Auch die Tatsache, dass die Wettbewerbskommission (Weko) auf Grund einer Anzeige der unterlegenen Konkurrenzfirma Agusta mit Vorabklärungen begonnen hatte, änderte nichts am Entscheid. Eine Minderheit Michel Béguelin (S, VD) beantragte nur 210 Millionen beim Helikopterkredit zu bewilligen. Mit 34 zu 8 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und damit dem Antrag des Bundesrates. Ebenso verworfen wurde der Minderheitsantrag Pierre-Alain Gentil (S, JU), für das integrierte Funkaufklärungs- und Sendesystem aus politischen Gründen nichts in Israel zu bestellen.
In der Differenzbereinigung im **Nationalrat** blieben Anträge die Freigabe des Kredits zu verschieben erfolglos und der Rat beschloss sich dem Ständerat anzuschliessen und den Kauf für die 20 Schulungs- und Transporthelikopter freizugeben. Anders als die kleine Kammer beschloss er jedoch,

dass mit dem Kredit von 310 Millionen Franken noch ein Simulator für die Super-Puma Helikopter beschafft werden muss.
Der **Ständerat** stimmte dem modifizierten Beschluss des Nationalrates zu.

05.045 Immobilienbotschaft VBS 2006

Botschaft vom 25. Mai 2005 über Immobilien VBS (Immobilienbotschaft VBS 2006) (BBl 2005 3635)

Ausgangslage

Mit der Botschaft über Immobilien VBS beantragt der Bundesrat Verpflichtungskredite (VK) im Gesamtbetrag von 326,978 Millionen Franken. Davon entfallen auf

Rubrik/Bereiche/Text	*Franken*	*Total*
Rubrik Immobilien (Um- und Neubauten)		200 478 000
Verteidigung (V)		200 478 000
– 1 Objektkredit von mehr als 10 Millionen Franken für V5 Heer	32 700 000	
– 1 Objektkredit von mehr als 10 Millionen Franken für V8 Führungsunterstützungsbasis	17400 000	
– 7 Objekt- und 4 Rahmenkredite für Vorhaben bis 10 bzw. 3 Millionen Franken	137 928 000	
– 1 Zusatzkredit für V5 Heer	950 000	
– 1 Zusatzkredit von mehr als 10 Millionen Franken für V6 Luftwaffe	11 500 000	
Rubrik Vertragliche Leistungen		16 500 000
Verteidigung (V)		16 500 000
– 4 Rahmenkredite für vorhaben bis 3 Millionen Franken	16 500 000	
Rubrik Immobilienunterhalt und Liquidationen		110 000 000
Verteidigung (V)		100 550 000
– 5 Rahmenkredite für vorhaben bis 3 Millionen Franken	100 550 000	
armasuisse (ar)		9 450 000
- 1 Objektkredit für Vorhaben bis 10 Millionen Franken	9 450 000	
Total 25 neue Verpflichtungskredite		326 978 000

Verpflichtungskredit Rubrik Immobilien, Bereich Verteidigung
Verwendung nach Fähigkeitskategorien

Fähigkeitskategorie	*Franken*	*Anteil in Prozent*
Führungsfähigkeit	10 178 000	5,0 %
Operative Planung und Führung	6 000 000	3,0%
Aufklärung, Überwachung und Zielerfassung	20 600 000	10,3%
Personal Rekrutierung, Ausbildung	33 650 000	16,8%
Unternehmensentwicklung	11 500 000	5,7%
Logistik Beschaffung	7 550 000	3,8%
Nicht direkt zuteilbar Rahmenkredite für verschiedene Mieter und Vorhaben	111 000 000	55,4%
Total 15 Verpflichtungskredite	200 478 000	100,0%

Verpflichtungskredit Rubrik Immobilien, Bereich Verteidigung

Verwendung nach Nutzungsbereichen		
Nutzungsbereich	*Franken*	*Anteil in Prozent*
Ausbildungs-Infrastruktur	33 650 000	16,8%
Einsatz-Infrastruktur	62 828 000	31,3%
Nicht direkt zuteilbar	104 000 000	51,9%
Rahmenkredite für verschiedene Mieter und Vorhaben		
Total 15 Verpflichtungskredite	200 478 000	100,0%

Verhandlungen

19.09.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
28.11.2005 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** war Eintreten unbestritten und die Vorlage wurde vom Rat auch einstimmig angenommen. In der Eintretensdebatte wurde nicht in erster Linie über die einzelnen Projekte diskutiert, sondern über die künftige Zielrichtung und die weiteren Schritte der Armeereform. Im **Nationalrat** wurde das Immobilienprogramm nur von der Grünen Fraktion abgelehnt. Eine Minderheit Josef Lang (G, ZG) beantragte Nichteintreten mit der Begründung, dass keine weiteren Investitionen in die Armee erfolgen sollen, solange keine Klarheit über die weitere Entwicklung der Armeereform bestehe. Die gleiche Minderheit beantragte im Falle des Eintretens auf den Neubau des Waffenplatzes von Bure zu verzichten. Mit 134 zu 20 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten und er lehnte den weiteren Minderheitsantrag Lang mit 112 zu 39 Stimmen ab.

05.049 Bekämpfung der Kriminalität. Abkommen mit Lettland und Tschechien

Botschaft vom 3. Juni 2005 zu den Abkommen mit Lettland und Tschechien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität (BBl 2005 3979)

Ausgangslage

Um grenzüberschreitende Kriminalität wirksam zu verhindern oder zu bekämpfen, bedarf es eines umfassenden Engagements im zwischenstaatlichen Bereich. So sind nebst anderen Massnahmen die Instrumentarien der polizeilichen Zusammenarbeit auf regionaler, bilateraler und multilateraler Ebene konsequent auszubauen. Durch die Abkommen mit Lettland und Tschechien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität wird die bilaterale Polizeikooperation mit zwei wichtigen Ländern Osteuropas verstärkt. Die Verhandlungen in den Jahren 2003 und 2004 konnten mit Lettland am 23. Mai 2005 mit der Unterzeichnung des Abkommens in Riga abgeschlossen werden. Das Abkommen mit Tschechien wurde am 31. Mai 2005 in Prag unterzeichnet. Die Abkommen regeln die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen dem nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Polizeibehörden und optimieren die bestehende Interpol-Zusammenarbeit im Bereich des polizeilichen Informations- und Datenaustauschs unter Berücksichtigung des Datenschutzes. Punktuell ermöglichen sie eine über die Interpol-Regelungen hinausgehende Zusammenarbeit (z. B. Bildung gemeinsamer Analyse- und Ermittlungsgruppen). Sie greifen nicht in die bestehende Kompetenzverteilung zwischen den Justiz- und Polizeibehörden ein. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen wird nicht angetastet.
Bei politischen, militärischen und fiskalischen Delikten ist die polizeiliche Zusammenarbeit ausgeschlossen.
Die Abkommen reihen sich ein in die konzentrierten Bestrebungen der Schweiz, mit bilateralen Polizeikooperationsabkommen den Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität zu verstärken. Entsprechende Abkommen mit den Nachbarstaaten (Deutschland, Österreich/Fürstentum Liechtenstein, Frankreich, Italien) sowie mit Ungarn sind bereits in Kraft. Zudem wurde ein Abkommen mit Slowenien unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Wie die Abkommen mit Ungarn und Slowenien sind auch diejenigen mit Lettland und Tschechien Polizeiverträge, welche die Zusammenarbeit mit den Behörden eines nicht benachbarten Staates regeln. Entsprechend weisen alle vier Abkommen ähnliche Bestimmungen auf. Die Abkommen mit Lettland und Tschechien schaffen die Voraussetzungen, damit die bestehende gute Polizeizusammenarbeit zwischen der Schweiz einerseits sowie Lettland und Tschechien andererseits weiter intensiviert werden kann. Damit tragen

sie bei zur Erreichung der Ziele des Bundesrates im Rahmen der Optimierung der internationalen Zusammenarbeit im Polizeibereich.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Tschechischen Republik über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung strafbarer Handlungen

05.10.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.03.2006	NR	Zustimmung.
24.03.2006	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
24.03.2006	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (186:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Lettland über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität

05.10.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.03.2006	NR	Zustimmung.
24.03.2006	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
24.03.2006	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (186:0)

Beide Räte stimmten den beiden Abkommen einstimmig zu.

05.061 Verbot oder Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen (Protokoll V)

Botschaft vom 17. August 2005 betreffend das Protokoll vom 28. November 2003 über explosive Kriegsmunitionsrückstände (Protokoll V) zum Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässig Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (BBl 2005 5579)

Ausgangslage

Mit der Botschaft unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten das Protokoll vom 28. November 2003 über explosive Kriegsmunitionsrückstände zum Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (nachfolgend Waffenübereinkommen), zu Genehmigung. Das Waffenübereinkommen besteht aus einem Rahmenübereinkommen und 4 Protokollen, die den Gebrauch spezifischer konventioneller Waffen einschränken oder verbieten (Protokoll I über nicht entdeckbare Splitter; Protokoll II und revidiertes Protokoll II über Minen, Sprengfallen und andere Vorrichtungen; Protokoll III über Brandwaffen; Protokoll IV über Blendlaserwaffen).
Das am Treffen der Vertragsstaaten des Waffenübereinkommens vom 28. November 2003 verabschiedete Protokoll über explosive Kriegsmunitionsrückstände (nachfolgend Protokoll V) trägt der Erkenntnis Rechnung, dass explosive Kriegsmunitionsrückstände nach Beendigung der bewaffneten Konflikte schwerwiegende humanitäre Probleme verursachen. Dieses neue Protokoll bezweckt, vor allem durch postkonfliktuelle Abhilfemassnahmen, die Gefahren und Wirkungen explosiver Kriegsmunitionsrückstände für die Zivilbevölkerung auf ein Mindestmass zu beschränken. Es enthält eine Räumungspflicht für Staaten, auf deren Hoheitsgebiet sich explosive Kriegsmunitionsrückstände befinden, sowie eine Pflicht des Verwenders dieser explosiven Munition zur technischen, finanziellen oder personellen Hilfe bei der Räumung. Es sieht ferner namentlich eine Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflicht für Informationen über die verwendete explosive Munition, einen Informationsaustausch zur Erleichterung der Räumung, Massnahmen zur Warnung und Aufklärung der Zivilbevölkerung über das Gefahrenpotenzial explosiver Kriegsmunitionsrückstände sowie internationale Hilfe und Zusammenarbeit vor. Ein Technischer Anhang präzisiert mit rechtlich nicht verbindlichen Empfehlungen diese Pflichten und beinhaltet ferner allgemeine Richtlinien im Bereich der Herstellung, der Handhabung und der Lagerung von explosiver Munition. Das Protokoll V ist mit der schweizerischen Rechtsordnung vereinbar. Die Annahme des Protokolls wird keine voraussehbaren finanziellen Folgen für Bund und Kantone haben.

Die Schweiz hat sich im Rahmen des Waffenübereinkommens stets für humanitäre Anliegen eingesetzt und hat die Ausarbeitung des Protokolls V unterstützt. Für die Ratifikation des Protokolls V sprechen sowohl humanitäre Erwägungen, die – in Übereinstimmung mit der humanitären Tradition der Schweiz – darauf abzielen, die nachteiligen Folgen bewaffneter Konflikte auch nach deren Beendigung für die Zivilbevölkerung möglichst gering zu halten, als auch das bisherige Fehlen entsprechender Regelungen im humanitären Völkerrecht. Die schweizerische Politik im Bereich der humanitären Minenräumung umfasst bereits heute explosive Kriegsmunitionsrückstände. Dies gilt sowohl für die finanzielle Unterstützung von Räumungseinsätzen als auch für die Ausbildung von Munitions- und Minenräumern. Es gilt ferner für die gleichberechtigte Berücksichtigung von Opfern von Landminen und explosiven Kriegsmunitionsrückständen bei der Betreuung und Rehabilitierung. Das Protokoll V stellt aus schweizerischer Sicht eine willkommene Ergänzung des humanitären Völkerrechts dar.

Verhandlungen

15.12.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
09.05.2006 NR Zustimmung.

Beide Räte stimmten dem Bundesbeschluss einstimmig zu.

05.069 Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft. Abkommen mit Italien

Botschaft vom 31. August 2005 zum Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft (BBl 2005 5423)

Ausgangslage

Angesichts der durch die Anschläge vom 11. September 2001 veranschaulichten Bedrohung erweist sich eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen mehr denn je als notwendig.
Das zur Genehmigung unterbreitete Abkommen regelt die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Italien bei der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen. Die Zusammenarbeit soll sich jedoch nicht auf die Dauer der Olympischen Winterspiele beschränken, sondern unabhängig davon weitergeführt werden. Das Abkommen entspricht inhaltlich einer kürzlich zwischen der Schweiz und Frankreich abgeschlossenen Vereinbarung und stellt die konsequente Fortsetzung der Politik des Bundesrates zur Wahrung der Sicherheit gegen terroristische Angriffe aus der Luft dar. Die zur Diskussion stehende Kooperation zwischen Italien und der Schweiz bezweckt die Erleichterung des gegenseitigen systematischen Informationsaustausches über die allgemeine Luftlage sowie die Verbesserung der Interventionsmöglichkeiten beider Parteien im Falle einer konkreten Bedrohung. Unter dem Kommando des Gastlandes sind grenzüberschreitende Luftpolizeieinsätze bis hin zum Einsatz von Infrarotlockzielen möglich. Ausgeschlossen sind dagegen der Warnschuss mit scharfer Munition sowie der Zerstörungsschuss. Auf die Souveränität der beiden Staaten wie auch auf geltende bilaterale Abkommen wird Rücksicht genommen.

Verhandlungen

28.11.2005 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
05.12.2005 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** war Eintreten unbestritten. In der Detailberatung beantragte eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) das Abkommen lediglich für die Dauer der Olympischen Winterspiele in Turin zu bewilligen. Die Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass ein unbefristetes Abkommen eine militärische Zusammenarbeit mit dem Nato-Land Italien bedeute. Bundesrat Samuel Schmid betonte, dass dieses Abkommen mit Italien die Luftpolizeidienste und nicht eine militärische Zusammenarbeit regelt. Mit 108 zu 31 Stimmen wurde der Minderheitsantrag abgelehnt und in der Gesamtabstimmung wurde das Abkommen mit 114 zu 24 Stimmen angenommen.
Der **Ständerat** stimmte dem Abkommen ohne Gegenstimmen zu.

05.085 Führungsstrukturen der Armee und Unterstellungsverhältnisse.

Bericht

Bericht vom 2. Dezember 2005 zu den Führungsstrukturen der Armee und die Unterstellungsverhältnisse (in Ausführung von Art. 13 Abs. 2 Armeeorganisation) (BBl 2005 6997)

Ausgangslage

Der Bundesrat hat zuhanden der Bundesversammlung einmalig Bericht über die Führungsstrukturen der Armee und die Unterstellungsverhältnisse zu erstatten. Darin soll die Diskussion in der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (SiK-S) zur Differenzbereinigung bei der Revision der Militärgesetzgebung zusammengefasst werden. Gleichzeitig ist anhand von Beispielen aufzuzeigen, ob und wie sich die Führungsstrukturen der Armee bisher bewährt haben. Die SiK-S beschäftige sich mit drei grundsätzlichen Fragen: Der Frage des Spannungsfeldes im Bereich der Führung, mit der Frage der zusätzlichen Führungsebene (Division) zwischen Teilsstreitkraft Heer und der taktischen Stufen und schlussendlich mit der Frage der Sicherstellung der Personalalimentierung der Stäbe. Das VBS, welches diese Fragen zurzeit bearbeitet, wird dem Bundesrat entsprechende Anträge unterbreiten.
Einige Schlüsse bezüglich der Führungsstruktur können bereits heute gezogen werden: Die geltenden Führungsstrukturen haben sich in verschiedenen Einsätzen und in internen Stabsübungen bewährt. Aufgrund der gemachten Erfahrungen werden sie – wo nötig und sinnvoll – ständig entsprechend der Aufgabe angepasst. Die regionale Verankerung respektive die Verbindung zu den zivilen und kantonalen Behörden ist über die vier Territorialregionen, trotz der Reduktion der Stäbe, weiterhin gewährleistet.
Das Konzept der so genannten Task Force ist Garant für flexible, modulare, lagegerechte und leistungsorientierte Zusammensetzung von militärischen Einsatzverbänden in allen Lagen und Operationstypen. Die Teilstreitkraft Heer hält in Form des Einsatzstabes Heer (ab 1. Januar 2006: Heeresstab) einen Stab bereit, der imstande ist, die Funktion eines ehemaligen Korpsstabes Armee 61/95 zu übernehmen. Die Vorausplanung zum Operationstyp „Präventive Raumsicherung“ lassen den Schluss zu, dass das Armeeleitbild-Führungsmodell der momentanen Lage respektive den operativen Erfordernissen am besten Rechnung trägt. Im Rahmen der Planung und der Umsetzung des Entwicklungsschritts 2008/2011 müssen die Führungsstrukturen analysiert und gegebenenfalls angepasst werden.

Verhandlungen

23.03.2006	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
12.06.2006	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Beide Räte nahmen diskussionslos vom Bericht Kenntnis.

06.008 Waffengesetz. Änderung

Botschaft vom 11. Januar 2006 zur Änderung des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG) (BBl 2006 2713)

Ausgangslage

Mit der Revision des Waffengesetzes sollen die Lücken, die sich in seiner praktischen Anwendung ergeben haben, geschlossen und die Prävention des Missbrauchs von Waffen verbessert werden.
Ein Schwerpunkt der Vorlage ist die Vereinheitlichung der Anwendung des Waffenrechts. Bisher wurde das Gesetz in den Kantonen in einigen Bereichen überaus unterschiedlich ausgelegt und angewandt. Der Erlass enthält Neuerungen, die eine Harmonisierung der Praxis bewirken sollen.
Soft-Air-, CO_2-, Druckluft-, Schreckschuss- und Imitationswaffen, die bislang frei erhältlich waren, werden neu dem Waffengesetz unterstellt, wenn sie mit echten Waffen verwechselt werden können oder eine gewisse Mündungsenergie aufweisen. Messer und Dolche werden neu erfasst. Die bisherigen Kriterien für ihre Erfassung waren schwer verständlich.
Der anonymisierte Verkauf von Waffen, etwa über das Internet oder durch Inserate, wird verboten. Wer eine Waffe verkaufen möchte, soll für die Behörden identifizierbar sein.
Das Verbot des missbräuchlichen Tragens gefährlicher Gegenstände gibt der Polizei und den Zollbehörden die Möglichkeit, in der Öffentlichkeit mitgetragene Baseballschläger, Metallrohre, Veloketten und vergleichbare Gegenstände einziehen zu können, bevor damit Personen gefährdet und Straftaten begangen werden. Diese Regelung stellt ein wichtiges Werkzeug zur Verhinderung von

Gewaltstraftaten dar. Die für die Prävention von Waffenmissbräuchen wichtige Datenbank über den Entzug und die Verweigerung von Bewilligungen und die Beschlagnahme von Waffen (DEBBWA) erhält eine gesetzliche Grundlage. Bislang existierte nur eine befristete Rechtsgrundlage in der Waffenverordnung. Diese Datensammlung soll verhindern, dass Waffen in die Hände von Personen gelangen, für die Hinderungsgründe bestehen oder denen eine Waffe durch die Polizei entzogen worden war. Durch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage soll im Waffenbereich der Datenaustausch zwischen dem Bundesamt für Polizei und dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ermöglicht werden. Einerseits werden dadurch die Besitzerinnen und Besitzer von ehemaligen Armeewaffen für die zivilen Behörden identifizierbar. Andererseits kann verhindert werden, dass Armeewaffen an Personen abgegeben werden, die beim Bundesamt für Polizei wegen Waffenmissbrauchs registriert sind.
Das Bundesamt für Polizei soll neu beauftragt werden, eine nationale Stelle zur Auswertung von Schusswaffenspuren zu führen. Damit werden Schusswaffenspuren gesamtschweizerisch zentral erfasst und durch die Polizeibehörden abrufbar. Diese Koordinationsstelle entspricht einem langjährigen Anliegen der Kantone und stellt ein wirksames Instrument zur Aufklärung von Gewaltstraftaten dar, die mit Feuerwaffen begangen wurden.

Verhandlungen

08.06.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
27.09.2006	NR	Behandlung der Vorlage bis Art. 9b.
15.03.2007	NR	Behandlung der Vorlage bis Art. 33.
22.03.2007	NR	Abweichend.
04.06.2007	SR	Abweichend.
18.06.2007	NR	Abweichend.
20.06.2007	SR	Zustimmung.
22.06.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
22.06.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (167:19)

Eintreten war im **Ständerat** unbestritten. In der Eintretensdebatte begrüssten alle Referenten die Reformen, die Linke beantragte aber zusätzliche Schritte. So beantragte Anita Fetz (S, BS) die Altersgrenze für den Waffenerwerb auf das 21. Altersjahr zu erhöhen, wobei der Bundesrat für Sportschützen Ausnahmen bewilligen könnte. Zusätzlich beantragte sie für Personen bis 25 Jahren eine Eignungsprüfung bei Waffenkäufen einzuführen. Sie begründete ihren Antrag damit, dass viele Jugendliche im 18. Lebensjahr noch nicht in jedem Fall über die entsprechende Reife und Zurückhaltung verfügen. Beide Anträge wurde mit grossem Mehr abgelehnt. Abgelehnt wurde auch ein Antrag der Kommissionsminderheit Maxmilian Reimann (V, AG), welche administrative Vereinfachung für Waffenhändler forderte. Auch keine Zustimmung fand ein Antrag der Kommissionsminderheit Michel Béguelin (S, VD), der eine Datenbank für neu verkaufte Waffen verlangte. Der Rat stimmte mit Zustimmung des Bundesrates auch oppositionslos dem Antrag der Kommission zu, die Grenze für antike Schusswaffen auf das Jahr 1870 und für Hieb-, Stich- und andere Waffen auf das Jahr 1900 festzusetzen. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage vom Ständerat einstimmig angenommen.
Auch im **Nationalrat** war Eintreten unbestritten. Aus der Eintretensdebatte gingen zwei verschiedene Tendenzen hervor: Auf der bürgerlichen Seite die Hüter der Schweizer Waffentradition, die die Staatskontrolle auf das absolut Notwendige reduzieren wollten und auf der linke Seite jene, die sich von möglichst viel Staatskontrolle weniger Gefahr durch Waffen erhofften und die Armeewaffen zu Hause verbieten möchten. In der Detailberatung beantragte eine Kommissionsminderheit Schlüer (V, ZH), dass anerkannte Waffensammler und mit Waffen befasste kulturelle und historische Einrichtungen von der Bewilligungspflicht für den Erwerb und den Besitz von Waffen und Munition von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden sollen. Bundesrat Christoph Blocher beantragte wie die Kommissionsmehrheit den Antrag abzulehnen, weil er zu Privilegierungen von Waffensammlern führte, der Staat müsste nämlich festlegen, wer als anerkannter Waffensammler gelten soll. Mit 120 zu 57 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und damit der Fassung des Ständerates. Abgelehnt wurde auch mit 92 zu 65 Stimmen ein Antrag der Kommissionsminderheit Recordon (G, VD), welche das grundsätzliche Recht auf den Kauf, den Besitz und das Tragen einer Waffe aus dem Gesetz streichen wollte. Bei der Frage über die Zulassung von Repetierschrotflinten (Pump Action), verlangte eine Kommissionsminderheit Joseph Lang (G, ZG) ein Verbot. Die Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass die Repetierschrotflinte keine Waffe für Sportschützen und Jäger sei, sondern vor allem für kriminelle Zwecke missbraucht werde. Bundesrat Christoph Blocher wies

darauf hin, dass es keine Hinweise gebe, dass diese Waffe in der Realität besonders häufig oder mehr als andere Waffen für kriminelle Zwecke eingesetzt werde. Mit 86 zu 83 Stimmen lehnte der Rat den Minderheitsantrag ab. Abgelehnt wurden auch Minderheitsanträge von links-grüner Seite, welche beim Waffenerwerb Bedürfnisnachweise und Erwerbsgründe verlangten.
Auch bei der Fortsetzung der Detailberatung im **Nationalrat** anlässlich der Frühlingssession 2007 folgte die Debatte nach dem Muster, dass die Sozialdemokraten und die Grünen Einschränkungen beim Waffenerwerb und –besitz sowie stärkere staatliche Kontrollen forderten, die Bürgerlichen unterstützten eher die Interessen der Sportschützen, Jäger und Sammler und setzten auf Eigenverantwortung. Eine Minderheit Josef Lang (G, ZG) wollte alle Waffen mit Ausnahme des einschüssigen Kaninchentöters der **Waffenerwerbsscheinpflicht** unterstellen. Die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat beantragten sich dem Ständerat anzuschliessen. Die Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass es dem Ziel der höheren Sicherheit widerspreche, bei Jagd- oder Sportwaffen Ausnahmen zu machen. Mit 109 zu 64 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit.
Bei der **Markierungspflicht** von Feuerwaffen folgte der Rat mit 106 zu 60 Stimmen ebenfalls der Kommissionsmehrheit und damit dem Ständerat. Eine Minderheit Boris Banga (S, SO) wollte die Markierungspflicht nicht nur für die Hersteller, sondern auch für die Besitzer von Feuerwaffen. Damit hätten alle bereits erworbenen Waffen nachträglich markiert werden müssen. Für die Mehrheit der Kommission war jedoch eine weitergehende Markierungspflicht weder sinnvoll noch umsetzbar. Mit 92 zu 70 Stimmen folgte der Rat dem Antrag der Kommissionsmehrheit, welche die **Information der kantonalen Behörden** durch die Zentralstelle über die Einführung von Waffen und Munition in das schweizerische Staatsgebiet, streichen wollte. Zudem wollte die Mehrheit nur das System der **Generalbewilligung**; die vom Bundesrat und Ständerat vorgesehene Einzelbewilligung, als Voraussetzung für den Erhalt der Generalbewilligung, wollte die Mehrheit streichen. Die Minderheit Josef Lang (G, ZG) wollte dem Ständerat und dem Bundesrat folgen. Mit 95 zu 64 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit der Kommission und lehnte damit ein zweistufiges Verfahren ab.
Hauptstreitpunkt der Debatte im Nationalrat war die Forderung nach einem **nationalen Waffenregister**. Eine Minderheit Géraldine Savary (S, VD) wollte eine flächendeckende nationale Datenbank über alle Waffen und deren Besitzer, die Mehrheit der Kommission wollte dem Bundesrat und Ständerat folgen und nur eine Datenbank über den Erwerb von Waffen. Théophil Pfister (V, SG) meinte dazu, dass mit der Registrierung der Waffenbesitzer und Waffen nicht mehr Sicherheit und weniger Kriminalität erreicht werden können. Josef Lang (G, ZG) verwies dagegen darauf, dass in der Schweiz jedes Auto und jede Kuh registriert sei. Bundesrat Christoph Blocher erinnerte daran, dass die Kantone ein Waffenregister im Sinne der Kommissionsminderheit ablehnen. Der Nutzen für ein solches Register wäre klein und der Aufwand gross. Der Rat beschloss mit 95 zu 65 Stimmen der Kommissionsmehrheit und damit dem Beschluss des Ständerates zu folgen.
Eine Minderheit Boris Banga (S, SO) beantragte das häusliche **Aufbewahren von Armeewaffen** abzuschaffen. Es bestehe keine militärische Notwendigkeit mehr, Waffen und Munition nach Hause zu nehmen und die Dienstwaffen, die in Kellern und Estrichen lagern, würden ein erhebliches Sicherheitsrisiko darstellen, begründete die Minderheit ihren Antrag. Die Mehrheit und damit ein Teil der bürgerlichen Seite argumentierte mit der rascheren Mobilisierung im Ernstfall und sie sah die Schützentradition gefährdet. Andere Bürgerliche Sprecher hatten Verständnis für das Anliegen der Minderheit, wollten aber die Frage nicht beim Waffengesetz regeln. Auch Bundesrat Christoph Blocher wehrte sich dagegen, die Diskussion beim Waffengesetz zu regeln. Mit 96 zu 80 Stimmen wurde der Antrag der Kommissionsminderheit abgelehnt. Mit 148 zu 20 Stimmen wurde das Gesetz in der Gesamtabstimmung angenommen.
In der Differenzbereinigung beschloss der **Ständerat** im Zusammenhang mit dem gewerbsmässigen Verbringen von Waffen in das schweizerische Staatsgebiet beim Beschluss festzuhalten, dass die zuständige Zentralstelle die kantonalen Behörden informiert. Auch bei den Beschlüssen zu den Einfuhrbewilligungsverfahren, beschloss der Ständerat am Entscheid für ein zweistufiges Verfahren festzuhalten. Bei den übrigen Differenzen schloss sich der Rat dem Nationalrat an.
Der **Nationalrat** folgte diskussionslos bei den zwei verbleibenden Differenzen den Beschlüssen des Ständerates. Die von der Kommission beantragte redaktionelle Änderung beim zweistufigen Bewilligungsverfahren wurde von beiden Räten diskussionslos angenommen.

06.014 Bekämpfung der Kriminalität. Abkommen mit Albanien und Mazedonien

Botschaft vom 1. Februar 2006 zu den Abkommen mit Albanien und Mazedonien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität (BBl 2006 2177)

Ausgangslage

Die Gefahrenlage der Schweiz hängt nicht nur von Binnenfaktoren ab, sondern immer mehr auch von der internationalen Situation. Auch die Bekämpfung der internationalen Kriminalität kann nur erfolgreich sein, wenn die entsprechenden Bemühungen international koordiniert werden. Deshalb ist die Schweiz zur Abwehr dieser Gefahren auf die Kooperation mit ausländischen und internationalen Partnern angewiesen.
Neben der globalen Zusammenarbeit im Rahmen von Interpol und den regionalen europäischen Bestrebungen mit Schengen, Europol und Eurojust ist die bilaterale Kooperation ein wichtiges Standbein der internationalen Polizeikooperation der Schweiz. Bilaterale Kooperationsverträge bestehen zurzeit mit den Nachbarstaaten und mit Ungarn. Zudem wurden mit Slowenien, Lettland, Tschechien und Rumänien solche Verträge unterzeichnet. Die Abkommen mit Albanien und Mazedonien verstärken die Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene mit zwei Staaten Südosteuropas, einer Region, die für die Wahrung der inneren Sicherheit der Schweiz wichtig ist.
Das Abkommen mit Albanien wurde im Rahmen von zwei Treffen in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 und das Abkommen mit Mazedonien anlässlich eines Treffens Anfang 2005 ausgehandelt. Aufgrund der geplanten Stationierung eines Schweizer Polizeiattachés in Skopje wurde mit Mazedonien zudem ein Notenaustausch zur Etablierung der rechtlichen Grundlagen dieser Stationierung abgeschlossen. Die Abkommen regeln die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den nach jeweiligem Landesrecht zuständigen Polizeibehörden im Bereich des Informationsaustauschs, der Koordination operativer Einsätze, der Einsetzung von gemeinsamen Arbeitsgruppen sowie bei der Aus- und Weiterbildung unter Wahrung eines hohen datenschutzrechtlichen Standards. Die Abkommen sollen in erster Linie der Bekämpfung der Schwerstkriminalität dienen, sind jedoch auf alle Kriminalitätsbereiche anwendbar. Explizit ausgeschlossen ist eine Zusammenarbeit bei politischen, militärischen und fiskalischen Delikten.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerrat der Republik Albanien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität

20.06.2006	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
22.03.2007	NR	Zustimmung.
23.03.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
23.03.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (140:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Mazedonien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität

20.06.2006	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
22.03.2007	NR	Zustimmung.
23.03.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
23.03.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (145:0)

Beide Räte stimmten den Abkommen diskussionslos und einstimmig zu.

06.015 Bekämpfung der Kriminalität. Abkommen mit Rumänien

Botschaft vom 1. Februar 2006 zum Abkommen mit Rumänien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität (BBl 2006 2217)

Ausgangslage

Die Gefahrenlage der Schweiz hängt nicht nur von Binnenfaktoren ab, sondern wird in verschiedener Hinsicht zusehends durch internationale Bezüge geprägt. Gleichzeitig lässt sich das internationale Verbrechen nur auf internationaler Ebene erfolgversprechend bekämpfen. Deshalb ist die Schweiz zur Abwehr dieser Gefahren auf die Zusammenarbeit mit ausländischen und internationalen Partnern angewiesen. Neben der globalen Zusammenarbeit im Rahmen von Interpol und den regionalen europäischen Bestrebungen im Zuge von Schengen, Europol und Eurojust ist die bilaterale Zusammenarbeit ein wichtiges Standbein der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit der

Schweiz. Bilaterale Kooperationsverträge bestehen zurzeit mit den Nachbarstaaten der Schweiz und mit Ungarn. Zudem wurden mit Slowenien, Lettland, der Tschechischen Republik sowie mit Albanien und Mazedonien solche Verträge unterzeichnet. Das Abkommen mit Rumänien verstärkt die bilaterale Zusammenarbeit mit einem Staat in Osteuropa, einer Region, die für die Wahrung der inneren Sicherheit der Schweiz wichtig ist. Das Abkommen mit Rumänien wurde im Rahmen zweier Treffen ausgehandelt, die Ende des Sommers 2004 und im Frühling 2005 stattfanden. Das Abkommen wurde am 31. August 2005 vom Bundesrat genehmigt und von Bundesrat Christoph Blocher am 19. September 2005 in Bukarest unterzeichnet.
Wie die anderen mit der Schweiz geschlossenen Abkommen regelt auch dasjenige mit Rumänien die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den nach jeweiligem Landesrecht zuständigen Polizeibehörden im Bereich des Informationsaustauschs, der Koordination operativer Einsätze, der Einsetzung gemeinsamer Arbeitsgruppen sowie der Aus- und Weiterbildung unter Wahrung eines hohen datenschutzrechtlichen Standards. Das Abkommen soll in erster Linie der Bekämpfung von Schwerstverbrechen dienen, ist jedoch auf alle Verbrechensbereiche anwendbar. Explizit ausgeschlossen ist eine Zusammenarbeit bei politischen, militärischen und fiskalischen Delikten wie auch in Rechtshilfeangelegenheiten. Das Abkommen greift nicht in die bestehende Kompetenzverteilung zwischen den Justiz- und Polizeibehörden ein. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen wird nicht angetastet. Das Abkommen kann mit den vorhandenen Mitteln umgesetzt werden.

Verhandlungen

20.06.2006	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
22.03.2007	NR	Zustimmung.
23.03.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
23.03.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (158:0)

Beide Räte stimmten dem Abkommen diskussionslos und einstimmig zu.

06.049 Immobilienbotschaft VBS 2007

Botschaft vom 31. Mai 2006 über Immobilien VBS (Immobilienbotschaft VBS 2007) (BBl 2006 5409)

Ausgangslage

Mit der Botschaft über Immobilien VBS beantragt der Bundesrat Verpflichtungskredite (VK) im Gesamtbetrag von 283,6 Millionen Franken zu Lasten Investitionskredit. Davon entfallen auf

Dep. Bereiche/Kredite		*Mio.Franken*	*Total Mio. Franken*
Departementsbereich Verteidigung (V)			132,050
4 Verpflichtungskredite für Vorhaben von mehr als 10 Milionen Franken			74, 150
– für Mieter V5 Heer	3 Vorhaben	57,250	
– für Mieter V6 Luftwaffe	1 Vorhaben	16,900	
9 Verpflichtungskredite für Vorhaben von 3 bis 10 Millionen Franken			57,900
– für Mieter V3 Führungsstab der Armee	1 Vorhaben	9,000	
– für Mieter V5 Heer	3 Vorhaben	17, 565	
– für Mieter V6 Luftwaffe	2 Vorhaben	14, 355	
– für Mieter V7 Logistikbasis der Armee	1 Vorhaben	4,080	
– für Mieter V8 Führungsunterstützungsbasis	2 Vorhaben	12,900	
Departementsbereich Bevölkerungsschutz (B)			28,550
1 Verpflichtungskredit für Vorhaben von mehr als 10 Millionen Franken			
– für Mieter Bevölkerungsschutz	1 Vorhaben	28,550	

und Eigentümervertreter		
Departementsbereich armasuisse (ar)		123,000
5 Rahmenkredite für Vorhaben bis 3 Millionen Franken)	123,00	
Total 19 neue Verpflichtungskredite (VK)		283,00

Verpflichtungskredit (VK) Immobilien, Bereich Verteidigung Verwendung nach Nutzungsbereichen		
Nutzungsbereich	*Mio. Franken*	*Anteil in Prozent*
Ausbildungs-Infrastruktur	89,130	67,5%
Ausbildungs- und Einsatz-Infrastruktur	16,940	12,8%
Einsatz-Infrastruktur	17,200	13,1%
Logistik-Infrastruktur	8,780	6,6%
Total 13 Verpflichtungskredite	132,050	100,0%

Verhandlungen

02.10.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
18.12.2006 SR Zustimmung.

Eintreten auf die Vorlage war im **Nationalrat** nicht bestritten. Eine Minderheit Josef Lang (G, ZG) beantragte jedoch auf die Militärbauten für das Integrierte Funkaufklärungs- und Sendesystem (Ifass) zu verzichten. Für dieses System wurden in Israel Komponenten in der Grössenordnung von 150 Millionen Franken bestellt. Josef Lang erinnerte in seiner Begründung daran, dass das Parlament den Ifass-Kauf im letzten Jahr in der Hoffnung bewilligt habe, dass sich die Lage im Nahen Osten entspannen werde. Auch von den Sozialdemokraten wurde das Rüstungsgeschäft mit Israel kritisiert. Bei den bürgerlichen Fraktionen fand der Einspruch gegen die Ifass-Beschaffung und dafür nötige Militärbauten keine Resonanz. Bundesrat Samuel Schmid machte geltend, dass der Ifass-Auftrag der israelischen Rüstungsindustrie über fünf Jahre hinweg bloss 30 bis 40 Millionen Franken pro Jahr einbringe. Man könne deshalb kaum davon ausgehen, dass die israelische Armee dank diesem Auftrag speziell befähigt wäre, Krieg zu führen. Mit 112 zu 61 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und damit dem Bundesrat. Weitere Kürzungsanträge von grüner Seite lehnte der Rat ab. Mit 117 zu 39 Stimmen wurde die Vorlage in der Gesamtabstimmung angenommen.
Auch im **Ständerat** war Eintreten nicht bestritten, der Rat stimmte dem Bundesbeschluss ohne Gegenstimmen zu.

06.050 Armeeorganisation. Änderung

Botschaft vom 31. Mai 2006 über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee) (BBl 2006 6197)

Ausgangslage

Die Veränderung der Bedrohung durch den Terrorismus (vor allem die anhaltenden Folgen für den langfristigen Sicherungsaufwand) sind der Hintergrund für den Entscheid des Bundesrates, die Fähigkeiten der Armee für subsidiäre Einsätze und die Raumsicherung zu verstärken. Zusammen mit den finanziellen Einschränkungen, die sich aus den beiden Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 ergaben, führte dies zu einer Redimensionierung der Mittel zur Abwehr eines Angriffs auf unser Land. Damit muss die am 1. Januar 2004 in Kraft getretene Verordnung über die Armeeorganisation angepasst werden.
Die Fähigkeiten der Armee für die wahrscheinlichen Einsätze sollen durch eine Schwergewichtsverlagerung von den schweren Kampftruppen zur Infanterie erhöht werden. Die Straffung der Führungsstrukturen auf Armee- und Brigadestufe vergrössern die Flexibilität und erhöhen die Anpassungsfähigkeit. Gleichzeitig erhöht die homogene Ausgestaltung der

Brigadeführung die Handlungsfreiheit im Einsatz. Bereits erfolgte Umbaumassnahmen sollen rechtlich abgebildet werden. Im Weiteren entlasten weniger schwere Kampftruppen auch das Betriebsbudget. Um der Armee eine grössere Planungssicherheit zu gewährleisten, wird das Bundesgesetz zur Verbesserung des Bundeshaushaltes dahingehend geändert, dass der Ausgabenplafond um weitere drei Jahre verlängert wird. Der bereits im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 gewährte Plafond wird damit bis zum Ende der Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 verlängert.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

03.10.2006	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.03.2007	SR	Zustimmung.
23.03.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (125:68)
23.03.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Vorlage 2
Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Armeeorganisation, AO)

03.10.2006	NR	Die Verordnung wird in der Gesamtabstimmung abgelehnt.
08.03.2007	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
11.06.2007	NR	Abweichend.
20.06.2007	SR	Zustimmung.
22.06.2007	NR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (121:57)
22.06.2007	SR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Im **Nationalrat** gab es zu beiden Vorlagen Rückweisungsanträge an den Bundesrat von der Kommissionsminderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) und von einzelnen Mitgliedern des Rates. Pirmin Schwander (V, SZ) beantragte auf die Vorlage 2 (Armeeorganisation) nicht einzutreten. Im Namen der Minderheit der Sicherheitspolitischen Kommission begründete Ulrich Schlüer den Antrag damit, dass es nach der Einführung von Armee XXI für einen weiteren Umbauschritt verfrüht sei. Die Frage des Ausbildungspersonals, ein Kernstück der Armee XXI, müsse geprüft werden, da sich die Situation bei den Instruktoren verschlechtert habe. Der Verfassungsauftrag müsse gewährleistet bleiben und die Verteidigungskraft der Armee darf nicht geschmälert werden. Die Minderheit verlangte auch, dass eine Trennung vorgenommen werde, wo und wie die Armee für die innere Sicherheit eingesetzt werde, dass kein Beitritt zu einem Militärbündnis nötig werde und dass eine eigene Rüstungsindustrie erhalten bleibe. Die bürgerliche Mitte lehnte die Rückweisungsanträge ab, dies führe bloss dazu, dass die Bevölkerung verunsichert werde und Zeit verloren gehe für die Anpassung von Armee XXI an veränderte Risiken und knappere Finanzen. Bundesrat Samuel Schmid betonte, dass sich der Bundesrat für die Armee einsetze, weil er glaubt, dass der Entwicklungsschritt 2008-2011 moderat und auch verkraftbar sei. Eine Verzögerung könne dazu führen, dass ein langsamer, schrittweiser Übergang zu der vorgeschlagenen Entwicklung nicht realisiert werden kann. Mit 153 zu 11 Stimmen beschloss der Rat auf beide Vorlagen einzutreten und lehnte alle Rückweisungsanträge ab. In der Detailberatung versuchten die Sozialdemokraten mit mehreren Anträgen den Entwicklungsschritt zu korrigieren. Beim Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts beantragte eine Minderheit Hans Widmer (S, LU) den Ausgabenplafond für die Armee auf 10 Milliarden Franken zu beschränken, eine Minderheit Josef Lang (G, ZG) wollte auf den Plafond ganz verzichten. Beide Anträge wurden damit begründet, dass die Armee verkleinert wurde und es keinen Grund gebe die Armee gegenüber anderen Teilen des Bundes finanzpolitisch zu privilegieren. Bundesrat Samuel Schmid beantragte die Ablehnung dieser Anträge. Die Armee habe längere Planungs- und Realisierungshorizonte. Vor diesem Hintergrund sei eine gewisse Stabilität mehr als nur angebracht und erlaube kostengünstigere Investitionen und Umbauvorhaben. Mit weniger Mitteln könnte die Armee ihre Aufträge nach Militärgesetz und Armeeleitbild nicht mehr vollständig erfüllen. Beide Minderheitsanträge wurden mit 109 zu 60 respektiv 109 zu 61 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes mit 109 zu 64 Stimmen angenommen. Bei der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee verlangte eine Minderheit Hans Widmer (S, LU) die Halbierung der Reservisten auf 40 000 Personen und ein Antrag Paul Günter (S, BE) verlangte eine Reduktion des Bestandes der aktiven Armee von 140 000 auf 100 000 Militärdienstpflichtige, womit die Sozialdemokraten zum Ausdruck bringen wollten, dass sie die

vermehrten Einsätze der Armee für die innere Sicherheit nicht unterstützen. Beide Anträge wurden jedoch mit 112 zu 63 respektiv 108 zu 61 Stimmen abgelehnt. Vor der Gesamtabstimmung erklärte Ulrich Schlüer (V, ZH) im Namen der SVP-Fraktion, dass die Reform, der Entwicklungsschritt 2008–2011, von den Planern überarbeitet werden müsse. Mit Unterstützung der Sozialdemokraten und der SVP-Fraktion wurde die Vorlage 2, die Verordnung über die Organisation der Armee, in der Gesamtabstimmung mit 73 zu 101 Stimmen abgelehnt.

Im **Ständerat** war es grundsätzlich unbestritten, dass die wachsende Gefahr von terroristischen Anschlägen bei gegenwärtig vernachlässigbarem Risiko eines klassischen Angriffs einen Umbau des sicherheitspolitischen Konzepts erfordert. Der Kommissionspräsident Hermann Bürgi (V, TG) erläuterte, dass die Schwergewichtsverlagerung von den schweren Kampftruppen zur Infanterie, die kontroversen Diskussionen ausgelöst haben. Die Kommission sei der Auffassung, dass die vorhandenen, sicherheitspolitischen Grundlagen für einen Entscheid ausreichend seien. Sie erachte im jetzigen Zeitpunkt insbesondere einen neuen sicherheitspolitischen Bericht nicht als zwingende Voraussetzung. Nach dem Konzept des Bundesrates stehe nicht mehr die klassische Verteidigung des Landes, sondern die Raumsicherung im Vordergrund. Die Raumsicherung sei Teil der Massnahmen des Staates zur Vorbeugung und Eindämmung von Gewalt strategischen Ausmasses, führte Hermann Bürgi aus. Sie gehörte deshalb unzweifelhaft zur Landesverteidigung. Auseinander gingen die Meinungen im Ständerat vor allem darüber, ob der in Zusammenarbeit mit Bundesrat Schmid formulierte Kompromissvorschlag für die kleine Armeereform einen bloss politisch begründeten Mittelweg oder eine auch sachlich gerechtfertigte Lösung darstelle. Weil das ursprüngliche Konzept, das eine Halbierung der Panzerbataillone und einen Ausbau der militärischen Friedenseinsätze vorsah, vom Nationalrat abgelehnt wurde, sah sich Bundesrat Samuel Schmid zu Konzessionen gezwungen: Auf den Ausbau der Auslandeinsätze verzichtet das neue Konzept, und die Zahl der Panzerbataillone wird statt von acht auf vier, lediglich auf sechs reduziert. Urs Schwaller (C, FR) erklärte, dass der Kompromiss bei den Panzerverbänden nicht nur militärisch nicht überzeugend sei, sondern er verursache auch unnötige Kosten in Höhe von jährlich 34 Millionen Franken. Noch einschneidender sei das Einfrieren des militärisch und aussenpolitisch wichtigen Auslandengagements auf heutigen Stand. Madeleine Amgwerd (C, JU) sah in diesem Kompromiss sogar eine Absage an den Grundsatz „Sicherheit durch Kooperation“. Maximilian Reimann (V, AG) erklärte, die Schweiz solle sich auf die guten Dienste des Roten Kreuzes beschränken und die militärische Arbeit den anderen überlassen. Die Linke hingegen plädierte für eine solidarische Aufgabenteilung bei Auslandeinsätzen der internationalen Gemeinschaft und einen Ausbau des Schweizer Engagements auf diesem Feld. Sicherheitspolitik sei heute ganz grundsätzlich nur noch in enger Zusammenarbeit mit dem Ausland sinnvoll, sagte Pierre-Alain Gentil (S, JU). Bundesrat Samuel Schmid warnte davor, den Kompromiss hochzustilisieren. Die Korrekturen ändern am gesamten Projekt wenig. Das Auslandengagement entspreche dem, was die Armee zu leisten vermöge, sagte Schmid. In der Gesamtabstimmung stimmte der Rat einstimmig dem Ausgabenplafond zu und mit 26 Stimmen bei 9 Enthaltungen stimmte er der Armeeorganisation zu.

Nachdem der **Nationalrat** die Verordnung über die Organisation der Armee an der Herbstsession 2006 in der Gesamtabstimmung abgelehnt hatte, musste die Vorlage erneut beraten werden. Theophil Pfister (V, SG) beantragte Nichteintreten und Pirmin Schwander (V, SZ) beantragte Rückweisung an den Bundesrat. Begründet wurden die Anträge damit, dass mit dem vorgeschlagenen Entwicklungsschritt das Milizsystem gefährdet werde und ein Widerspruch zur heutigen Bedrohungslage bestehe. Beide Anträge wurden jedoch von einer grossen Mehrheit abgelehnt. In der Detailberatung beantragte eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH), dass die Armee als Ganzes ihren Auftrag zu erfüllen hat, und dass es dementsprechend keine Aufteilung zwischen Kampftruppen einerseits und Bewachungstruppen anderseits geben soll. Die Kommissionsmehrheit wollte auf diese Präzisierung verzichten. Bundesrat Samuel Schmid unterstützte den Minderheitsantrag mit dem Argument, dass damit gewisse Missverständnisse aus dem Weg geräumt werden können. Mit 92 zu 67 Stimmen wurde der Antrag der Kommissionsminderheit angenommen. Im Zentrum der Debatte stand die Zahl der Panzerbataillone. Mit einem Minderheitsantrag wollte die SVP-Fraktion in der Verordnung ausdrücklich sechs Panzerbataillone verankern. Sozialdemokraten und Grüne forderten ebenfalls mit einem Minderheitsantrag eine Begrenzung auf vier Panzerbataillone. Die Kommissionsmehrheit wollte wie der Ständerat den Entscheid über die Anzahl der Panzerbataillone in der Kompetenz des Bundesrates belassen. Beide Minderheitsanträge wurden jedoch vom Rat klar abgelehnt. Mit 106 zu 46 Stimmen wurde die Vorlage in der Gesamtabstimmung angenommen.

Stillschweigend schloss sich der **Ständerat** den verbleibenden Differenzen zum Nationalrat an.

06.051 Rüstungsprogramm 2006

Botschaft vom 24. Mai 2006 über die Beschaffung von Armeematerial (Rüstungsprogramm 2006) (BBl 2006 5347)

Ausgangslage

Mit dem Rüstungsprogramm 2006 beantragt der Bundesrat folgende Materialbeschaffungen:

	Kredit Mio. Fr.	Kredit Mio. Fr.
Führung und Aufklärung in allen Lagen		550,0
- Führungsinformationssystem Heer (FIS HE)	424,0	
- Kommando-Fahrzeug/Umbau frei werdender Panzerjäger (Kdo Fz/Umbau Pzj)	126,0	
Mobilität		333,0
- Transporthelikopter 89 Super Puma Werterhaltung (TH89 Super Puma WE)	194,0	
- Genie- und Minenräumpanzer (G u Mirm Pz)	139,0	
Waffenwirkung		618,0
- Panzer 87 Leopard Werterhaltung (Pz 87 Leo WE)	395,0	
- Jetpiloten-Ausbildungssystem PC-21 (JEPAS PC-21)	115,0	
- F/A-18 Simulator (F/A-18 SIM)	69,0	
- Elektronische Schiessausbildungsanlage Leopard (ELSA Leo)	39,0	
Total Rüstungsprogramm 2006		1501,0

Verhandlungen

18.09.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates
13.12.2006 NR Zustimmung.

Eintreten war im **Ständerat** nicht bestritten. Eine Kommissionsminderheit Michel Béguelin (S, VD) beantragte jedoch eine Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, die Ausgaben auf höchstens 500 Millionen Franken zu beschränken und die Geniepanzer zu streichen. Der Präsident der sicherheitspolitischen Kommission Hermann Bürgi (V, TG) betonte, dass die Beschaffungen auf die Bedürfnisse der Armee ausgerichtet seien, sie berücksichtigten den geplanten Umbau der Armee weg von Kampftruppen hin zu Sicherheitskräften. Die Beschaffungen trügen den wahrscheinlichsten Einsätzen der Armee – subsidiäre Einsätze, Friedensförderung und Raumsicherung – Rechnung. Die Kommissionsminderheit begründete ihren Antrag damit, dass der Kreditbetrag für das Programm zu hoch sei, dies sei das teuerste Rüstungsprogramm seit 10 Jahren. Zudem seien einige Beschaffungen nicht mit dem Armeekonzept des Bundesrates kohärent. Mit 32 zu 9 Stimmen lehnte der Rat den Rückweisungsantrag ab. In der Detailberatung beantragte die Kommissionsminderheit den Betrag für die Genie- und Minenräumpanzern, den Betrag für die Werterhaltung Panzer 87 Leopard und für die Elektronische Schiessanlage Leopard zu streichen. Bei allen drei Beschaffungen folgte der Rat jedoch mit grosser Mehrheit dem Antrag der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates und in der Gesamtabstimmung wurde das Rüstungsprogramm mit 32 zu 5 Stimmen angenommen.
Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Josef Lang (G, ZG) Nichteintreten. Die grüne Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass mit der Ablehnung der neuen Armeeorganisation im Herbst 2006, die Grundlage für ein solch grosses Rüstungsprogramm fehle. Die Kommissionsmehrheit, Bürgerliche und Sozialdemokraten, sprachen sich für Eintreten aus. Bundesrat Samuel Schmid hielt fest, dass das Rüstungsprogramm nichts mit dem Entwicklungsschritt gemäss neuer Armeeorganisation zu tun habe. Wer an eine Milizarmee glaube, müsse ihr auch glaubhaftes Material zur Verfügung stellen. Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates und auch der Ständerat hätten dies abgeklärt und im Rüstungsprogramm kein Präjudiz für die neue Armeeorganisation erkannt. Mit 142 zu 23 Stimmen stimmte der Rat für Eintreten. Sozialdemokraten, Grüne und die SVP-Fraktion stellten in der Detailberatung 11 Minderheitsanträge, welche eine Kürzung der Rüstungsvorhaben zum Ziele hatten. Die Sozialdemokraten beantragten mit ihren

Minderheitsanträgen eine Halbierung der Rüstungsausgaben. Sie begründeten dies damit, dass sie eine Verkleinerung der Armee befürworten, womit auch das Rüstungsprogramm angepasst werden muss. Eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) wollte zwei Drittel des Rüstungsprogrammes zurückstellen, auch in diesem Falle mit der Begründung, dass zuerst die Armeeorganisation bereinigt werden müsse und mit dem Hinweis, dass keine Rüstungskäufe für Auslandeinsätze getätigt werden sollen. Linksgrüne Anträge wollten vier zentrale Bereiche des Rüstungsprogrammes streichen: den Kauf des Führungsinformationssystems Heer (FIS), den Umbau von Piranha-Panzerjägern zu Kommando-Fahrzeugen, den Kauf von Genie- und Minenräumungspanzern und den Kauf eines F/A-18 Simulators. Die Freisinnigen drohten das Rüstungsprogramm abzulehnen, jedoch mit anderen Vorzeichen: Würden einzelne Elemente aus der Vorlage gestrichen, sei die Modernisierung der Armee als Ganzes gefährdet. Bundesrat Samuel Schmid entgegnete den Argumenten der Minderheit Ulrich Schlüer damit, dass das Rüstungsprogramm nicht auf Auslandeinsätze und auf Nato-Kompatibilität ausgerichtet sei. Der Rat lehnte die Kürzungsanträge der verschiedenen Minderheiten mit grossem Stimmenanteil für die Kommissionsmehrheit und den Bundesrat ab, nur der Minderheitsantrag Ulrich Schlüer wurde mit Stichentscheid der Präsidentin mit 91 zu 90 Stimmen knapp abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss mit 115 zu 64 Stimmen angenommen.

06.052 WEF 2007-2009 in Davos. Einsatz der Armee im Assistenzdienst

Botschaft vom 31. Mai 2006 zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2007-2009 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen (BBl 2006 5623)

Ausgangslage

Mit der Botschaft wird die parlamentarische Genehmigung für den Einsatz von maximal 5000 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) 2007–2009 in Davos beantragt.
Mit Schreiben vom 22. Februar 2006 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden um Unterstützung durch den Bund, um die Sicherheitsmassnahmen für die Jahrestreffen 2007–2009 des WEF gewährleisten zu können.
Der Bundesrat qualifizierte mit Beschluss vom 28. Juni 2000 den privatrechtlich organisierten jährlichen Anlass WEF aufgrund seiner Bedeutung und Auswirkungen für die internationalen Interessen der Schweiz als ausserordentliches Ereignis im Sinne von Artikel 4 der BWIS-Abgeltungsverordnung (SR 120.6). An dieser Einschätzung hat sich nichts geändert.
Für das WEF 05 und das WEF 06 wurde die parlamentarische Genehmigung des Einsatzes der Armee erstmals über zwei Jahre beantragt und mit Bundesbeschluss vom 6. Dezember 2004 genehmigt. Im Sinne des Postulats der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats vom 25. Mai 2004 (04.3259) und der positiven Erfahrungen mit dem mehrjährigen Genehmigungsverfahren der Vorjahre soll die Genehmigung des Einsatzes der Armee über drei Jahre bei der Bundesversammlung beantragt werden.
Die Armee unterstützt den Kanton Graubünden wie bis anhin im Rahmen eines subsidiären Sicherungseinsatzes mit Leistungen vor allem im Bereich Objekt- und Personenschutz, im Bereich Wahrung der Lufthoheit und Sicherheit im Luftraum sowie mit logistischer Unterstützung, insbesondere im Bereich Koordinierter Sanitätsdienst (KSD). Der Einsatz der Armee verursacht gegenüber einem ordentlichen Ausbildungs- bzw. Flugdienst jährliche Mehrkosten von etwa 2 Millionen Franken, die voraussichtlich im Rahmen der bewilligten Kredite aufgefangen werden können. Darüber hinaus beteiligt sich der Bund wie bis anhin nach einem dreistufigen Finanzierungsmodell jährlich mit 3 Millionen Franken an den Kosten für die Sicherheitsmassnahmen anlässlich der Jahrestreffen des WEF. Zwischen dem Bund und dem Kanton Graubünden ist zudem für die Jahre 2007–2009 eine maximale Kostenüberschreitung von gesamthaft 1,5 Millionen Franken vereinbart worden.

Verhandlungen

18.09.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
13.12.2006 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** beantragte eine Kommissionsminderheit Michel Béguelin (S, VD) auf die Vorlage nicht einzutreten. Für die Kommissionsmehrheit waren die Voraussetzungen gemäss Armeegesetz für den Armeeeinsatz erfüllt, wonach eine Hilfeleistung nur dann zulässig ist, als sie erstens im öffentlichen Interesse liegt und es zweitens den zivilen Behörden nicht möglich ist, ihre Aufgaben in personeller, materieller und zeitlicher Hinsicht zu bewältigen. Die Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass das WEF ein privater Anlass sei. Die Verantwortung für die Sicherheit obliege den Veranstaltern und den lokalen Polizeibehörden. Bei Bedarf könnten auch die Polizeiorgane anderer Kantone beigezogen werden. Für die Minderheit war es nicht annehmbar, dass Polizeiorgane anderer Kantone nur als Reserve vorgesehen sind und Milizsoldaten die Aufgaben der Polizei übernehmen sollten. Bundesrat Samuel Schmid entgegnete, dass mit dem Einsatz der Armee die Polizeihoheit der Kantone gewährleistet bleibe, denn die Armee komme nur zum Einsatz, wenn die Kantone ein entsprechendes Gesuch stellen, was im Falle des WEF geschehen sei. Mit 32 zu 9 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten und mit dem gleichen Resultat genehmigte er in der Gesamtabstimmung den Bundesbeschluss.
Auch im **Nationalrat** beantragte eine links-grüne Minderheit Boris Banga (S, SO) Nichteintreten. Auch sie begründete ihren Antrag damit, dass das WEF ein privater Anlass sei und die Milizarmee aus reinen Kostengründen missbraucht werde. Anders als der Bundesrat, sieht die Minderheit im WEF kein ausserordentliches Ereignis. Die Mehrheit der Kommission war der Ansicht, dass sich an der Einschätzung der Situation gegenüber den vergangenen Treffen des WEF nichts geändert habe und der subsidiäre Einsatz somit gerechtfertigt sei. Bundesrat Samuel Schmid betonte, dass das WEF aufgrund seiner Bedeutung und Auswirkungen für die internationalen Interessen der Schweiz als ausserordentliches Ereignis einzustufen sei. Das Engagement der Armee beschränke sich auf das, was gestützt auf die völkerrechtlichen Pflichten zu leisten sei. Mit 108 zu 62 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten. Abgelehnt wurde in der Detailberatung mit 95 zu 56 Stimmen ein Antrag der Kommissionsminderheit Paul Günter (S, BE), die den Einsatz nur für das Jahr 2007 genehmigen wollte. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss mit 107 zu 59 Stimmen angenommen.

06.069 Bekämpfung des Terrorismus. Abkommen mit den Vereinigten Staaten

Botschaft vom 6. September 2006 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Einsatz von gemeinsamen Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Finanzierung des Terrorismus (BBl 2006 7781)

Ausgangslage

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA wurde die internationale Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung intensiviert. Die Schweiz hat zwölf UNO-Übereinkommen und Zusatzprotokolle ratifiziert und umgesetzt und ihr strafrechtliches Instrumentarium in diesem Bereich ausgebaut (vgl. BBl 2002 5390). Um den schweizerischen und US-amerikanischen Strafverfolgungsbehörden die Ermittlungen im Zusammenhang mit diesen Terroranschlägen zu erleichtern, hat der Bundesrat mit den Vertretern der US-Regierung das „Operative Working Arrangement“ (OWA) abgeschlossen, das seit dem 4. September 2002 in Kraft ist. Die positiv verlaufene Zusammenarbeit der Strafbehörden der beiden Länder, die im Zuge dieser Kooperation gesammelten Erfahrungen und die zahlreichen in den USA laufenden Ermittlungen im Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September 2001 haben den Bundesrat dazu bewogen, neue Verhandlungen aufzunehmen. Christoph Blocher, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), wurde daher beauftragt, mit den Regierungsvertretern der Vereinigten Staaten von Amerika ein Abkommen über die Polizeizusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung auszuhandeln. Dieses neue Abkommen ersetzt das OWA.
Das Folgeabkommen bezweckt die Schaffung gemeinsamer Ermittlungsgruppen zur Beschaffung und zum Austausch von Informationen im Kampf gegen den Terrorismus und dessen Finanzierung. Die Polizeizusammenarbeit beschränkt sich auf hängige Ermittlungs- und/oder Strafverfahren in den beiden Ländern und richtet sich nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht. Sie ergänzt die Kooperation im Rechtshilfebereich, die auch weiterhin durch den Staatsvertrag vom 25. Mai 1973 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (SR 0.351.933.6) geregelt wird.

Verhandlungen

22.03.2007	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
21.06.2007	SR	Zustimmung.
22.06.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (119:62)
22.06.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (33:3)

Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) Nichteintreten und eine Minderheit Carlo Sommaruga (S, GE) eine Aussetzung der Beratung bis feststehe, dass die USA die Genfer Konventionen und das UN-Übereinkommen über die Folter einhalten. Unterstützt wurde der Minderheitsantrag Sommaruga von linker und grüner Seite. Er wurde von einzelnen Rednern mit dem Argument unterstützt, dass die Auslegung des Vertrages von Seiten der USA problematisch sei, dass die USA ein unzuverlässiger Partner seien und ein Kontrollinstrument für die Umsetzung des Vertrages fehle. Die Grünen begründeten Ihren Nichteintretensantrag damit, dass der Vertrag mit den USA über Rechtshilfe im Strafbereich von 1973 auch für die Bekämpfung des Terrorismus genüge. Die Sprecher der Kommissionsmehrheit betonten, dass der Vertrag kein Kniefall vor den USA sei und er auch nicht bedeute, dass die Politik der USA von der Schweiz in jedem Fall unterstützt werde. Dieses Abkommen sei von der Schweiz gewünscht worden, weil sie bei der Bekämpfung des Terrorismus mit den USA zusammenarbeiten wolle. Einzelne bürgerliche Redner meinten, dass es nicht um eine Beurteilung der Rechtsstaatlichkeit der USA gehe, sondern nur darum, ein Instrument zu schaffen, das mit kurzen Wegen einen raschen Informationsaustausch ermögliche. Generell unterstützten die bürgerlichen Fraktionen das Eintreten auf die Vorlage. Bundesrat Christoph Blocher erklärte, dass das Abkommen sehr restriktiv sei. Der Strafbestand einer gemeinsamen Aktion müsse in der Schweiz anerkannt sein. Wenn amerikanische Ermittler sich strafbar machen, werden sie in der Schweiz zur Rechenschaft gezogen. Mit 146 zu 26 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten und mit 111 zu 60 Stimmen lehnte er eine Aussetzung der Beratung ab. Mit 110 zu 55 Stimmen wurde die Vorlage in der Gesamtabstimmung angenommen.
Im **Ständerat** war Eintreten auf die Vorlage nicht bestritten. In der Eintretensdebatte wurden von allen Rednern die Massnahmen im Kampf gegen den Terrorismus unterstützt, wobei jedoch die Verletzung von Bürger- und Grundrechten beachtet werden müsse. Ein Minderheitsantrag Pierre Bonhôte (S, NE) verlangte, dass die Bundesanwaltschaft die Teilnahme der Schweiz an der gemeinsamen Ermittlungstruppe sistieren könne, sofern Informationen und Beweise mit Mitteln erlangt wurden, die dem schweizerischen Recht oder dem Völkerrecht zuwiderlaufen. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit war jedoch eine solche Bestimmung im Bundesbeschluss nicht nötig, da dies bereits im Abkommen geregelt sei. Bundesrat Christoph Blocher betonte, dass der Antrag der Minderheit überflüssig sei, weil in jedem Fall jeder Rechtshilfefall mit den USA gemäss Rechtshilfegesetz geprüft werde. Mit 23 zu 10 Stimmen wurde der Antrag der Minderheit abgelehnt und mit 27 Stimmen bei 6 Enthaltungen wurde der Bundesbeschluss angenommen.

06.073 Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten. Volksinitiative

Botschaft vom 13. Septembre 2006 über die Volksinitiative "Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten" (BBl 2006 vom 7629)

Ausgangslage

Die Initiative „Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten“ ist aus den Diskussionen um den Fluglärm in der Region des Militärflugplatzes Meiringen heraus entstanden. Die Initiative will touristisch genutzte Erholungsgebiete in der Schweiz durch ein Verbot militärischer Übungsflüge mit Kampfjets in der heutigen Friedenszeit vor Fluglärm schützen.
Der Geltungsbereich der Initiative ist nicht abschliessend bestimmbar. Die räumliche Ausscheidung der touristisch genutzten Erholungsgebiete liegt als Teil der Raumplanung grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone. Die heutigen Festlegungen in den Richt- und Nutzungsplänen geben zwar Hinweise auf die möglichen Auswirkungen der Initiative, sie genügen für die Umsetzung der Initiative jedoch nicht. Auch die genauen Kriterien, wann von einer touristischen Nutzung auszugehen ist, sind nicht auf dem Weg der Auslegung bestimmbar. Damit die Initiative im Falle der Annahme umgesetzt werden könnte, müsste zuerst der genaue Geltungsbereich mit einer ausführenden Gesetzgebung definiert werden. Die Armee erfüllt mit Kampfjets den verfassungsmässigen Auftrag zur Wahrung der Lufthoheit der Schweiz. Dazu gehört in Friedenszeiten insbesondere der Luftpolizeidienst, mit dem die Sicherheit im Luftraum auch zugunsten des Zivilluftverkehrs gewährleistet wird und im Fall eines

bewaffneten Konflikts die Luftverteidigung. Das Üben mit Kampfjets dient dem Erreichen und Erhalten der operationellen Einsatzbereitschaft zur Erfüllung dieser Aufträge.
Die heutigen Trainingsräume für Kampfjets liegen über den Alpen und damit über typischen Tourismusregionen der Schweiz. Die Trainingsräume würden bei Annahme der Initiative stark eingeschränkt, was die Durchführung von glaubwürdigen Übungen mit Kampfjets in der Schweiz nicht mehr erlauben würde. Wegen der Verkehrsströme in der Zivilluftfahrt können die Trainingsräume praktisch nicht verschoben werden. Das gänzliche Auslagern der Übungsflüge ins Ausland wäre eine ungenügende und unrealistische Alternative. Die Armee könnte mit dieser Massnahme die Ausbildung und das Training der am Einsatz von Kampfjets beteiligten Personen nicht mehr gewährleisten.
Bei Annahme der Initiative wäre damit die operationelle Einsatzbereitschaft der Kampfjets erheblich beeinträchtigt. Dies würde dazu führen, dass die Schweiz ihre Lufthoheit und damit ihre Souveränität und Neutralität nicht mehr glaubwürdig wahren könnte.

Verhandlungen

05.03.2007	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.06.2007	SR	Zustimmung.
22.06.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (119:58)
22.06.2207	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (31:3)

Im **Nationalrat** beantragte eine links-grüne Minderheit Paul Günter (S, BE) die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, zusammen mit dem Antrag auf Ablehnung der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag zu unterbreiten. Günter erklärte, dass das Misstrauen der Bevölkerung gross sei, denn oft seien Versprechungen nicht eingehalten worden. Man habe z. B. der Bevölkerung versprochen, dass nur 30mal pro Jahr mit Nachbrennern gestartet werde, heute seien es 1200 Starts. Auch andere Redner kritisierten den Start mit Nachbrennern. Für die Sprecher der Kommissionsmehrheit würde ein Verbot der Trainingsflüge über Tourismusregionen einem landesweiten Trainingsverbot für die Luftwaffe entsprechen. Eine gewisse Lärmbelastung rund um die drei Hauptstützpunkte der Luftwaffe – Payerne, Sion und Meiringen – sei unvermeidlich, wobei die Region Payerne die Hauptlast der Flugbewegungen trage. Es gäbe keine Hinweise und Indikatoren, dass der militärische Flugbetrieb einen relevanten negativen Einfluss auf die touristische Entwicklung in den entsprechenden Regionen habe. Bundesrat Samuel Schmid beantragte wie die Mehrheit der Kommission eine Ablehnung der Initiative. Die Schweiz brauche eine einsatzfähige Luftwaffe und ohne entsprechende Trainingsmöglichkeiten könne die Einsatzfähigkeit nicht mehr garantiert werden. Das VBS nehme aber die Anliegen der Bevölkerung sehr ernst. Unabhängig von der Initiative würden Verhandlungen stattfinden, um den Lärmschutz fortlaufend zu verbessern. Mit 112 zu 58 Stimmen lehnte der Rat den Rückweisungsantrag ab und mit 114 zu 51 beantragte er die Ablehnung der Initiative.
Im **Ständerat** beantragte eine Kommissionsminderheit Pierre-Alain Gentil (S, JU) die Initiative zur Annahme zu empfehlen. Die Minderheit bedauerte, dass der Bundesrat mit den Initianten keine Einigung finden konnte und erklärte ihre Unzufriedenheit mit den Antworten des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission zur Initiative. Der Sprecher der Kommissionsmehrheit war der Auffassung, dass die Luftwaffe in den letzten Jahren mit Rücksicht auf die Bevölkerung zahlreiche Massnahmen zur Lärmreduktion umgesetzt habe. Bundesrat Samuel Schmid betonte, dass die Initiative abgelehnt werden muss, weil damit das Problem der Lärmbelastung nicht definitiv gelöst werde, der Bundesrat werde mit den Behörden der Kantone und Gemeinden versuchen, das Mass der Belastung so erträglich wie möglich zu machen. Mit 28 zu 6 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und empfahl damit die Initiative zur Ablehnung.

06.083 Vereinte Nationen. Sicherheit von Personal und beigeordnetem Personal. Übereinkommen

Botschaft vom 18. Oktober 2006 zur Genehmigung des Übereinkommens vom 9. Dezember 1994 über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal und des Fakultativprotokolls vom 8. Dezember 2005 (BBl 2006 8895)

Ausgangslage

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden die UNO-Einsätze im humanitären Bereich, in der vorbeugenden Diplomatie und zur Wiederherstellung, Wahrung und Konsolidierung des Friedens

rasch zu einem zentralen Instrument der internationalen Beziehungen. Tief besorgt über die wachsende Zahl von Todesfällen und Verletzungen nach vorsätzlichen Angriffen gegen Mitglieder des vor Ort eingesetzten humanitären Personals entschied die internationale Gemeinschaft 1993, zum besseren Schutz dieses Personals ein besonderes Übereinkommen zu erarbeiten. Das 1994 verabschiedete Übereinkommen verlangt von den Vertragsstaaten, dass sie über angemessene Rechtsvorschriften zur Verhinderung und Bestrafung solcher Angriffe gegen das in Friedenseinsätzen tätige UNO-Personal und das beigeordnete Personal verfügen. Zudem stellt es für eine Reihe von Straftaten unter bestimmten Bedingungen den Grundsatz „Auslieferung oder Strafverfolgung“ auf, um die Straflosigkeit zu bekämpfen.
In der Praxis erwies sich das Übereinkommen von 1994 wegen seines komplexen Anwendungsmechanismus als nicht sehr wirksam. Um diesen Mangel zu beheben, wurde 2005 ein Fakultativprotokoll verabschiedet. Kraft dieses Protokolls wird der vom Übereinkommen garantierte Schutz nun automatisch auf alle UNO-Einsätze angewandt, welche humanitäre oder politische Hilfe, Entwicklungshilfe im Rahmen der Friedenskonsolidierung oder humanitäre Nothilfe zum Ziel haben. Zu beachten ist, dass es dabei immer um Einsätze geht, die mit dem Einverständnis des Gaststaates erfolgen.
Die ständigen Büros der Vereinten Nationen (wie Genf) sind in jedem Fall vom Anwendungsgebiet des Übereinkommens und des Protokolls ausgeschlossen: Für unser Land als Gaststaat von internationalen Organisationen ergibt sich also keine zusätzliche Verpflichtung. Im Sinn der beiden Texte bezeichnet der Ausdruck „Gaststaat“ einen Staat, in dessen Hoheitsgebiet ein UNO-Einsatz durchgeführt wird. Ebenfalls ausgeschlossen vom Geltungsbereich sind die vom Sicherheitsrat als Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der UNO-Charta bewilligten UNO-Einsätze, in deren Rahmen Angehörige des Personals als Kombattanten gegen organisierte bewaffnete Verbände eingesetzt sind und auf welche das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte anwendbar ist.
Die schweizerische Gesetzgebung erfüllt bereits die Anforderungen der beiden UNO-Verträge. Nach dem Beitritt zu den Verträgen wird unser Land mithelfen, dass die Urheber von Angriffen gegen humanitäres Personal keine Staaten mehr finden, wo sie der Strafverfolgung entgehen können. Der Schutz von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, die zunehmend an UNO-Friedenseinsätzen beteiligt sind, erheischt ebenfalls den Beitritt der Schweiz zu diesen beiden Verträgen, dank denen die internationale Gemeinschaft über einen besonderen Rechtsmechanismus für diesen Bereich verfügt.

Verhandlungen

22.03.2007	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.06.2007	SR	Zustimmung.
22.06.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (186:2)
22.06.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage diskussionslos zu.

07.011 Sicherheit des Luftraums bei Bedrohungen durch zivile Luftfahrzeuge. Abkommen mit Deutschland

Botschaft vom 10. Januar 2007 zum Abkommen zwischen der Schweiz und Deutschland über die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit des Luftraums bei Bedrohungen durch zivile Luftfahrzeuge (BBl 2007 875)

Ausgangslage

Angesichts der durch die Anschläge vom 11. September 2001 sichtbar gewordenen Bedrohung erweist sich eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen mehr denn je als notwendig.
Die Fussball-Europameisterschaften 2008 (EURO 08) werden in der Zeit vom 7.-29. Juni 2008 in Österreich und der Schweiz stattfinden. Veranstaltungen dieser Art geniessen weltweite Aufmerksamkeit und bieten dadurch extremistischen Gruppierungen die Möglichkeit, durch terroristische Angriffe ihre Ziele zu verwirklichen. Vor diesem Hintergrund ist die Schweiz bestrebt, die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit mit den nördlichen Nachbarstaaten zu intensivieren. Insbesondere ist geplant, die Zusammenarbeit auch mit Österreich zu intensivieren. Das mit der Botschaft zur Genehmigung unterbreitete Abkommen regelt die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland im Bereich der Sicherheit des Luftraums bei Bedrohungen durch zivile Luftfahrzeuge. Die Zusammenarbeit soll sich jedoch nicht auf die Dauer der EURO 08 beschränken,

sondern unabhängig davon weitergeführt werden. Aufgrund des für die Bundesrepublik Deutschland geltenden Rechts geht das Abkommen inhaltlich zwar weniger weit als die bereits zwischen der Schweiz und Frankreich sowie Italien abgeschlossenen Vereinbarungen, stellt aber dennoch eine konsequente Fortsetzung der Politik des Bundesrates zur Wahrung der Sicherheit gegen terroristische Angriffe aus der Luft dar.
Mit der hier zur Diskussion stehenden Kooperation zwischen Deutschland und der Schweiz sollen der gegenseitige systematische Informationsaustausch über die allgemeine Luftlage erleichtert und die Interventionsmöglichkeiten beider Parteien im Falle einer konkreten Bedrohung verbessert werden. Auf die Souveränität der beiden Staaten wie auch auf geltende bilaterale Abkommen wird Rücksicht genommen.

Verhandlungen

20.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
27.09.2007 NR Zustimmung.

Beide Räte stimmten dem Bundesbeschluss diskussionslos zu.

07.020 Rüstungsprogramm 2007

Botschaft vom 20. Februar 2007 über die Beschaffung von Rüstungsmaterial (Rüstungsprogramm 2007) (BBl 2007 1829)

Ausgangslage

Mit dem Rüstungsprogramm 2007 (RP 07) beantragt der Bundesrat folgende Materialbeschaffungen:

	Kredit Mio. Fr.	Kredit Mio. Fr.
Führung und Aufklärung in allen Lagen		555
- Führungsinformationssystem Heer 2. Ausbaustritt (FIS HE)	278	
- Leistungssteigerung Telekommunikationsinfrastruktur (LSTT)	277	
Waffenwirkung		26
- Laserschuss-Simulator Panzer 87 Leopard WE	26	
Total Rüstungsprogramm 2007		581

Verhandlungen

06.06.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2007 SR Zustimmung

Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Rudolf Rechsteiner (S, BS) auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie begründete ihren Antrag damit, dass das Rüstungsprogramm keine Antwort auf die wirklichen Gefahren wie terroristische Bedrohungen in Form von Attentaten auf Atomkraftwerke gebe. Es sei nicht glaubwürdig, einerseits Atomkraftwerke zu befürworten und andererseits die Gefahr terroristischer Attacken und die Notwendigkeit militärischer Gegenmassnahmen zu beschwören. Die Sprecher der Kommissionsmehrheit betonten, dass das Rüstungsprogramm der aktuellen sicherheits- und finanzpolitischen Situation wie auch den Aufträgen der Armee entspreche. Mit dem Führungsinformationssystem werde die Armeeführung technologisch auf ein mittleres Niveau gehoben. Bundesrat Samuel Schmid vertrat die Meinung, dass mit dem Führungsinformationssystem die Armee ein Instrument erhalte, das höchsten Ansprüchen – auch bei einem allfälligen Terroranschlag – genüge. Gegenüber der Kommissionsminderheit äusserte er die Ansicht, dass nicht nur die Kernkraftwerke vor terroristischen Angriffen geschützt werden müssen, sondern auch Staudämme, elektrische Infrastrukturanlagen, Grenzabschnitte und anderes mehr. Mit 116 zu 43 Stimmen beschloss der Nationalrat auf die Vorlage einzutreten. Weitere links-grüne Minderheitsanträge, mit welchen das Programm gekürzt werden sollte, wurden vom Rat abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss mit 116 zu 45 Stimmen angenommen.
Im **Ständerat** war das Rüstungsprogramm unbestritten. Einstimmig stimmte der Rat dem Bundesbeschluss zu.

07.023 Zivile Friedensförderung. Rahmenkredit 2008-2011 für drei Genfer Zentren

Botschaft vom 28. Februar 2007 über einen Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren und verwandter sicherheitspolitischer Aktivitäten (BBl 2007 2195)

Ausgangslage

Die sicherheitspolitische Entwicklung seit dem Ende des Kalten Krieges hat dazu geführt, dass Beiträge zur internationalen Friedensförderung an Bedeutung gewonnen haben; sie stellen ein effizientes Mittel zur Stärkung der eigenen Sicherheit dar.
Auch die Schweiz ist auf diesem Gebiet engagiert und leistet international verschiedene zivile und militärische Beiträge. Der Auftrag dazu leitet sich aus Artikel 2 Absatz 4 der Bundesverfassung ab, der besagt, dass sich die Schweiz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung einsetzt; die Ziele der schweizerischen Friedensförderung sind im Aussenpolitischen und im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 definiert.
Gegenstand der Botschaft sind die Beiträge des Bundes (VBS und EDA) an die drei Genfer Zentren (Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, Genfer Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung, Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte) und an die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich. Alle vier Institutionen haben sich in wichtigen Bereichen der Sicherheits- und Friedenspolitik zu anerkannten Kompetenzzentren entwickelt und leisten Beiträge zur internationalen Friedensförderung. Die Schweiz verfolgt ihre Ziele in diesem Bereich zum einen durch Beitragsleistungen an laufende Projekte der Zentren (inklusive Auswahl der Projekte), zum anderen durch Beiträge an die laufenden Betriebskosten der vier Institutionen. In der Botschaft enthalten sind zudem Mittel für kurz- und längerfristige zivile Kooperationsprojekte des VBS. Mit der Botschaft wird ein Rahmenkredit von rund 148 Millionen Franken für den Zeitraum 2008–2011 beantragt, um die zivilen friedensfördernden Massnahmen der drei Genfer Zentren, der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und des VBS weiterzuführen.
Bereits für die Periode 2004–2007 wurde ein entsprechender Rahmenkredit im Umfang von 180 Millionen Franken von den Räten gutgeheissen (von dem – primär bedingt durch Kürzungen bei den beiden Entlastungsprogrammen EP 03 und EP 04 – nur rund 156 Millionen Franken ausgegeben wurden). Der reduzierte Rahmenkredit für die Jahre 2008–2011 dient der Fortführung und Konsolidierung bisheriger Aktivitäten und Schwerpunkte in der zivilen Friedensförderung der Schweiz. Die beantragten Mittel entsprechen der aktuellen Finanzplanung; der jährliche Durchschnitt beträgt 37 Millionen Franken (gegenüber 45 Millionen in der Periode 2004–2007).

Verhandlungen

20.06.2007	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
27.09.2007	NR	Zustimmung.

Der **Ständerat** stimmte dem Bundesbeschluss ohne Gegenstimmen zu.
Im **Nationalrat** war zwar Eintreten unbestritten. Eine Minderheit Ulrich Schlüer (V, ZH) beantragte jedoch den Rahmenkredit von 147,7 Millionen Franken auf 40 Millionen Franken zu kürzen. Damit sollte der Rahmenkredit einzig für das Genfer Internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung gesprochen werden. Für die Minderheit Schlüer waren die übrigen Institute nicht von Nutzen und nicht im Interesse der Schweizerischen Sicherheitspolitik. Bundesrat Samuel Schmid entgegnete, dass eine Reduktion des Kredites zur Schliessung der zwei übrigen Genfer Zentren und der ETH-Forschungsstelle zur Folge hätten. Die Schweiz habe die Genfer Zentren und die Forschungsstelle in Zürich im Laufe der Neunzigerjahre mit grossem Aufwand aufgebaut. Diese seien heute international etabliert und leisten im Namen der Schweiz wertvolle und geschätzte Beiträge zur Friedensförderung. Mit 119 zu 28 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und genehmigte damit in der Gesamtabstimmung mit 133 zu 24 Stimmen den Rahmenkredit.

07.037 Immobilienbotschaft VBS 2008

Botschaft vom 16. Mai 2007 über Immobilien VBS (Immobilienbotschaft VBS 2008) (BBl 2007 3691)

Ausgangslage

Mit der Botschaft über Immobilien VBS 2008 beantragt der Bundesrat Verpflichtungskredite (VK) im Gesamtbetrag von 280,185 Millionen Franken zu Lasten Investitionskredit A8100.0001. Davon entfallen auf

Dep. Bereiche/Kredite		*Mio. Franken*	*Total Mio. Franken*
Departementsbereich Verteidigung (V)			**152,185**
6 Verpflichtungskredite für Vorhaben von mehr als 10 Milionen Franken			85,820
– für Mieter V3 Führungsstab der Armee	1 Vorhaben	11,240	
– für Mieter V5 Heer	2 Vorhaben	29,950	
– für Mieter V6 Luftwaffe	1 Vorhaben	11,830	
– für Mieter V7 Logistikbasis der Armee	1 Vorhaben	18,900	
– für Mieter V7 Logistikbasis der Armee	1 Vorhaben	13,900	
10 Verpflichtungskredite für Vorhaben von 3 bis 10 Millionen Franken			57,900
– für Mieter V3 Führungsstab der Armee	1 Vorhaben	6,000	
– für Mieter V5 Heer	1 Vorhaben	3,350	
– für Mieter V6 Luftwaffe	5 Vorhaben	33,715	
– für Mieter V7 Logistikbasis der Armee	1 Vorhaben	5,000	
– für Mieter V8 Führungsunterstützungsbasis	2 Vorhaben	18,300	
Departementsbereich armasuisse (ar)			**128,000**
2 Rahmenkredite für Vorhaben bis 10 Millionen Franken)		26,000	
5 Rahmenkredite für Vorhaben bis 3 Millionen Franken)		102,000	
Total 23 neue Verpflichtungskredite (VK)			**280,185**

Davon Verpflichtungskredit (VK) Immobilien, Bereich Verteidigung Verwendung nach Nutzungsbereichen

Nutzungsbereich	*Mio. Franken*	*Anteil in Prozent*
Ausbildungs-Infrastruktur (5 Einzelvorhaben)	47,200	27,8%
Einsatz-Infrastruktur (9 Einzelvorhaben)	81,085	47,6%
Logistik-Infrastruktur (2 Einzelvorhaben + 1 Rahmenkredit)	41,900	24,6%
Total 16 Einzelvorhaben + Rahmenkredit	170,185	**100,0%**

Im Nutzungsbereich Logistik-Infrastruktur ist auch der Rahmenkredit 404.342 (Ziff. 2.8) über 18 Millionen Franken zu Gunsten der Logistikbasis der Armee enthalten.

Verhandlungen

20.09.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
Im **Ständerat** war das Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Ohne Gegenstimmen wurde der Bundesbeschluss in der Gesamtabstimmung angenommen.

07.038 Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden. Bundesbeschlüsse

Botschaft vom 30. Mai 2007 zu den Bundesbeschlüssen über die Einsätze der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (BBl 2007 4885)

Ausgangslage

Es geht in der Botschaft darum, den Assistenzdienst-Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen (Einsatz AMBA CENTRO) bzw. völkerrechtlich geschützter Niederlassungen (internationale Organisationen), zur Verstärkung des Grenzwachtkorps (Einsatz LITHOS) und zur Sicherheit des zivilen Luftverkehrs (Einsatz TIGER/FOX) ab 2008 neu zu definieren und zu regeln. Assistenzdienst-Einsätze, die länger als drei Wochen dauern, müssen gemäss Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes von der Bundesversammlung genehmigt werden. Während die Weiterführung der Einsätze LITHOS und TIGER/FOX weitgehend politisch unbestritten blieb, gab der Einsatz AMBA CENTRO immer wieder zu kontroversen Diskussionen Anlass.
Der Schutz ausländischer Vertretungen und völkerrechtlich geschützter Niederlassungen soll durch die Standortstädte gewährleistet werden. Dafür müssen rund 330 Sicherheitskräfte eingesetzt werden. Weil diese nicht durch die zivilen Kräfte allein gestellt werden können, sollen sie subsidiär durch Angehörige der Armee (AdA), vorzugsweise Angehörige der Militärischen Sicherheit (AdMilSich) unterstützt werden. Das heisst, es sollen möglichst keine WK-Truppen mehr eingesetzt und Milizformationen sollen zukünftig nur noch soweit einbezogen werden, wie es für Ausbildungszwecke notwendig ist.
Der bisherige maximale Mitteleinsatz der Armee zugunsten dieser drei Einsätze sieht wie folgt aus: AMBA CENTRO maximal 800 Armeeangehörige, LITHOS maximal 200 Angehörige der militärischen Sicherheit und TIGER/FOX maximal 90 Angehörige der militärischen Sicherheit.
Neu soll der personelle Umfang wie folgt limitiert werden: AMBA CENTRO maximal 125 Angehörige der Armee, vorzugsweise Angehörige der militärischen Sicherheit (AdMilSich) nach einer Übergangsfrist mit maximal 600 Angehörigen der Armee. LITHOS maximal 100 Angehörige der Armee (während der UEFA EURO 2008 maximal 200), vorzugsweise Angehörige der militärischen Sicherheit oder Durchdiener und TIGER/FOX maximal 20 Angehörige der militärischen Sicherheit.
Der Bestand der maximal eingesetzten militärischen Personen würde somit von heute 1090 auf 245 reduziert. Dabei handelt es sich um den effektiven Bestand, der erforderlich, um den heutigen Sicherheitsstandard zu gewährleisten.
Der im Bereich Botschaftsschutz durch diese Reduktion der militärischen Unterstützung bedingte personelle Mehraufwand auf der zivilen Seite (neu 206 anstelle von bisher 120 polizeilichen Botschaftsschützern) soll den Kantonen mit jährlich maximal 22,68 Millionen Franken abgegolten werden.
Die drei Assistenzdienst-Einsätze der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden im Bereich der inneren Sicherheit hängen inhaltlich zusammen. Sie werden deshalb in Form einer Sammelbotschaft der Bundesversammlung vorgelegt. Das erlaubt dem Parlament eine kohärente politische Diskussion. Zudem müssen die Kommissionen und das Parlament nicht über jede Vorlage einzeln befinden.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen
27.09.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des Grenzwachtkorps bei den Grenzschutzaufgaben
27.09.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 3
Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zugunsten der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr
27.09.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Im **Nationalrat** beantragte eine grüne Minderheit Nichteintreten auf die drei Vorlagen und zwei links-grüne Minderheiten die Rückweisung der Vorlagen 1 und 3 an den Bundesrat. Eine Minderheit Josef Lang (G, ZG) beantragte Nichteintreten auf alle drei Vorlagen mit der Begründung, dass damit die Militarisierung der inneren Sicherheit weitergeführt werde. Dabei gäbe es auch praktische Gründe, nämlich, dass Soldaten über bedeutend schwächere polizeiliche Kompetenzen verfügen als Polizistinnen, Polizisten oder Grenzwächter. Eine Minderheit Paul Günter (S, BE) beantragte die

Rückweisung der Vorlage 1 an den Bundesrat mit dem Auftrag, den Kantonen und betroffenen Städten einen Leistungsauftrag für den Botschaftsschutz zu erteilen und die Polizeikorps entsprechend aufzustocken. Die Minderheit wollte bei der Botschaftsbewachung eine subsidiäre Hilfe durch die Armee nur bei ausserordentlichen Lagen. Eine Minderheit Hans Widmer (S, LU) wollte die Vorlage 3 an den Bundesrat zurückweisen mit dem Auftrag, den Kantonen einen Leistungsauftrag für die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr zu erteilen und die Polizeikorps entsprechend aufzustocken. Begründet wurde der Antrag auch hier damit, das eine strikte Trennung zwischen den Aufgaben der Armee und jenen der Polizei notwendig sei. Alle bürgerlichen Fraktionen beantragten mit der Kommissionsmehrheit Eintreten auf die drei Vorlagen. Ihre Sprecher betonten, dass die drei Bundesbeschlüsse für die Sicherheit der Bevölkerung wichtig und notwendig seien. Es sei übertrieben wegen dem Einsatz der Armee für polizeiliche Aufgaben von einer Militarisierung der Gesellschaft zu sprechen. Bundesrat Samuel Schmid hielt fest, dass es bei dieser Vorlage nicht nur um eine Weiterführung laufender Assistenzdiensteinsätze gehe, sondern um eine Neuregelung der Unterstützung ziviler Behörden durch die Armee im Bereich der inneren Sicherheit. Mit 131 zu 30 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlagen einzutreten. Mit 62 zu 105 respektiv 63 zu 108 Stimmen wurden die beiden Rückweisungsanträge abgelehnt. In der Detailberatung zur Vorlage 2 beantragte eine Kommissionsminderheit Boris Banga (S, SO) das Grenzwachtkorps um 200 Beamtinnen und Beamte aufzustocken. Gemäss dem Antrag sollten 200 Stellen von der Militärischen Sicherheit in das Grenzwachkorps überführt werden, nur so sei garantiert, dass die entsprechenden Personen zu Grenzwächtern ausgebildet werden. Bundesrat Samuel Schmid beantragte die Ablehnung des Antrages, mit der Begründung, dass der Personalbestand des Grenzwachtkorps nicht mit dieser Vorlage erhöht werden könne Mit 96 zu 57 Stimmen wurde der Antrag der Minderheit abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurden alle drei Vorlagen angenommen.

07.056 Einsatz von Angehörigen der Armee zum Schutz der Schweizer Vertretung in Teheran. Bericht

Bericht des Bundesrates vom 8. Juni 2007 an die Bundesversammlung über den Einsatz von Angehörigen der Armee zum Schutz der Schweizer Vertretung in Teheran (BBl 2007 4927)

Ausgangslage

Gemäss den Artikeln 67 ff des Militärgesetzes (MG) und der Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen im Ausland (VSPA) können Truppen den zivilen Behörden auf deren Verlangen Hilfe leisten, unter anderem zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen im Ausland. Werden mehr als zweitausend Angehörige der Armee aufgeboten oder dauert der Einsatz länger als drei Wochen, so muss die Bundesversammlung den Einsatz in der nächsten Session genehmigen. Ist der Einsatz vor der Session beendet, so erstattet der Bundesrat Bericht (Art. 70 Abs. 2 MG).

Verhandlungen

18.09.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Der **Nationalrat** nahm diskussionslos vom Bericht Kenntnis.

Berichte der Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der OSZE

04.008 Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Bericht

Bericht der Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der Organisation OSZE vom 31. Dezember 2003

Verhandlungen

09.03.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
18.03.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

05.008 Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Bericht

Bericht der Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vom 31. Dezember 2004

Verhandlungen

07.03.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
18.03.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

06.011 Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Bericht

Bericht der Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vom 31. Dezember 2005

Verhandlungen

14.06.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
22.06.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

07.008 Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Bericht

Bericht der Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vom 31. Dezember 2006

Verhandlungen

19.06.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
20.06.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Berichte der Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der NATO

05.031 Schweizer Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der NATO. Bericht

Bericht der Schweizer Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der NATO vom 31. Dezember 2004

Verhandlungen

07.06.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
08.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

06.006 Schweizer Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der NATO. Bericht

Bericht der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO vom 31. Dezember 2005

Verhandlungen

23.03.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
24.03.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

07.017 Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der Nato. Bericht

Bericht der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der Nato vom 31. Dezember 2006

Verhandlungen

19.06.2007 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
20.06.2007 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

8. Wirtschaft

Übersicht

Allgemeines

00.461 Pa.Iv. Schiesser. Revision des Stiftungsrechtes (WAK)
01.082 OR. Revision (GmbH sowie Revisionsrecht) (RK)
02.010 Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) (WAK)
02.422 Pa.Iv. Hegetschweiler. Ladenöffnungszeiten in Zentren des öffentlichen Verkehrs (WAK)
04.019 Schweiz Tourismus 2005-2009. Finanzhilfe (WAK)
04.044 OR (Transparenz betreffend Vergütung an Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung). Änderung (WAK)
04.073 Arbeitsgesetz. Änderung (WAK)
04.077 Unternehmensstandort Schweiz. Bundesgesetz zur Förderung der Information (WAK)
04.078 Bundesgesetz über den Binnenmarkt. Änderung (WAK)
05.026 Exportförderung. Finanzierung für die Jahre 2006 und 2007 (WAK)
05.080 Neue Regionalpolitik. Bundesgesetz (WAK)
05.449 Pa.Iv. WAK-NR. Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens (WAK)
06.103 Aufhebung und Vereinfachung von Bewilligungsverfahren. Bundesgesetz
07.024 Standortförderung 2008-2011 (WAK)
07.025 Neue Regionalpolitik. Mehrjahresprogramm 2008-2015 (WAK)

Bauten · Wohnen

03.044 Ziviles Bauprogramm 2004 (KöB)
03.046 Bauprogramm 2004 der Sparte ETH-Bereich (KöB)
04.041 Ziviles Bauprogramm 2005 (KöB)
05.056 Ziviles Bauprogramm 2006 (KöB)
05.064 Wohnverhältnisse in Berggebieten. Bundesgesetz. Änderung (WAK)
06.006 Schweizer Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der NATO. Bericht
06.006 Schweizer Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der NATO. Bericht
07.048 Zivile Baubotschaft 2007 (KöB)

Allgemeines

00.461 Parlamentarische Initiative (Schiesser Fritz). Revision des Stiftungsrechtes

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR): 03.05.01
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR): 23.10.03 (BBl 2003 8153)
Stellungnahme des Bundesrates: 05.12.03 (BBl 2003 8191)

Ausgangslage

Am 14. Dezember 2000 reichte Ständerat Fritz Schiesser (RL, GL) eine Parlamentarische Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ein, mit dem Ziel, das geltende Stiftungsrecht, namentlich die Artikel 80ff. des Zivilgesetzbuchs (ZGB) und die einschlägigen Bestimmungen des Steuerrechts, zu revidieren. Das Ziel des Gesetzentwurfs ist die Liberalisierung des schweizerischen Stiftungsrechts mit der Absicht, die Stiftungsfreudigkeit zu erhöhen.
Der Ständerat folgte dem Antrag seiner Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-S) und gab am 8. Juni 20011 der Initiative Schiesser einstimmig Folge.
Die Revision des Stiftungsrecht beinhaltet namentlich drei Revisionsbereiche:
– Einführung eines Zweckänderungsvorbehalts,
– Einführung einer obligatorischen Revisionsstelle,
– Erhöhung der steuerlichen Abzugsfähigkeit.

Mit der Einfügung eines Zweckänderungsvorbehalts bei der Errichtung der Stiftung kann eine Zweckänderung einfacher als heute erreicht werden. Die Interessen eines Stifters können sich im Lauf der Jahre verschieben oder neue Bedürfnisse werden für die Gesellschaft viel dringender. Der Stifter möchte diesen Veränderungen Rechnung tragen. Der Zweckänderungsvorbehalt eröffnet ihm diese Möglichkeit. Da jede Zweckänderung nur nach Ablauf einer beträchtlichen Zeitspanne (10 Jahre) möglich ist, bleiben die Interessen der Destinatäre gleichwohl geschützt.
Die Kontrolle der Stiftungen und damit eine erhöhte Transparenz kann durch das Einsetzen einer obligatorischen Rechnungsrevisionsstelle erreicht werden. Diese Transparenz schafft Vertrauen gerade auch für Zuwendungen Dritter an die Stiftung.
Durch die Erhöhung der Abzugsmöglichkeit gespendeter Beträge an juristische Personen mit öffentlichem oder gemeinnützigem Zweck bei der direkten Bundessteuer von 10 Prozent auf 40 Prozent des Reineinkommens (bei juristischen Personen des Reingewinns) kann die Stiftungsfreudigkeit am meisten gesteigert werden. Diese Erhöhung rechtfertigt sich dadurch, dass einerseits gemeinnützige Aufgaben unterstützt werden und dass anderseits auch direkte Zuwendungen an eine der staatlichen Ebenen (Bund, Kanton und Gemeinden) oder an deren Anstalten erfolgen können. Sind bestimmte einschränkende Voraussetzungen erfüllt, so können die Abzüge sogar bis zu 100 Prozent des Reineinkommens bzw. des Reingewinns betragen. Die entsprechenden steuerlichen Abzüge der Kantone und Gemeinden bleiben deren Tarifhoheit überlassen.

Verhandlungen

08.06.2001	SR	Der Initiative wird Folge gegeben.
18.12.2003	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
17.06.2004	NR	Abweichend.
22.09.2004	SR	Abweichend.
04.10.2004	NR	Abweichend.
06.10.2004	SR	Zustimmung.
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (159:1)

In der Wintersession 2003 folgte der **Ständerat** grösstenteils dem Kommissionsantrag. Bei der Frage der steuerlichen Abzüge sprachen die Ständerätinnen und Ständeräte sich wie der Bundesrat für eine Abzugsfähigkeit von 20 Prozent aus, während die Kommission 40 Prozent beantragt hatte. Äusserst knapp und gegen den Willen des Bundesrates beschloss die Kleine Kammer, die Abzugsmöglichkeiten bei der direkten Bundessteuer unter bestimmten Voraussetzungen auf 100 Prozent zu erhöhen. Zur Annahme dieser Bestimmung war der Stichentscheid des Ratspräsidenten, der gleichzeitig auch Urheber der Initiative ist, nötig.
Während der Ständerat beschlossen hatte, dass gewisse kleine Stiftungen unter vom Bundesrat festgelegten Voraussetzungen von der Pflicht, eine Revisionsstelle zu bezeichnen, ausgenommen werden können, zog es der **Nationalrat** vor, für alle Stiftungen an der obligatorischen Revision festzuhalten.
Die Anträge der Linken, die steuerliche Abzugsfähigkeit stärker zu beschränken, fanden keine Mehrheit. Anders als im Ständerat folgte der Nationalrat dem Antrag seiner Kommission und lehnte es ab, unter bestimmten Voraussetzungen einen Abzug von 100 Prozent des steuerpflichtigen Einkommens zu ermöglichen.
Der **Ständerat** hielt, wie von seiner Kommission beantragt, an all seinen Entscheiden fest, insbesondere auch was die steuerlichen Abzüge anbelangt. Eine von Jean Studer (S, NE) angeführte Minderheit beantragte jedoch, in der Frage der steuerlichen Abzüge dem Nationalrat und somit auch

dem Antrag von Bundesrat Christoph Blocher zu folgen. Mit 21 zu 17 Stimmen beschloss die Kleine Kammer schliesslich, der Mehrheit ihrer Kommission zu folgen.
Der **Nationalrat** hielt an einer Differenz zum Ständerat fest. Er folgte zwar dem Ständerat, indem er kleine Stiftungen von der Pflicht ausnahm, eine Revisionsstelle zu bezeichnen. Hingegen hielt er in der Frage der steuerlichen Abzüge an seinem Beschluss fest und sprach sich gegen einen Abzug von bis zu 100 Prozent des steuerpflichtigen Einkommens aus.
Der **Ständerat** schloss sich schliesslich dem Nationalrat an.

01.082 OR Revision (GmbH sowie Revisionsrecht)

Botschaft vom 19. Dezember 2001 zur Revision des Obligationenrechts (GmbH-Recht sowie Anpassungen im Aktien-, Genossenschafts-, Handelsregister- und Firmenrecht) (BBl 2002 3148). Zusatzbotschaft vom 23. Juni 2004 zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (BBl 2004 3969)

Ausgangslage

Die Revision bezweckt, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) konsequent als personenbezogene Kapitalgesellschaft auszugestalten. Mängel im seit 1936 unverändert geltenden GmbH-Recht sollen beseitigt und die gesetzliche Regelung aktualisiert werden.
Der Entwurf erlaubt, eine GmbH als Einpersonengesellschaften zu gründen. Die Beschränkung des Stammkapitals auf maximal 2 Millionen Franken soll gestrichen werden, da sie das Wachstum einer auf Eigenkapitalzufuhr angewiesenen GmbH unnötig behindern kann. Das minimale Stammkapital wird unverändert auf 20 000 Franken belassen. Es soll jedoch stets voll liberiert werden müssen (nach geltendem Recht beträgt der minimale Liberierungsgrad 50Prozent). Dagegen entfällt die bisherige subsidiäre Solidarhaftung der Gesellschafterinnen und Gesellschafter in der Höhe des Stammkapitals.
Die finanzielle Beteiligung der einzelnen Gesellschafterinnen und Gesellschafter darf neu aus mehreren Stammanteilen bestehen. Einerseits sollen die Formvorschriften für die Übertragung von Stammanteilen gelockert werden, andererseits sind aber weitgehende Vinkulierungsmöglichkeiten beizubehalten, wie sie für eine personenbezogene Kapitalgesellschaft typisch sind.
Der Entwurf verbessert den Rechtsschutz von Personen mit Minderheitsbeteiligungen, so namentlich im Bereich des Auskunfts- und Einsichtsrechts sowie des Bezugsrechts bei Erhöhungen des Stammkapitals. Im Hinblick auf die Praktikabilität der gesetzlichen Regelung werden das Recht auf Austritt sowie der Ausschluss von Gesellschafterinnen und Gesellschaftern – als zwei Kennzeichen der GmbH – in manchen Punkten besser geordnet (bspw. betreffend die Abfindung ausscheidender Gesellschafterinnen und Gesellschafter). Weiter werden zahlreiche Zweifelsfragen hinsichtlich statutarischer Nachschuss- und Nebenleistungspflichten beantwortet.
Damit die Einheit und Konsistenz des Gesellschaftsrechts gewahrt bleibt, ist die gesetzliche Regelung anderer Rechtsformen punktuell mit der Neuordnung der GmbH zu harmonisieren. Der Entwurf enthält die erforderlichen Anpassungen im Aktien und Genossenschaftsrecht und sieht verschiedene rechtliche Verbesserungen auch für diese Gesellschaftsformen vor (so zum Beispiel die Gründung von Einpersonen-Aktiengesellschaften). Diverse Modifikationen betreffen ferner das Handelsregister und das Firmenrecht.
Verschiedene Ereignisse in der ausländischen und der schweizerischen Wirtschaft haben die Bedeutung der Rechnungslegung und der Revision aufgezeigt. Mit dem vorliegenden Entwurf will der Bundesrat die geltenden Vorschriften zur Revision verbessern, verschiedene Mängel beseitigen und für sämtliche Rechtsformen des Privatrechts ein aktuelles und ausgewogenes Konzept der Revision schaffen. Es gilt, eine qualitativ gute Rechnungsprüfung zu gewährleisten und das Vertrauen in die Revisionsstelle zu festigen. Besonders zu berücksichtigen sind die Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und die neusten internationalen Entwicklungen.
Was die Revisionspflicht der Gesellschaften betrifft (Zusatzbotschaft vom 23. Juni 2004), sieht der Entwurf eine neue Umschreibung der Revisionspflicht für alle Rechtsformen vor. Die Aufgaben der Revisionsstelle werden präzisiert. Neu definiert sind auch die fachlichen Anforderungen an die Revisorinnen und Revisoren. Die Unabhängigkeit der Revisionsstelle wird eingehend geregelt und verschärft, um Interessenkollisionen – so weit wie möglich – zu verhindern. Die Neuregelung bringt damit einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung einer guten Unternehmenskontrolle (Corporate Governance).
Für KMU sieht der Entwurf angemessene Erleichterungen insbesondere bei der Revisionspflicht und beim Umfang der Revision vor. Der bisherige, auf die Rechtsform abgestützte Ansatz wird durch ein

rechtsformneutrales Konzept ersetzt, das nach den konkreten sachlichen Gegebenheiten differenziert. Die Neuordnung wird durch vier klar festgelegte Schutzziele bestimmt: Bei Publikumsgesellschaften dient die Revision vorab dem Investorenschutz. Bei allen weiteren wirtschaftlich bedeutenden Unternehmen ist der Schutz öffentlicher Interessen massgebend. In Privatgesellschaften kann der Schutz von Personen mit Minderheitsbeteiligungen oder der Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger eine Revision erforderlich machen. Die neu zu schaffenden gesetzlichen Vorgaben müssen sich an diesen Zielsetzungen orientieren; sie sollen sich aber auch auf diese beschränken.
Der Entwurf trägt den verschiedenen Prüfungsbedürfnissen in kleinen und grossen Unternehmen im Rahmen der unterschiedlichen Schutzziele Rechnung. Wo eine ordentliche Revision der Jahresrechnung nicht erforderlich ist, soll eine eingeschränkte genügen; unter bestimmten Voraussetzungen darf eine Prüfung auch unterbleiben.
Die Vorschriften zur Revisionsstelle im Obligationenrecht und im Zivilgesetzbuch sind durch ein neues Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz) zu ergänzen. Eine staatliche Aufsichtsbehörde wird mit einem Zulassungssystem sicherstellen, dass Revisionsdienstleistungen nur von Fachpersonen erbracht werden, die hierfür genügend qualifiziert sind. Die Revisionsstellen von Publikumsgesellschaften werden zudem einer griffigen Aufsicht unterstellt.

Verhandlungen

Vorlage 1
Obligationenrecht (GmbH-Recht sowie Anpassungen im Aktien-, Genossenschafts-, Handelsregister- und Firmenrecht sowie Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht)

02.03.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
15.06.2005	SR	Abweichend.
28.09.2005	NR	Abweichend.
01.12.2005	SR	Abweichend.
13.12.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:2)
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

Vorlage 2
Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG)

02.03.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
15.06.2005	SR	Abweichend.
28.09.2005	NR	Abweichend.
01.12.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (186:2)
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

Der **Nationalrat** beschloss ohne Gegenstimme, auf die Vorlage einzutreten. Die Grosse Kammer folgte den Anträgen der Mehrheit ihrer Kommission und wich nur in wenigen Punkten von der Vorlage des Bundesrates ab. Die Minderheitsanträge, die eher aus dem linken Lager stammten und strengere Bestimmungen sowie grössere Unabhängigkeit für die Revisionsstellen anstrebten, wurden alle abgelehnt.
Bei der Frage, welche Unternehmen zur ordentlichen Revision verpflichtet sein sollen (Art. 727 OR), zeigte sich der Nationalrat empfänglich für die Argumente der Mehrheit der Kommission. Auf Grund der Kosten, die für die Unternehmen entstehen, schränkte der Rat die Zahl der Gesellschaften ein, die eine ordentliche Revision durchführen müssen, und änderte zwei der drei vom Bundesrat vorgeschlagenen Kriterien. Er hob die Bilanzsumme auf 10 Millionen Franken (Bundesrat: 6 Millionen Franken) und den Umsatzerlös auf 20 Millionen Franken (Bundesrat: 12 Millionen Franken) an. Eine linke Kommissionsminderheit beantragte, hinsichtlich Bilanzsumme und Umsatzerlös an den vom Bundesrat vorgeschlagenen Grössen festzuhalten, die Zahl der Vollzeitstellen hingegen auf 30 zu beschränken (Bundesrat: 50 Stellen). Diese Anträge wurden abgelehnt.
In Absatz 2 desselben Artikels folgte der Nationalrat dem Entwurf des Bundesrates sowie dem Antrag der Mehrheit seiner Kommission, indem er vorsah, dass eine ordentliche Revision auch dann vorgenommen werden muss, wenn dies von einer qualifizierten Mehrheit der Aktionäre verlangt wird. Mit 99 zu 64 Stimmen lehnte die grosse Kammer den Minderheitsantrag Susanne Leutenegger

Oberholzer (S, BL) ab, welcher vorsah, dass Unternehmen auch dann zur ordentlichen Revision verpflichtet sind, wenn dies ein Mitglied des Verwaltungsrats verlangt.
Der Nationalrat folgte dem Entwurf des Bundesrates und befürwortete, dass Gesellschaften unter bestimmten Bedingungen gänzlich auf eine Revision verzichten können (Art. 727a). Die Minderheitsanträge, die von dieser Möglichkeit absehen wollten, wurden verworfen.
Artikel 728 legt die Voraussetzungen für die Unabhängigkeit der Revisionsstelle gegenüber der zu prüfenden Gesellschaft fest. Der Nationalrat sprach sich in dieser Frage für die Regelung des Bundesrates aus und lehnte sämtliche Minderheitsanträge ab, die strengere Unabhängigkeitsanforderungen vorsahen. So verlangte ein Antrag, dass die Revisionsstelle von der zu prüfenden Gesellschaft keinerlei Aufträge übernehmen darf, auch nicht solche, die zu keiner wirtschaftlichen Abhängigkeit führen; ein weiterer wollte das Erbringen von Dienstleistungen gegenüber der zu prüfenden Gesellschaft auch dann untersagen, wenn kein Risiko besteht, als Revisionsstelle eigene Arbeiten überprüfen zu müssen; ein dritter wiederum sah vor, dass Geschenke unabhängig von ihrem Wert nicht angenommen werden dürfen.
Was die Unabhängigkeit im Rahmen einer eingeschränkten Revision betrifft (Art. 729), stimmte der Nationalrat der von der Kommissionsmehrheit unterstützten Version des Bundesrates zu. Ein Minderheitsantrag, der jegliches Mitwirken bei der Buchführung untersagen wollte, wurde mit 90 zu 53 Stimmen abgelehnt.
Bei der Revision des GmbH-Rechts (Botschaft vom 19. Dezember 2001) folgte der Nationalrat im Wesentlichen der Vorlage des Bundesrates, die bezweckt, die GmbH konsequent als personenbezogene Kapitalgesellschaft auszugestalten. Die Grosse Kammer sprach sich somit bei Artikel 773 wie die Mehrheit ihrer Kommission dafür aus, das minimale Stammkapital der GmbH auf 20 000 Franken zu belassen und jegliche Obergrenze zu streichen, damit das Wachstum einer auf Eigenkapitalzufuhr angewiesenen GmbH nicht unnötig behindert wird. Eine Kommissionsminderheit hatte erfolglos beantragt, für das Stammkapital eine Untergrenze von 40 000 Franken und eine Obergrenze von 4 Millionen Franken festzulegen, um den personenbezogenen Charakter der GmbH besser zu bewahren und diese Gesellschaftsform kleinen Unternehmen vorzubehalten.
Im Weiteren prüfte der Nationalrat eingehend die Regelung betreffend Nationalität und Wohnsitz insbesondere der Mitglieder des Verwaltungsrates einer Aktiengesellschaft und der Geschäftsführer einer GmbH. Mit dem Inkrafttreten der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union war eine Änderung nötig geworden. Während der Bundesrat jegliches Wohnsitzerfordernis streichen wollte, beantragte die Kommissionsmehrheit, an der Forderung festzuhalten, wonach mindestens ein Verwaltungsratsmitglied den Wohnsitz in der Schweiz haben muss. Damit sollten Schwierigkeiten bei der Einziehung von Steuerschulden vermieden werden, da vor allem der Verwaltungsrat steuerrechtlich haftbar ist. Eine Kommissionsminderheit Adrian Imhof (C, OW) war der Meinung, dass es genügt, wenn ein Mitglied des Verwaltungsrates oder ein Direktor bzw. eine Direktorin, welche/r die Gesellschaft vertritt, in der Schweiz wohnhaft ist. Nach Auffassung der Minderheit ist nur diese Regelung mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Der Nationalrat folgte mit 83 zu 54 Stimmen der Kommissionsminderheit.
Was die Revisionspflicht anbelangt, folgte der **Ständerat** mehrheitlich dem Beschluss der Grossen Kammer. Die Amtsdauer von Personen, die die ordentliche Revision von Publikumsgesellschaften leiten, soll hingegen auf längstens sieben statt fünf Jahre festgelegt werden. Bei Artikel 727a folgte der Ständerat diskussionslos einem Antrag seiner Kommission und beschloss, zwei neue Absätze zu schaffen, in welchen die Bedingungen festgelegt werden, unter denen der Verwaltungsrat um die Zustimmung sämtlicher Aktionäre zum Verzicht auf die eingeschränkte Revision ersuchen kann. Auf Antrag von Eugen David (C, SG) beschloss die Kleine Kammer zudem, dass Revisionsexpertinnen und -experten je mindestens drei Jahre (statt fünf Jahre) Fachpraxis nachweisen müssen.
Wie schon im Nationalrat wurde beim GmbH-Recht die Frage der Regelung betreffend Nationalität und Wohnsitz der Verwaltungsratsmitglieder eingehend diskutiert. Schliesslich folgte der Ständerat dem Beschluss der Grossen Kammer. Mit 20 zu 11 Stimmen wurde der Antrag einer Kommissionsminderheit abgelehnt, an der Forderung nach mindestens einem Verwaltungsratsmitglied mit Wohnsitz in der Schweiz festzuhalten.
Der Entwurf des Bundesrates sah vor, dass die im Handelsregister eingetragene Firma insbesondere in der Korrespondenz und in den Bekanntmachungen vollständig und unverändert angegeben werden muss. Der Ständerat hat diese Bestimmung vervollständigt, damit auch Vereine und Stiftungen verpflichtet werden, ihren im Handelsregister eingetragenen Namen zu verwenden.
Der **Nationalrat** hielt an verschiedenen Differenzen zum Ständerat fest. Er lehnte es mit 87 zu 81 Stimmen ab, dem Ständerat in der Frage der Rotation des leitenden Revisors zu folgen und hielt an seiner Version von Artikel 730 Abs. 2 fest, wonach die Person, welche die Revision leitet, das Mandat

längstens fünf Jahre ausüben darf und sämtliche von der ordentlichen Revision betroffenen Unternehmen der Rotationspflicht unterstellt sind. Der Nationalrat sprach sich zudem dagegen aus, die Dauer der Fachpraxis für Revisionsexperten auf drei Jahre zu senken. Er hielt an einer mindestens fünfjährigen Praxis für die Inhaber des eidgenössischen Fachtitels fest.
Betreffend die Aufsichtsbehörde folgte der Nationalrat den im August von Bundesrat Christoph Blocher gestellten Anträgen. Dieses mit der Erteilung der Berufsausübungsbewilligung für Revisoren beauftragte Organ soll die Form einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Anstalt haben, die aber nach dem Modell einer Aktiengesellschaft organisiert ist. Das Personal dieser Behörde wird somit privatrechtlich und nicht öffentlich-rechtlich angestellt. Die - über ein Darlehen des Bundes sicherzustellende - Finanzierung der Aufsichtsbehörde wurde ebenfalls mit einer neuen Formulierung geregelt (Artikel 37).
Der **Ständerat** folgte weitgehend den Beschlüssen des Nationalrates. In der Frage der Rotationspflicht des leitenden Revisors bei ordentlichen Revisionen (Art. 730 Abs. 2) hielt er jedoch an seinem früheren Beschluss fest. Mit 21 zu 8 Stimmen sprach er sich dafür aus, dass einer besseren Kenntnis des Unternehmens durch eine längere, maximal siebenjährige Mandatsausübung der Vorzug gegeben wird gegenüber einer grösseren Unabhängigkeit durch eine kürzere Amtsdauer. Eine Kommissionsminderheit war der Meinung, dass mit einer Amtsdauer von maximal sieben Jahren eher den finanziellen Interessen der Gesellschaften Rechnung getragen werde als dem Erfordernis der Sicherheit, Transparenz und Unabhängigkeit der Revision.
Mit 111 zu 49 Stimmen stimmte der **Nationalrat** dem Beschluss der Kleinen Kammer zu und bereinigte somit die letzte Differenz.

02.010 Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)

Botschaft vom 16. Januar 2002 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BBl 2002 3605)

Ausgangslage

Die Schwarzarbeit ist eine strafbare Handlung, deren Bedeutung nicht zu unterschätzen ist. Sie hat schwer wiegende Folgen (insbesondere Einkommensverluste für den öffentlichen Sektor, Gefährdung des Arbeitnehmerschutzes, Verzerrungen des Wettbewerbs und des Finanzausgleichs). Im Übrigen beeinträchtigt das Nichteinhalten der Gesetze die Glaubwürdigkeit des Staates. Damit ist klar, dass die Schwarzarbeit aus wirtschaftlichen, sozialen, juristischen und ethischen Gründen bekämpft werden muss. Die zurzeit verfügbaren Daten zum Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz gehen von rund 37 Milliarden Franken für das Jahr 2001 aus (9,3 Prozent des BSP). Sogar unter Berücksichtigung der Mängel dieser Schätzungen scheint klar, dass die durch Schwarzarbeit hinterzogenen Beträge beträchtlich sind. Der Bundesrat ist überzeugt, dass etwas unternommen werden muss. Das vorliegende Projekt ist eine effiziente und pragmatische Lösung, die dazu beiträgt, die Schwarzarbeit einzudämmen. Im Kampf gegen die Schwarzarbeit sind sicher Anreize gefragt, aber aus praktischen Gründen ist vor allem eine Repressionspolitik angezeigt. Dies ist eine komplexe und langwierige Angelegenheit. Sie erfordert eine Koordination der Aktivitäten sowie die Zusammenarbeit zahlreicher Organe und Behörden. Sie kann ohne den politischen Willen auf allen Regierungsebenen nicht durchgeführt werden. Der Bund ist bereit, sich dafür zu engagieren. Auf Bundesebene gibt es schon zahlreiche gesetzliche Instrumente, welche im Kampf gegen die Schwarzarbeit eingesetzt werden können. Es geht nun darum, diese Mittel in den Bereichen zu ergänzen, welche in die Zuständigkeit des Bundes fallen und damit die vor allem auf kantonaler Ebene erforderlichen Massnahmen zu unterstützen. Das Projekt des Bundes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und sein wichtigstes Teilstück, das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, sehen die folgenden Massnahmen vor.
Was die Anreize angeht, so setzt der Bundesrat auf die Einführung administrativer Erleichterungen bei den Sozialversicherungen. Die vorgeschlagenen Modelle für geringfügige Erwerbstätigkeiten zielen darauf ab, die Abrechnung mit den Sozialversicherungen einfacher und schneller und vor allem zukunftsgerichtet zu gestalten (eine Anmeldung über das Internet wäre ebenfalls möglich). Der Gesetzesentwurf sieht ausserdem vor, dass diese Modelle, die sich ursprünglich auf Reinigungs-, Überwachungs- und Unterhaltsarbeiten in Privathaushalten beschränkten, auch von Unternehmen in Anspruch genommen werden können. Ferner sind eine Reihe von Massnahmen zur vermehrten Ahndung der Schwarzarbeit geplant. Solche Massnahmen werden heute nur beschränkt getroffen. Die bestehenden Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit weisen den grossen Nachteil auf, dass sie allzu disparat sind und dass sie unter den Geltungsbereich verschiedener Gesetzgebungen

fallen. Die Sozialpartner, die für die Anwendung der einschlägigen Gesetze zuständigen Verwaltungsbehörden und die Gerichtsbehörden arbeiten unabhängig voneinander. Diese Zersplitterung der Kräfte und die fehlende Gesamtübersicht unterstützen indirekt jene Personen, die in irgendeiner Form Schwarzarbeit betreiben. Der Bundesrat korrigiert diese Schwäche durch das Schaffen kantonaler Kontrollstellen, die wirklich eine Gesamtübersicht über die Schwarzarbeit haben werden. Zudem werden die gesetzlichen Grundlagen für eine echte Zusammenarbeit unter den verschiedenen Behörden und Organisationen geschaffen.
Hierzu sind folgende Massnahmen vorgesehen:
- Erweiterung der Kontrollkompetenzen der kantonalen Dienststellen und Kontrollkommissionen;
- Vernetzung gewisser Administrativdaten (der AHV und der Arbeitslosenversicherung) und Mitteilungspflicht für die Ergebnisse von Arbeitgeberkontrollen;
- Verschärfung der Sanktionen.

Die beiden ersten Massnahmen sollen systematischere und effizientere Kontrollen bewirken, und zwar durch ein koordinierteres Vorgehen. In Sachen Kontrollstelle ist eine flexible Lösung vorgesehen. Die Kantone schaffen oder bezeichnen eine einzige Kontrollstelle, die mit Koordinationsaufgaben betraut ist, wobei sie eine Lösung wählen können, die ihren spezifischen Bedürfnissen oder den gemachten Erfahrungen am ehesten entspricht: Es kann sich um eine tripartite oder quadripartite Kommission handeln oder auch um eine staatliche Stelle. In Branchen, in denen Gesamtarbeitsverträge bestehen, können Kontrollkompetenzen im Übrigen an paritätische Kommissionen übertragen werden. Grundlage bilden in diesem Fall Leistungsverträge, in denen auch die finanziellen Fragen geregelt werden. Der Gesetzesentwurf weist den Sozialpartnern eine besondere Rolle zu. Er anerkennt damit ihre besonderen Kompetenzen und ihre grossen Kenntnisse bezüglich der Schwarzarbeit, ohne ihnen jedoch ein Einmischungsrecht in den Betrieben einzuräumen. Dies gilt insbesondere für diejenigen Betriebe, die nicht einem Gesamtarbeitsvertrag unterstehen.
Die dritte Massnahme – die Verschärfung der Sanktionen – soll eine wirksame Abschreckung vor Schwarzarbeit erreichen. Heute stehen die verhängten Strafen oft in keinem Verhältnis zur wirklichen Schwere der festgestellten Verstösse und erreichen das angestrebte Ziel nicht. Die vorgesehenen Sanktionen gegen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind im Allgemeinen bereits streng genug. Deshalb ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Verschärfung der Sanktionen vor allem zu einer systematischeren Bestrafung der Arbeitgeber führen soll. Es muss sichergestellt werden, dass die Schwarzarbeit nicht als rentabel angesehen wird: Zum Beispiel soll die Busse für den Täter einen finanziellen Verlust bedeuten, der in angemessenem Verhältnis zur begangenen Tat steht. Zu erwähnen ist, dass der Gesetzesentwurf angesichts der vielen verschiedenen Arten von Schwarzarbeit aus Gründen der Verhältnismässigkeit darauf verzichtet, Bussen und Mindeststrafen vorzuschlagen. Folglich werden vermehrt die Richter in die Verantwortung miteinbezogen. Konkret bedeutet die Verschärfung der Sanktionen die Schaffung einer neuen horizontalen Sanktion, nämlich den vorübergehenden Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen, sowie erhöhte Straf- und Administrativmassnahmen, was die ausländischen Arbeitskräfte und die Sozialversicherungen anbelangt. Nach Ansicht des Bundesrates drängt sich eine Verschärfung der Sanktionen im Steuerrecht nicht auf, da der diesbezügliche Handlungsspielraum gross genug ist.

Verhandlungen

17.06.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
16.12.2004	SR	Abweichend.
09.03.2005	NR	Abweichend.
02.06.2005	SR	Abweichend.
07.06.2005	NR	Zustimmung.
17.06.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (121:48)
17.06.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:2)

Bei der Eintretensdebatte im **Nationalrat** waren sich alle Fraktionen einig, dass Schwarzarbeit zu verurteilen und als veritable wirtschaftliche und soziale Plage zu betrachten sei. Doch auch wenn man sich in der Sache einig war, so gab es doch Differenzen hinsichtlich der Form. Auf der einen Seite waren die Sozialdemokraten und die Grünen, denen das Schicksal der Schwarzarbeiter besonders am Herzen lag, auf der anderen Seite die Ratsrechte, die eher für die Probleme fehlbarer Arbeitgeber Verständnis zeigte. Der Antrag Zisyadis (-, VD) auf Rückweisung an den Bundesrat, um in die Vorlage eine gesamthafte Regelung für alle irregulären Arbeitskräfte aufzunehmen, wurde mit 124 zu 4 Stimmen verworfen.

Bei Artikel 2b folgte der Nationalrat ohne Diskussion dem Antrag seiner Kommission und sprach sich für administrative Vereinfachungen bei Arbeitsverhältnissen kleineren Umfangs aus. Da die Kommission davon ausging, dass ein Teil der Schwarzarbeit auf administrative Überlastungen zurückzuführen ist, hatte sie einstimmig beantragt, administrative Vereinfachungen einzuführen, die weiter gehen als die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen. Die Grosse Kammer beschloss denn auch, dass bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit einem Jahreslohn von weniger als 9'445 Franken (Hälfte der BVG-Schwelle) alle administrativen Schritte (Anmeldung bei den Sozialversicherungen und Erhebung von Beiträgen) über die AHV-Ausgleichskasse erfolgen. Diese Ausgleichskassen sollen zudem – anstelle der normalen Steuererhebung auf dem Einkommen – eine Pauschalsteuer von 0,5 Prozent (für die direkte Bundesteuer) erheben. In den Genuss dieses Systems sollen allerdings nur relativ kleine Unternehmen kommen, da diese administrative Erleichterung nur für höchstens fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gilt.
Eine starke Minderheit der Kommission beantragte, den Kantonen nicht mehr die Möglichkeit zu bieten, Kommissionen, in denen auch die Sozialpartner Einsitz haben, schaffen zu können; damit sollen allzu schwerfällige Strukturen vermieden werden. Der Nationalrat bevorzugte jedoch den Vorschlag der Kommissionsmehrheit, die, wie der Bundesrat, der Meinung war, dass die Vorlage es den Kantonen überlassen müsse, die ihnen angemessenen Stellen zu schaffen (Art. 3).
Eine von Jean-Claude Rennwald vertretene Kommissionsminderheit (S, JU) wollte des Weiteren erreichen, dass allen ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die seit mindestens einem Jahr illegal in der Schweiz arbeiten, eine Aufenthaltsbewilligung ausgestellt werden kann für eine Frist, innerhalb der sie ihre Ansprüche aus dem Arbeitsvertrag oder dem Gesamtarbeitsvertrag geltend machen können (Art. 15a). Dieser Antrag wurde mit 100 zu 55 Stimmen abgelehnt.
Nach einer intensiven Diskussion über die Frage der Weitergabe von Daten der Sozialversicherungen und der Steuerbehörden an die zuständigen Asyl- und Ausländerbehörden (Art. 17) folgte der Nationalrat der Mehrheit seiner Kommission. Diese Daten sollen bekannt gegeben werden, wenn die zuständigen Behörden feststellen, dass in ihrem Bereich die Beiträge bzw. Steuern nicht entrichtet worden sind. Der Nationalrat lehnte hingegen einen Minderheitsantrag ab, der verlangte, dass die Behörden diese Informationen auch dann weitergeben können, wenn auf Grund der durchgeführten Kontrollen konkrete Hinweise vorliegen, dass sich die betreffenden Personen illegal in der Schweiz aufhalten. In der Frage der Sanktionen (Art.18) beantragte der Bundesrat, dass Unternehmen, denen die Beschäftigung von Schwarzarbeitern nachgewiesen werden kann, während höchstens fünf Jahren von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden. Obwohl die Kommissionsmehrheit eine Ergänzung dieser Bestimmung für notwendig erachtete, sodass bei schwerwiegenden Verstössen auch eine Kürzung oder ein Ausschluss von staatlichen Hilfen angeordnet werden kann, lehnte es der Nationalrat mit 98 zu 65 Stimmen ab, diese zusätzliche Sanktion aufzunehmen. Ebenfalls abgelehnt wurde der Antrag der von Remo Gysin (S, BS) vertretenen Kommissionsminderheit, welcher verlangte, dass die Liste der fehlbaren Arbeitgeber öffentlich zugänglich gemacht wird.
Die Kommissionsmehrheit hatte darüber hinaus einen neuen Artikel vorgesehen (Art. 19a), der den Gewerkschaften ein Klagerecht auf Feststellung über Ansprüche einräumt, die eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer, insbesondere jene, die ohne Aufenthaltsbewilligung aufgegriffen worden sind, gegen ihren Arbeitgeber geltend machen könnten. Obwohl sich sowohl die sozialdemokratische und die grüne Fraktion als auch der Bundesrat für diese Bestimmung aussprachen, folgte die bürgerliche Ratsmehrheit einem Minderheitsantrag der Kommission und lehnte diese Regelung ab. Die Streichung dieser Bestimmung hatte zur Folge, dass sich die Mehrheit der Grünen in der Gesamtabstimmung gegen diese Vorlage aussprach. Auch eine Minderheit der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei stimmte gegen das Gesetz, das schliesslich mit 128 zu 24 Stimmen bei 15 Enthaltungen passierte.
Der **Ständerat** nahm an der Vorlage des Nationalrates umfassende Änderungen und Vereinfachungen vor und schuf gewisse Differenzen zum Erstrat.
So folgte die Kleine Kammer der Mehrheit ihrer Kommission und nahm jegliche Definition von Schwarzarbeit aus dem Gesetz, was der Streichung von Artikel 2 einspricht. Einem Mehrheitsantrag seiner Kommission entsprechend übertrug der Ständerat den Kantonen die Aufsicht; sie haben die für ihr Gebiet zuständigen Kontrollorgane zu bezeichnen (Art.3). Des Weiteren änderte die Kleine Kammer die administrativen Vereinfachungen zu Gunsten der Arbeitgeber (Art.2a). Kleinarbeitgeber können bei den AHV-Ausgleichskassen alle administrativen Schritte vornehmen, sofern der einzelne Jahreslohn den Grenzbetrag nach Artikel 7 BVG (das sind heute 19 350 Franken) und die gesamte jährliche Lohnsumme des Betriebes das Anderthalbfache der maximalen jährlichen Altersrente der AHV (38 700 Franken) nicht übersteigt. In der Frage der Sanktionen (Art.18) folgte der Zweitrat einem

Antrag der von Fritz Schiesser (RL, GL) vertretenen Kommissionsminderheit. Während die Kommissionsmehrheit die fehlbaren Arbeitgeber während höchstens drei Jahren von Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens ausschliessen wollte, sprach sich der Ständerat wie die Grosse Kammer und der Bundesrat für einen höchstens fünfjährigen Ausschluss aus. Überdies beschloss der Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat, dass den fehlbaren Arbeitgebern die staatlichen Subventionen gekürzt werden können und die Liste dieser Arbeitgeber öffentlich zugänglich ist. Damit folgte der Ständerat der Mehrheit seiner Kommission.
Schliesslich sprach sich der Ständerat für einen Artikel 19a aus, der den Gewerkschaften bei der Ausweisung einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers in illegaler Situation ein Beschwerderecht einräumt. Auf diese Weise sollen die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden einen Arbeitgeber, der keinen Lohn oder keine Versicherungsbeiträge bezahlt hat, gerichtlich verfolgen können. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 31 zu 1 Stimmen angenommen.
Der **Nationalrat** schloss sich der Version des Ständerates weitgehend an. In einigen Punkten nahm er jedoch eine zur Kleinen Kammer unterschiedliche Position ein. So sprach sich der Nationalrat im Unterschied zum Ständerat mit 89 zu 73 Stimmen dagegen aus, fehlbaren Arbeitgebern die Subventionen der öffentlichen Hand zu kürzen, und folgte damit der Mehrheit seiner Kommission. Mit 94 zu 66 Stimmen beschloss er, die Liste der von Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens ausgeschlossenen Arbeitgeber nicht öffentlich zugänglich zu machen. Ausserdem hielt die Grosse Kammer die vom Ständerat festgelegten Bedingungen, um administrative Vereinfachungen bei der Anmeldung der Arbeitnehmenden geltend machen zu können, für zu restriktiv und lockerte die Voraussetzungen für vereinfachte Abrechnungsverfahren.
Der **Ständerat** nahm zwar nicht die Version des Nationalrates an, näherte sich ihr aber in der Frage der vereinfachten Abrechnung an (Art. 2a). So hob er die für die vereinfachte Abrechnung zulässige Gesamtlohnsumme des Betriebs auf den zweifachen Betrag der maximalen jährlichen AHV-Rente, d.h. auf rund 50'000 Franken an. Hingegen hielt die Kleine Kammer in Bezug auf die Sanktionen an ihrer Fassung, die Zuwiderhandlungen besser entgegenwirkt, fest.
Der **Nationalrat** folgte den Beschlüssen des Ständerates.
Da der Schweizerische Arbeitgeberverband die bürgerlichen Parlamentarierinnen und Parlamentarier aufgerufen hatte, dieses in seinen Augen unnötige Gesetz abzulehnen, ergriffen im Nationalrat verschiedene Ratsmitglieder vor den Schlussabstimmungen das Wort. Einige Votanten bekräftigten die Bedeutung des Gesetzes vor dem Hintergrund der Personenfreizügigkeit, andere bezeichneten es als überflüssig und inkohärent. Die SVP-Fraktion und „A gauche toute“ lehnten die Vorlage letztlich als einzige grossmehrheitlich ab. Sie blieben jedoch in der Minderheit, als das Gesetz schlussendlich mit 121 gegen 48 Stimmen angenommen wurde.

02.422 Parlamentarische Initiative (Hegetschwiler Rolf). Ladenöffnungszeiten in Zentren des öffentlichen Verkehrs

Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-NR): 11.11.02
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR): 17.02.04 (BBl 2004 1621)
Stellungnahme des Bundesrates 05.03.04 (BBl 2004 1629)

Ausgangslage

79 Prozent der Stimmberechtigten des Kantons Zürich hatten anlässlich der Abstimmung vom 15. März 1998 eine Änderung des Gesetzes über öffentliche Ruhetage und über die Verkaufszeit im Detailhandel angenommen, wonach Verkaufsgeschäfte, die sich in Bahnhofliegenschaften und damit verbundenen Einkaufspassagen befinden, auch an öffentlichen Ruhetagen zwischen 06.00 Uhr und 20.00 Uhr geöffnet sein können.
Das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich teilte deshalb den interessierten Kreisen mit, dass diese Betriebe gemäss Artikel 26 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2) auch ohne behördliche Bewilligung Personal beschäftigen können. Diese Verfügung wurde von verschiedenen Gewerkschaften beim zürcherischen Verwaltungsgericht angefochten. Gegen dessen Entscheid wurde beim Bundesgericht Beschwerde erhoben.
Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid vom 22. März 2002 genaue Kriterien aufgestellt, wann in Bahnnebenbetrieben am Sonntag Personal beschäftigt werden kann. Damit hat es das Konsumbedürfnis für Reisende nach Artikel 26 ArGV 2 definiert und festgehalten, unter welchen Voraussetzungen am Sonntag Personal in Bahnnebenbetrieben beschäftigt werden darf. Zahlreiche Läden im Zürcher Bahnhof erfüllen diese Kriterien nicht und können so am Sonntag kein

Verkaufspersonal beschäftigen, obwohl sie die Bewilligung dafür hätten, an diesem Tag offen zu halten. Um Personal beschäftigen zu dürfen, mussten diese Läden beim seco ein Gesuch für Sonntagsarbeit einreichen. Dieses wurde ihnen letztlich nicht bewilligt. Den Gesuchstellern wurde aber eine Übergangsfrist bis Ende 2004 eingeräumt.
Infolge dieses Bundesgerichtsentscheids reichte Nationalrat Rolf Hegetschweiler (RL, ZH) am 17. April 2002 eine parlamentarische Initiative ein.
Diese Initiative fordert eine Revision der gesetzlichen Bestimmungen, damit in Zentren des öffentlichen Verkehrs alle Läden ohne Bewilligung an allen Wochentagen Personal beschäftigen können.
Die Initiative sah eine Anpassung von Artikel 39 Absatz 2 des Eisenbahngesetzes (EBG) vor. Am 29. September 2003 gab der Nationalrat der parlamentarischen Initiative auf Antrag der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen mit 87 zu 43 Stimmen Folge. Die parlamentarische Initiative wurde der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates zur Ausarbeitung einer Vorlage zugeteilt. Die Kommission beschloss am 26. Januar 2004, statt des Eisenbahngesetzes das Arbeitsgesetz (ArG) anzupassen. Sie beriet an ihrer Sitzung vom 16. Februar 2004 einen entsprechenden Entwurf unter Beizug des Staatssekretariats für Wirtschaft, des Bundesamtes für Verkehr, des Büros für Konsumentenfragen und des Sekretariats der Wettbewerbskommission. Die Kommissionsmehrheit hat dem Erlassentwurf zugestimmt. Abgelehnt wurden mit 18 zu 7 Stimmen der Nichteintretensantrag von Jean-Claude Rennwald (S, JU) und mit 16 zu 8 Stimmen der Antrag Remo Gysin (S, BS), der das Abschliessen eines Gesamtarbeitsvertrags als Voraussetzung für die Sonntagsarbeit verlangte.

Verhandlungen

29.09.2003	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
16.03.2004	NR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
09.06.2004	SR	Rückweisung an die Kommission.
30.09.2004	SR	Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (109:65)
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (30:10)

Die Argumente der Mehrheit der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen, die Initiative fördere die Entwicklung der SBB und leiste einen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Wirtschaftslage, fanden Anklang. So hat der **Nationalrat** im Herbst 2003 der Initiative mit 87 zu 43 Stimmen Folge gegeben.
In der Eintretensdebatte zum Gesetzesentwurf lieferten sich im März 2004 Befürworter und Gegner der Initiative einen Schlagabtausch. Während die Befürworter eine als absurd bezeichnete Situation klären wollten und die Initiative im Namen der Wirtschaft verteidigten, sprachen sich die Gegner gegen eine weitere Deregulierung aus und waren der Ansicht, dass diese Initiative ein erster Schritt in Richtung einer allgemeinen Liberalisierung der Sonntagsöffnungszeiten sei und den Sonderstatus des Sonntags in seinen Grundfesten erschüttere.
Der Antrag der Kommissionsminderheit, nicht auf die Vorlage einzutreten, wurde mit 115 zu 64 Stimmen abgelehnt. Während fast alle Sozialdemokraten, die Mitglieder der EVP-EDU Fraktion sowie einige Christlichdemokraten beantragten, nicht auf die Vorlage einzutreten, waren die Grünen diesbezüglich geteilter Meinung. Der Rückweisungsantrag André Daguet (S, BE) wiederum, der eine Vernehmlassung bei den Kantonen und Sozialpartnern verlangte, wurde mit 105 zu 75 Stimmen verworfen.
In der Detailberatung beantragte eine von Remo Gysin (S, BS) angeführte Kommissionsminderheit, dass Läden in grossen Bahnhöfen an Sonntagen lediglich geöffnet haben dürfen, wenn ein Gesamtarbeitsvertrag abgeschlossen wurde. Dieser Antrag wurde mit 94 zu 77 Stimmen abgelehnt.
Der **Ständerat** stimmte im Juni 2004 mit 23 zu 12 Stimmen dem Antrag Gentil (S, JU) auf Rückweisung an die Kommission zu. Nachdem die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Ständerates gemäss Rückweisungsauftrag bei den Kantonen eine Vernehmlassung durchgeführt und das Geschäft noch einmal behandelt hatte, beantragte die Kommissionsmehrheit in der Herbstsession 2004, sich dem Nationalrat anzuschliessen. Der Kommissionssprecher orientierte den Ständerat über die Bedingungen für Sonntagsarbeit und die vorgesehene Änderung von Artikel 26bis der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz, wonach Zentren des öffentlichen Verkehrs unter Berücksichtigung ihres Umsatzes und ihrer regionalen Bedeutung definiert werden. Der Antrag der Kommissionsminderheit Alain Berset (S, FR), der Ausnahmen vom Sonntagsarbeitsverbot an den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages knüpfen wollte, wurde mit 29 zu 9 Stimmen verworfen. In der Gesamtabstimmung wurde der Änderung des Arbeitsgesetzes mit 28 zu 10 Stimmen zugestimmt.

Des Weiteren nahm der Ständerat eine Motion der WAK-S (04.3437) an, die den Bundesrat beauftragt, den eidgenössischen Räten eine gesetzliche Grundlage vorzulegen, welche im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung über die Öffnungszeiten von Detailhandels- und Dienstleistungsbetrieben die Beschäftigung von Arbeitnehmenden am Sonntag ermöglicht und den Schutz dieser Arbeitnehmenden regelt.
Vor der Schlussabstimmung im **Nationalrat** wurde ein Referendum angekündigt, welches von der Linken, den Grünen und der EVP-EDU-Fraktion unterstützt wurde.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 27. November 2005 mit 50,6 Prozent Ja-Stimmen gutgeheissen.

04.019 Schweiz Tourismus 2005-2009. Finanzhilfe

Botschaft vom 12. März 2004 über die Finanzhilfe 2005-2009 an die Schweiz Tourismus (BBl 2004 1585)

Ausgangslage

Gemäss Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Schweizerische Verkehrszentrale vom 21. Dezember 1955 (Stand 1. Juli 1995) gewährt der Bund der Schweiz Tourismus im Rahmen der bewilligten Kredite jährliche Finanzhilfen. Die Bundesversammlung hat alle fünf Jahre den Zahlungsrahmen mit einfachem Bundesbeschluss festzulegen.
Die für die Periode 2000–2004 vorgesehenen finanziellen Mittel werden bis 31. Dezember 2004 aufgebraucht sein. Deshalb wird ein Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Finanzhilfe an die Schweiz Tourismus 2005–2009 vorgelegt. Es wird ein Zahlungsrahmen von 200 Millionen Franken vorgeschlagen.
Dem Gesuch von Schweiz Tourismus um eine weitergehende Erhöhung der Finanzhilfe kann nicht entsprochen werden. Die schwierige Haushaltslage des Bundes zwingt auch die von ihm unterstützten Körperschaften zu finanziellen Opfern. Die vorgeschlagene Finanzierung sollte Schweiz Tourismus ermöglichen, ihren gesetzlichen Auftrag in den nächsten fünf Jahren zu erfüllen. Sie wird allerdings gezwungen werden, die knappen Mittel in erster Linie für die Erschliessung wachstumsstarker Märkte und die Vermarktung international wettbewerbsfähiger Angebote einzusetzen.
Mit einer solchen Strategie kann Schweiz Tourismus einen wichtigen Beitrag zum dringend notwendigen Wiederaufschwung der Schweiz als Tourismusland beitragen.
Die Schaffung zusätzlicher Nachfrage sollte die Auslastung des touristischen Angebotes verbessern und damit die Ertragskraft der tourismusabhängigen Unternehmen und Branchen verstärken.

Verhandlungen

09.06.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
29.09.2004	NR	Abweichend.
06.10.2004	SR	Abweichend.
06.10.2004	NR	Abweichend.
07.10.2004	SR	Zustimmung.

Im **Ständerat** wurde die Unterstützung von Schweiz Tourismus nicht in Frage gestellt, lediglich die Höhe der Finanzhilfe gab Anlass zu Diskussionen. Die Mitglieder des Rates unterstrichen in ihren Wortmeldungen zugleich die schlechte finanzielle Lage des Bundes und die Wichtigkeit des Tourismus für die Schweizer Wirtschaft. Mit 18 zu 7 Stimmen folgte der Ständerat schliesslich knapp der Mehrheit seiner Kommission und beschloss, den finanziellen Beitrag des Bundes auf höchstens 230 Millionen Franken zu erhöhen. Eine Kommissionsminderheit wollte den vom Bundesrat beantragten Zahlungsrahmen von höchstens 200 Millionen Franken beibehalten.
Im **Nationalrat** zeigten die engagierten Diskussionen die unterschiedlichen Standpunkte der Parteien und Regionen zur Rolle des Tourismus in der Wirtschaft, vor allem aber auch zum Pflichtenheft von Schweiz Tourismus. Die Mehrheit der Kommmission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates hatte dafür plädiert, einen Zahlungsrahmen von höchstens 120 Millionen Franken für drei Jahre zu bewilligen. Daran sollten mehrere Bedingungen geknüpft werden, so in erster Linie das Verfassen eines Berichts, in welche Bilanz gezogen wird über die Verbesserung der Koordination der Landeswerbung (Postulat 04.3434), sowie der Anschluss eines Leistungsvertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Schweiz Tourismus (Art. 1a). Der Nationalrat übernahm zwar diese Bedingungen, sprach sich jedoch gegen den von der Kommissionsmehrheit beantragten

Zahlungsrahmen aus. Er lehnte auch die Minderheitsanträge ab, welche die Finanzhilfe auf höchstens 100 bzw. 138 Millionen Franken für drei Jahre beschränken wollten oder verlangten, dass sich die Grosse Kammer der Position des Ständerates anschliesst. Schliesslich beschloss der Nationalrat, dem Antrag der Minderheit II (Charles Favre, RL, VD) zu folgen und somit dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.
Der **Ständerat** sprach sich für eine grosszügigere Lösung aus als der Nationalrat und bewilligte auf Antrag seiner Kommission einen Zahlungsrahmen von höchstens 138 Millionen Franken für drei Jahre. Er lehnte hingegen die Forderung nach dem Abschluss eines Leistungsauftrags ab.
Die Kommission des **Nationalrates** war sich in der Frage des Zahlungsrahmens alles andere als einig und unterbreitete ihrem Rat drei Minderheitsanträge. Einer dieser Anträge, der in einer anderen Formulierung als jener des Ständerats einen Zahlungsrahmen von höchstens 138 Millionen Franken für drei Jahre festlegen wollte, wurde schliesslich von der Grossen Kammer angenommen. An Artikel 1a (Leistungsauftrag) hielt der Nationalrat fest, und auch der **Ständerat** stimmte diesem Artikel in der Folge zu.

04.044 OR (Transparenz betreffend Vergütung an Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung). Änderung

Botschaft vom 23. Juni 2004 zur Änderung des Obligationenrechts (Transparenz betreffend Vergütung an Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung) (BBl 2004 4471)

Ausgangslage

Der Gesetzesentwurf regelt die Pflicht zur Offenlegung der Vergütungen an Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung von Gesellschaften, deren Aktien an der Börse kotiert sind. Im Rahmen der Selbstregulierung der Börse bestehen bereits heute Vorschriften zur Transparenz. Diese sollen auf Gesetzesstufe verankert und erweitert werden.
Die neuen Bestimmungen ergänzen die bestehenden Vorschriften des Obligationenrechts über den Inhalt des Anhangs zur Bilanz. Damit wird erreicht, dass die Angaben durch die Revisionsstelle überprüft werden.
Anzugeben ist die Gesamtsumme der Vergütungen, die den Mitgliedern des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung ausgerichtet werden. Zudem müssen die jedem einzelnen Mitglied des Verwaltungsrates geleisteten Beträge und die höchste auf ein Mitglied der Geschäftsleitung entfallende Vergütung aufgeführt werden. Weiter sind die Beteiligungen an der Gesellschaft offen zu legen, welche die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung halten. Zur Verhinderung von Umgehungsmöglichkeiten sind auch Vergütungen an Personen, die einem Mitglied des Verwaltungsrates oder der Geschäftsleitung nahe stehen, offen zu legen.
Mit der gesetzlichen Regelung der Transparenz soll zum einen Interessenkonflikten begegnet werden, die sich daraus ergeben können, dass der Verwaltungsrat die Entschädigungen seiner Mitglieder selbst bestimmt. Zum anderen soll dem berechtigten Interesse der Aktionärinnen und Aktionäre Rechnung getragen werden, Rechenschaft über die bezogenen Entschädigungen zu erhalten, damit sie ihre Kontrollrechte besser ausüben können. Ausserdem wird Klarheit geschaffen über die Interessenlage, die sich aus den Beteiligungen der Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung an der Gesellschaft ergibt.
Die Schaffung von Transparenz gehört zu den Anliegen von Corporate Governance. Hierzu ist eine weitere Revisionsvorlage in Vorbereitung. Wegen ihrer besonderen Dringlichkeit soll die Frage der Transparenz bei Gesellschaften mit kotierten Aktien vorgezogen und separat geregelt werden. Damit wird einem wichtigen politischen und wirtschaftlichen Anliegen entsprochen und zu einem guten Funktionieren des Kapitalmarkts beigetragen. Auch in zahlreichen anderen Staaten sowie in der OECD und in der Europäischen Union gibt es Bestrebungen zur Verbesserung der Transparenz.

Verhandlungen

02.03.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
08.06.2005.	SR	Abweichend.
28.09.2005	NR	Abweichend.
05.10.2005	SR	Zustimmung.
07.10.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (181:2)
07.10.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Der **Nationalrat** trat ohne Gegenstimme auf die Vorlage ein. Die Redner waren sich einig, dass das heutige System nicht mehr ausreicht und mehr Transparenz erfordert.
Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates war der Vorlage des Bundesrates in ihren Grundzügen gefolgt und der Rat schloss sich den Anträgen der Kommissionsmehrheit an. Der Nationalrat sprach sich dafür aus, auch für die Mitglieder des Beirates die Offenlegungspflicht einzuführen. Mit 93 zu 66 Stimmen abgelehnt wurde hingegen der Minderheitsantrag von Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL), die Bezüge der Geschäftsleitungsmitglieder einzeln offenzulegen. Der Hinweis der Sozialdemokratin, dass liberale Länder wie Grossbritannien, Holland und die Vereinigten Staaten diese Regelung ebenfalls kennen, genügte nicht, um eine Ratsmehrheit zu finden. Der Nationalrat lehnte auch den Antrag ab, welcher verlangte, dass die Vergütungen an die Mitglieder des Verwaltungsrates und an die Geschäftsleitung von der Generalversammlung genehmigt werden müssen. Diese Regelung wurde von den meisten Rednern sowie von Bundesrat Christoph Blocher als nicht durchführbar bezeichnet. In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat die Vorlage mit 145 Stimmen bei 6 Enthaltungen an.
Der **Ständerat** trat zwar ebenfalls ohne Gegenstimme auf die Vorlage ein, doch äusserten einige Ratsmitglieder gewisse Bedenken zu dem gesetzlichen Offenlegungsgebot. Diese Transparenz ist indes für Bundesrat Christoph Blocher eine unerlässliche Voraussetzung für die optimale Ausübung des Kontrollrechts der Aktionäre.
Die Kleine Kammer wich in einigen Punkten vom Nationalrat ab. Eine Differenz betrifft die Einschränkung der Transparenzanforderungen betreffend die Vergütungen von früheren Mitgliedern des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung sowie von so genannt „nahe stehenden Personen“ (Art. 663bbis, Abs. 1). Nach der Fassung des Ständerates sollen die Vergütungen an diese zwei Kategorien von Personen nur dann offen gelegt werden, wenn sie nicht marktüblich sind oder (für die früheren Mitglieder) wenn sie im Zusammenhang mit der früheren Tätigkeit stehen. Im Bereich der Darlehen und Kredite (Abs. 3), die diesen beiden Personenkategorien gewährt wurden oder noch ausstehen, beschränkte die Kleine Kammer die Transparenzvorschriften auf Darlehen zu nicht marktüblichen Bedingungen. Was die Beteiligungen betrifft (Art. 663c, Abs. 3), schloss der Ständerat die früheren Mitglieder von den Transparenzvorschriften aus. Die von einer Minderheit um Simonetta Sommaruga (S, BE) unterstützte Version des Nationalrates wurde mit 25 zu 13 Stimmen abgelehnt. Wie im Nationalrat gingen auch im Ständerat Minderheitsanträge ein, welche verlangten, die Bezüge der Geschäftsleitungsmitglieder einzeln offenzulegen. Die Verfechter dieser Regelung verwiesen vergeblich darauf, dass verschiedene angelsächsische Wirtschaftsstandorte sich für diese Praxis, die im Übrigen von der OECD empfohlen werde, entschlossen hätten. Ihr Antrag wurde mit 27 zu 12 Stimmen abgelehnt. Ebenfalls abgelehnt wurde das Ansinnen, die Vergütungen an die Verwaltungsratsmitglieder von der Generalversammlung genehmigen zu lassen. Mit 24 zu 19 Stimmen entgegen der Haltung des Bundesrates angenommen wurde hingegen der Antrag einer Mitte-Links-Minderheit der Kommission, wonach die Statuten börsenkotierter Unternehmen Bestimmungen über die Festlegung der Entschädigung des Verwaltungsrates zu enthalten haben (Art. 626, Abs. 2). Den betroffenen Unternehmen soll eine zweijährige Frist für die Anpassung ihrer Statuten eingeräumt werden.
Der **Nationalrat** hielt nur an einer Differenz zum Ständerat fest. Der Vorschlag des Ständerates in Artikel 626 Absatz 2, wonach die Statuten Bestimmungen über die Festlegung der Vergütung des Verwaltungsrates enthalten müssen, wurde diskussionslos gestrichen. In allen anderen Punkten schloss sich der Nationalrat der Kleinen Kammer an. In Artikel 663bbis Absatz 1 hatte sich die Kommission des Nationalrates gegen die vom Ständerat eingeführte Einschränkung des Anwendungsbereiches des Gesetzes ausgesprochen. Die Kommissionssprecher begründeten diesen Beschluss damit, dass gewisse Bestimmungen in der Version des Ständerates zu wenig präzise formuliert werden könnten. Während sich die grüne, die sozialdemokratische und die EVP/EDU-Fraktion hinter den Kommissionsbeschluss stellten, sprach sich die Ratsmehrheit für den Antrag von Arthur Loepfe (C, AI) aus und stimmte dem Beschluss des Ständerates zu, der auch vom Bundesrat unterstützt wurde. In den Artikeln 663bbis Absatz 3 und 663c wurden die Anträge einer Kommissionsminderheit, die an der Fassung des Nationalrates festhalten wollte, abgelehnt. Mit 108 zu 65 bzw. 110 zu 66 Stimmen stimmte der Nationalrat in diesen Punkten der Version des Ständerates zu.
Der **Ständerat** schloss sich diskussionslos den Beschlüssen des Nationalrates an.

04.073 Arbeitsgesetz. Änderung

Botschaft vom 17. November 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) (BBl 2004 6773)

Ausgangslage

Das Schutzalter ist heute im Arbeitsgesetz (ArG) für jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf 19 Jahre und für Lehrlinge auf 20 Jahre festgelegt. Anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf der Verordnung 5 zum Arbeitsgesetz (ArGV 5, Jugendarbeitsschutzverordnung) haben die Mehrheit der Kantone und zahlreiche Stellungnehmende die Herabsetzung des Schutzalters auf 18 Jahre für Lehrlinge sowie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausserhalb einer beruflichen Ausbildung gefordert. Eine solche Herabsetzung des Schutzalters bedarf einer Änderung des ArG, weshalb der Bundesrat eine Vernehmlassung zu dieser Frage eröffnet hat.
Die Herabsetzung des Schutzalters auf 18 Jahre bringt mehrere Vorteile mit sich:
Erstens stimmt es mit der zivilrechtlichen Volljährigkeit überein und entspricht dem Schutzalter im europäischen und internationalen Recht. Ausserdem würde ein auf 18 Jahre festgelegtes Schutzalter erlauben, die Schutzmassnahmen für jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezielter und strenger zu gestalten, da diese Massnahmen auf einen engeren Personenkreis anwendbar wären. Letzlich könnten junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie Erwachsene eingesetzt werden.

Verhandlungen

15.03.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.06.2006	NR	Zustimmung.
23.06.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:0)
23.06.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (114:74)

Der **Ständerat** trat ohne Gegenantrag auf die Vorlage ein. Eine Kommissionsminderheit sprach sich zwar nicht grundsätzlich gegen eine Herabsetzung des Schutzalters für jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus, hätte aber gerne für Jugendliche im Besitz eines Lehrvertrages Sonderbestimmungen vorgesehen. Bundesrat Joseph Deiss sicherte zu, dass Bestimmungen zur Nacht- und Sonntagsarbeit auch noch erlassen werden könnten, wenn sich die allgemein geltenden Massnahmen als unzureichend herausstellen sollten. Der von den Sozialdemokraten und den Christdemokraten unterstützte Minderheitsantrag wurde mit 27 zu 11 Stimmen abgelehnt.
Im **Nationalrat** stellte sich das links-grüne Lager vergeblich gegen diese Änderung des Arbeitsgesetzes. Mit 99 zu 64 Stimmen lehnte der Rat einen Nichteintretensantrag der Kommissionsminderheit Jean-Claude Rennwald (S, JU) ab. Einen Kompromissantrag der Ratslinken und der EVP/EDU-Fraktion, wonach das Schutzalter nur für Lehrlinge bei 20 Jahren belassen wird, lehnte der Nationalrat mit 91 zu 79 Stimmen ebenfalls ab. In der Gesamtabstimmung passierte die Gesetzesänderung mit 100 zu 72 Stimmen.

04.077 Unternehmensstandort Schweiz. Bundesgesetz zur Förderung der Information

Botschaft vom 17. November 2004 zum Bundesgesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz (BBl 2004 7235)

Ausgangslage

„Standort: Schweiz“ ist der Beitrag des Bundes zur schweizerischen Standortpromotion. Die bisherige gesetzliche Grundlage ist der Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1995 zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz (SR 951.972). Der Beschluss ist am 1. März 1996 in Kraft getreten. Er ist auf zehn Jahre befristet und läuft Ende Februar 2006 aus.
Die politischen Anstrengungen zur Steigerung der Attraktivität des Unternehmensstandortes Schweiz konzentrieren sich darauf, qualitativ gute Rahmenbedingungen bereitzustellen. Ebenso wichtig ist es jedoch, diese Vorzüge bei potenziellen Investoren bekannt zu machen. „Standort: Schweiz“ soll in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Ansiedlung ausländischer Firmen in der Schweiz fördern. Zu den Teilzielen gehören die Stärkung des Images der Schweiz als Unternehmensstandort, die Verbreitung und die Vertiefung des Wissens um die Qualität dieses Unternehmensstandortes bei potenziellen Investoren sowie eine erhöhte Einheitlichkeit von Bund und Kantonen beim internationalen Auftritt als Unternehmensstandort. Als Massnahmen sollen wie bisher vornehmlich Informationen vermittelt und Promotionsveranstaltungen durchgeführt werden.

Eine Überprüfung der Strategie von „Standort: Schweiz“ durch die OECD und eine betriebswirtschaftliche Evaluation durch PricewaterhouseCoopers (PwC) haben Effizienz und Effektivität des Programms bestätigt. Diese Erkenntnis hat den Bundesrat bewogen, die Verlängerung des Programms in die Legislaturplanung 2003–2007 aufzunehmen. In der Vernehmlassung stellte sich die überwiegende Mehrheit der Kantone, der politischen Parteien, der Wirtschaftsverbände und der interessierten Kreise hinter die Weiterführung und Stärkung von „Standort: Schweiz“.
Der Bundesrat beantragt einen Zahlungsrahmen von 9,8 Millionen Franken für zwei Jahre (2006-2007), wovon 2 Millionen Franken haushaltneutral aus dem Budget des Bundesamts für Landwirtschaft kompensiert und 3 Millionen über Gebühreneinnahmen Dritter gedeckt werden. Damit sollen die bisher geleistete Aufbauarbeit weitergeführt, die Bearbeitung angestammter Märkte gezielt gestärkt, wichtige Zukunftsmärkte neu bearbeitet, ein elektronisches Projektmanagement und ein Qualitätsmanagement eingeführt, die Marktbeobachtung intensiviert und die Wirkungsmessung weiterentwickelt werden. Diese Stärkung dient vor allem der Umsetzung der Empfehlungen von OECD und PwC.
Die Finanzierung ist auf zwei Jahre (2006–2007) beschränkt. Der Zahlungsrahmen legt als Finanzierungsinstrument zwar einen Höchstbetrag fest, stellt aber keine Ausgabenbewilligung dar. So kann „Standort: Schweiz“ weitergeführt und gestärkt werden, ohne künftige Formen der Koordination (insbesondere mit Präsenz Schweiz, Schweiz Tourismus und Osec Business Network Switzerland, Marketing landwirtschaftlicher Produkte) zu präjudizieren. Die Vorlage gewährleistet dem Gesetzgeber damit die volle Flexibilität bei der gewünschten Verbesserung der Koordination der Landeswerbung.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz

02.06.2005	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates
29.09.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Gesamtabstimmung abgelehnt.
04.10.2005	SR	Abweichend.
30.11.2005	NR	Abweichend.
07.12.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (108:75)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz für die Jahre 2006-2007

02.06.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
29.09.2005	NR	Nach der Ablehnung des Bundesgesetzes erübrigt sich die Beratung dieser Vorlage.
30.11.2005	NR	Zustimmung.

Der **Ständerat** stimmte den Vorlagen einstimmig zu. Bei Artikel 5 Absatz 3 des Gesetzes folgte er einem Antrag der Kommission, die Geltungsdauer des Gesetzes auf 6 anstatt auf 10 Jahre zu beschränken.
Im **Nationalrat** wurde ein Minderheitsantrag, nicht auf die Vorlage einzutreten, mit 96 zu 64 Stimmen abgelehnt. Die Minderheit war der Meinung, dass die Standortförderung bereits in ausreichender Form durch die Kantone und die Regionen betrieben werde und somit ein eigenes Programm des Bundes überflüssig sei. Dem hielt die Mehrheit entgegen, dass „Standort: Schweiz“ die Anstrengungen der Kantone koordiniere und somit deren Wirkung verstärke. In der Detailberatung setzte sich die Linke für verschiedene Minderheitsanträge ein. In Artikel 1 wollte sie den Gedanken der Nachhaltigkeit der Unternehmen und der Arbeitsplatzqualität verankert haben, scheiterte aber damit mit 93 zu 61 Stimmen. In Artikel 2 wollte sie festlegen, dass für die Ansiedlung von Firmen ein Gesamtkonzept entwickelt werde; dieser Antrag wurde aus Rücksicht auf die kantonale Zuständigkeit mit 85 zu 62 Stimmen abgelehnt. Ferner schloss der Nationalrat sich dem Ständerat an, wo es darum ging, die Geltungsdauer von 10 auf 6 Jahre zu beschränken. Vor der Gesamtabstimmung erklärte Jean-Claude Rennwald (S, JU), dass die Sozialdemokratische Fraktion sich der Stimme enthalten werde, da in ihren Augen das Gesetz ohne die Forderung nach Nachhaltigkeit der Firmenansiedlung und nach Arbeitsplatzqualität keinen Sinn mache. Remo Gysin (S, BS) kündigte an, er werde das Gesetz, das in der Beratung auf Plattitüden reduziert worden sei, ablehnen. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 64 zu 54 Stimmen verworfen. Das Gesetz wurde einzig von der CVP- und der RL-Fraktion

angenommen, während die Grünen und die Mehrheit der SVP es ablehnten. Die Sozialdemokraten entschieden sich zwischen Enthaltung und Abwesenheit.
Da das Bundesgesetz abgelehnt wurde, entfiel die Beratung zum Bundesbeschluss.
Der **Ständerat** führte in Artikel 1 den Begriff der Nachhaltigkeit ein und folgte somit den Anträgen der Kommissionsmehrheit. Ansonsten hielt er an seinen Beschlüssen fest.
Da der Gesetzesentwurf in der Herbstsession in der Gesamtabstimmung abgelehnt worden war, musste der **Nationalrat** noch einmal mit den Beratungen beginnen. Die SVP-Fraktion beantragte Nichteintreten und bekräftigte ihre Kritik an einem in ihren Augen unnötigen Gesetz; dieser Antrag wurde mit 108 zu 64 Stimmen verworfen. Während sich der Nationalrat nach ausführlichen Debatten im Herbst noch gegen die Einführung des Begriffs der Nachhaltigkeit ausgesprochen hatte, war er nun um einen Konsens bemüht und nahm den vom Ständerat eingeführten Begriff mit 118 zu 56 Stimmen an. Eine Kommissionsminderheit Jean-François Rime (V, FR) hatte die Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates beantragt. Wie bereits in der Herbstsession lehnte die Grosse Kammer einen Antrag einer linken Kommissionsminderheit ab, der verlangte, dass für die Ansiedung von Firmen ein Gesamtkonzept entwickelt wird. Diesmal wurde der Antrag mit 90 zu 65 Stimmen verworfen. Ferner schuf der Nationalrat zwei geringfügige Differenzen zur Kleinen Kammer. In Artikel 3 Absatz 6 beschloss er, dass das SECO bereits nach drei Jahren einen Evaluationsbericht vorlegen muss. Bei Artikel 5 Absatz 2 sprach sich die Grosse Kammer dafür aus, dass das Gesetz unter Vorbehalt des unbenutzten Ablaufens der Referendumsfrist am 1. März 2006 in Kraft tritt – nur so kann jegliche zeitweilige Gesetzeslücke vermieden werden. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 97 zu 32 Stimmen bei 37 Enthaltungen angenommen. Während sich viele Sozialdemokraten ihrer Stimme enthielten, lehnten die Grünen und die EVP/EDU-Fraktion das Gesetz ab; die Mitglieder der SVP-Fraktion wiederum waren geteilter Meinung, die Mehrheit enthielt sich allerdings der Stimme.
Der **Ständerat** folgte diskussionslos den Beschlüssen des Nationalrates.

04.078 Bundesgesetz über den Binnenmarkt. Änderung

Botschaft vom 24. November 2004 über die Änderung des Binnenmarktgesetzes (BBl 2005 465)

Ausgangslage

Das Binnenmarktgesetz vom 6. Oktober 1995 richtet sich gegen öffentlich-rechtliche Marktzugangsbeschränkungen der Kantone und Gemeinden. Die in das BGBM gesetzten Erwartungen sind jedoch nicht erfüllt worden, weshalb sich eine Revision aufdrängt. Mit der Änderung des BGBM werden nun folgende Hauptziele verfolgt:

- Gesamtwirtschaftlich soll die Funktionsfähigkeit des Marktes durch Abbau kantonaler und kommunaler Marktzutrittsschranken verbessert werden. Zu diesem Zweck sieht die Revision vor, die heutige Ausnahmebestimmung in Art. 3 BGBM restriktiver zu fassen und den Grundsatz des freien Marktzugangs auch auf die gewerbliche Niederlassung auszudehnen.
- Individualrechtlich soll die Berufsausübungsfreiheit gestärkt und die mögliche Schlechterstellung von Schweizer Bürgern gegenüber EU-Bürgern – verursacht durch das im Juni 2002 in Kraft getretene Abkommen über die Personenfreizügigkeit – verhindert werden. In der Revisionsvorlage wird vorgeschlagen, die interkantonale Anerkennung von Fähigkeitsausweisen für Berufe, die unter das Freizügigkeitsabkommen fallen, künftig am EU-Anerkennungsverfahren auszurichten.
- Institutionell soll schliesslich die Aufsichtsfunktion der Wettbewerbskommission gestärkt werden. Nach dem geltenden Gesetz kann die Wettbewerbskommission den kantonalen und kommunalen Behörden einzig (unverbindliche) Empfehlungen abgeben. Neu soll sie ein Beschwerderecht erhalten, mit dem sie gesetzeswidrige Verwaltungsentscheide anfechten kann.

Verhandlungen

16.06.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
27.09.2005	SR	Abweichend.
01.12.2005	NR	Abweichend.
07.12.2005	SR	Abweichend.
08.12.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (170:13)
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

Der **Nationalrat** stimmte der vom Bundesrat beantragten und von der Kommissionsmehrheit unterstützten Änderung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt in der Gesamtabstimmung mit 134 zu 6 Stimmen zu. Verschiedentlich wurden Befürchtungen laut, dass mit dem neuen Absatz 4 von Artikel 2 und der Verschärfung von Artikel 3 eine Nivellierung der beruflichen Anforderungen auf der tiefsten kantonalen Stufe erfolgen könnte. Trotz der nach den Worten von Fulvio Pelli (RL, TI) besonders starken Lobbytätigkeit der Gastgewerbebranche lehnte der Nationalrat sämtliche Anträge ab, welche Mindeststandards oder Bescheinigungen verlangten. Er anerkannte allerdings, dass es Probleme in Bezug auf die kantonalen Unterschiede beim Vollzug von Bundesgesetzen gibt und sprach sich deshalb mit 167 zu 2 Stimmen für eine von Didier Burkhalter (RL, NE) beantragte Ergänzung zu Artikel 2 Absatz 5 aus, mit der verhindert werden soll, dass die Kantone den freien Warenverkehr durch unterschiedliche Auslegungen der Bundesgesetzgebung blockieren. Zu Artikel 9 nahm er mit 94 zu 65 Stimmen die einzige von der Kommissionsmehrheit beantragte Änderung an, welche die WeKo (Wettbewerbskommission) berechtigt, beim Bundesgericht ausserordentliche Beschwerde zu erheben. Den Nichteintretensantrag von Josef Zysiadis (-, VD) lehnte der Rat mit 166 zu 3 Stimmen und den Antrag auf Rückweisung an den Bundesrat von Roger Nordmann (S, VD) mit 150 zu 19 Stimmen deutlich ab.
Der **Ständerat** trat ohne Gegenstimme auf die Vorlage ein. Er schuf auf Antrag seiner Kommission verschiedene Differenzen zum Nationalrat, die allerdings eher formeller als inhaltlicher Natur sind (Art. 1 Abs. 3, Art. 2 Abs. 5 und 5bis). Betreffend das Beschwerderecht der WeKo hielt der Ständerat sich an die Regelung des Bundesrates. In einem Punkt hingegen wich er wesentlich von der Grossen Kammer und von der Bundesratsvorlage ab: Obschon sich Bundesrat Joseph Deiss vehement dagegen gewehrt hatte, weil er darin einen grundlegenden Verstoss gegen das Prinzip der Marktliberalisierung sah, sprach der Rat sich mit 19 zu 17 Stimmen für eine Änderung des Lebensmittelgesetzes aus. Gemäss diesem Antrag der Kommission soll der Bundesrat befugt sein, durch Verordnung Ausbildungsanforderungen für das Gastgewerbe vorzusehen. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz einhellig mit 37 Stimmen angenommen.
Der **Nationalrat** bekräftigte mit 95 zu 63 Stimmen seinen früheren Beschluss hinsichtlich des Beschwerderechts der Wettbewerbskommission beim Bundesgericht. Zu eingehenden Diskussionen Anlass gab die Frage, ob Ausbildungsanforderungen für das Gastgewerbe vorzusehen sind. Obwohl sich Bundesrat Joseph Deiss vehement gegen solche Anforderungen wehrte und sich auch die Kommissionsmehrheit dagegen ausgesprochen hatte, folgte die Grosse Kammer mit einer sehr deutlichen Mehrheit von 140 zu 19 Stimmen dem Beschluss des Ständerates.
Nachdem der **Ständerat** seinerseits an seinem Beschluss bezüglich Beschwerderecht der WeKo festgehalten hatte, stimmte der **Nationalrat** diesem Beschluss schliesslich diskussionslos zu.

05.026 Exportförderung. Finanzierung für die Jahre 2006 und 2007

Botschaft vom 23. Februar 2005 über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2006 und 2007 (BBl 2005 2381)
Zusatzbericht zur Botschaft über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2006 und 2007.
Evaluation der Exportförderung. Strategiealternativen zur Weiterentwicklung der Exportförderung (BBl 2005 2403)

Ausgangslage

Auf der Grundlage des Exportförderungsgesetzes vom 6. Oktober 2000 unterstützt Osec Business Network Switzerland (Osec) schweizerische und liechtensteinische Unternehmen, insbesondere KMU, bei der Wahrnehmung bestehender und beim Aufbau neuer Exporttätigkeiten im Ausland. Die mit Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung vom 25. September 2003 beschlossene Finanzierung der Exportförderung wurde auf zwei Jahre befristet und läuft Ende 2005 aus.
Das Parlament hat den Bundesrat im erwähnten Bundesbeschluss zusätzlich beauftragt, eine Evaluation der Exportförderung durchzuführen und mindestens drei Modelle für die Weiterführung der Exportförderung zu prüfen. Der Bundesrat hat nach entsprechender Ausschreibung durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) als unabhängiges Aufsichtsorgan mit der Evaluation der Exportförderung beauftragt. Die Prüfung der vom Parlament gewünschten Entwicklungsmodelle hat das seco zusammen mit einer externen Beratungsfirma durchgeführt. Durch einen neuen, seit 1. Januar 2004 gültigen Leistungsauftrag und weitere gezielte Massnahmen wurden 2004 bereits wesentliche Verbesserungen in der Exportförderung erreicht. Schwerpunkte bilden der Kundennutzen, das Subsidiaritätsprinzip und die Netzwerk-Koordination sowie die Wirkungs- und Leistungskontrolle.

Ziele des Bundesrates für die Finanzierungsperiode 2006/2007 sind die konsequente Weiterverfolgung dieser vom seco eingeschlagenen Stossrichtung sowie die Erreichung der fünf gemäss EFK anzustrebenden Ziele.
Der Bundesrat beantragt, die Exportförderung für die Jahre 2006 und 2007 mit einem Zahlungsrahmen von insgesamt 34 Millionen Franken zu finanzieren. Mit der von der gesetzlichen Vorgabe abweichenden Beschränkung auf zwei Jahre kann die Exportförderung weitergeführt werden, ohne künftige Formen der Koordination mit anderen Instrumenten der Aussenwirtschaftsförderung und der Landeswerbung zu präjudizieren.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2006 und 2007
02.06.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
04.10.2005 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Zusatzbericht zur Botschaft über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2006 und 2007. Evaluation der Exportförderung. Strategiealternativen zur Weiterentwicklung der Exportförderung
02.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen
04.10.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Vorlage 1
In der Eintretensdebatte des **Ständerats** wurden die bisherigen und bevorstehenden Massnahmen der OSEC begrüsst. Bei den Wortmeldungen wurde allerdings auf die auch von Bundesrat Joseph Deiss bekräftigte Notwendigkeit einer Weiterverfolgung der Reformen im Bereich der Exportförderung hingewiesen. Bei der Abstimmung im Rahmen der Ausgabenbremse sprach sich ein qualifiziertes Mehr (35 zu 0 Stimmen) für die Ausgabe aus. Darauf nahm der Ständerat den Bundesbeschluss ebenfalls einstimmig (34 Stimmen) an.
Im **Nationalrat** beantragte die SVP-Fraktion, nicht auf die Vorlage einzutreten; dies mit der Begründung, dass bis anhin keine eigentlichen Fortschritte erzielt worden und die eingetretenen Änderungen unbedeutend und zudem schwer messbar seien. Für den Fraktionssprecher Ulrich Schlüer (V, ZH) ist die OSEC nutzlos und deshalb abzuschaffen. Bei der Abstimmung sprachen sich je die Hälfte der grünen und der SVP-Fraktion für und gegen das Eintreten aus. Klar unterstützt von den anderen Fraktionen wurde Eintreten mit 135 gegen 33 Stimmen beschlossen. Bei Artikel 1 wurde der Antrag von Peter Föhn (V, SZ), nur für das Jahr 2006 einen Kredit von 17 Millionen Franken zu bewilligen, mit 119 zu 50 Stimmen abgelehnt. Nachdem im Rahmen der Ausgabenbremse mit 132 zu 14 Stimmen das qualifizierte Mehr erreicht wurde, nahm der Nationalrat den Bundesbeschluss mit 133 zu 29 Stimmen an. Die Gegenstimmen kamen wiederum von Mitgliedern der je hälftig geteilten grünen und SVP-Fraktion.

Vorlage 2
Die beiden Räte haben den Bericht zur Kenntnis genommen.

05.080 Neue Regionalpolitik. Bundesgesetz

Botschaft vom 16. November 2005 über die Neue Regionalpolitik (NRP) (BBl 2006 231)

Ausgangslage

Die Wurzeln der aktuellen regionalpolitischen Instrumente reichen in die 1970er Jahre zurück. Mit der Bildung von Regionen und der Förderung von Infrastrukturvorhaben steuerte der Bund der Abwanderung aus dem Berggebiet entgegen. In monostrukturierten Regionen versuchte er mit einzelbetrieblichen Fördermassnahmen den wirtschaftlichen Strukturwandel zu unterstützen. Dieses regionalpolitische Instrumentarium wurde im Laufe der Jahre den neuen Entwicklungen und Herausforderungen angepasst und mit weiteren Massnahmen angereichert. So kam unter anderem Mitte der 1990er Jahre die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (INTERREG) und die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Regio Plus) dazu.
Die Investitionshilfe für Berggebiete und die Massnahmen auf Grund des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete wurden im Jahre 2004 umfassend evaluiert. Die

Ergebnisse bestätigten die Annahmen, welche in den vergangenen fünf Jahren bereits zu zahlreichen Vorstössen im Parlament geführt hatten. Das regionalpolitische Instrumentarium hat im Laufe der Zeit an Wirksamkeit eingebüsst und ist durch seine Anreicherung unübersichtlich geworden. Der Bundesrat hat deshalb in seine Legislaturplanung 2003–2007 ein Projekt für eine Neue Regionalpolitik aufgenommen. Diese neue Konzeption und die Konzentration der Regionalpolitik auf Kernaufgaben drängten sich auch wegen der Weiterentwicklung anderer raumwirksamer Politiken auf. Der NFA und die Grundversorgungspolitik des Bundes werden künftig die interregionalen Ausgleichs- und Versorgungsaufgaben übernehmen. Auch die Agrarpolitik wird mit ihrem politischen Programm 2011 einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung und zum Strukturwandel im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum leisten. Das Hauptproblem dieser Gebiete besteht im fehlenden regionalen Wachstum, das sich in einem ungenügenden Angebot an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen niederschlägt.
Die Neue Regionalpolitik zielt deshalb auf die Stärkung der regionalen Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit ab. Durch die Verbesserung regionaler Standortfaktoren sollen Wachstumsimpulse geschaffen werden. Zudem erlangen in wettbewerbsfähigen Wertschöpfungssystemen wirtschaftsbezogene Infrastruktureinrichtungen, weiche Standortfaktoren wie das Verhalten der Institutionen gegenüber der Wirtschaft und der Zugang zu Wissen sowie Unternehmensnetzwerke immer grössere Bedeutung.
Das Ziel der Neuen Regionalpolitik soll anhand von drei strategischen Ausrichtungen erreicht werden. Im Vordergrund steht die Förderung von Initiativen, Programmen und Projekten zur Stärkung der Innovationskraft, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen. Die zwei anderen Ausrichtungen unterstützen und flankieren diese Hauptstossrichtung. Sie umfassen die Stärkung der Kooperation und die Nutzung von Synergien zwischen Regionalpolitik und raumwirksamen Sektoralpolitiken des Bundes sowie den Aufbau und Betrieb eines integralen Wissenssystems über die Regionalentwicklung, die Aus- und Weiterbildung für regionale Akteure und die systematische Evaluation der Wirksamkeit. Die Neue Regionalpolitik wirkt zugunsten des Berggebietes, des weiteren ländlichen Raumes sowie der Grenzregionen. Diese Gebiete verfügen nicht über ausreichende eigene Mittel, um sich im immer härteren Standortwettbewerb behaupten zu können. Sie können auch nicht von entsprechenden Förderungsmöglichkeiten der EU und der Nachbarländer profitieren. Wie die Erfahrungen zeigen, sind für die wirtschaftliche Entwicklung funktionale räumliche Zusammenhänge sehr wichtig, während institutionelle Grenzen in den Hintergrund rücken. Aus diesem Grund soll mit der Neuen Regionalpolitik über einen wirkungsorientierten Ansatz räumlich variabel auf die Bedürfnisse eingegangen werden können („variable Geometrie“). Zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik schlägt der Bundesrat in einem ersten Schritt ein neues Bundesgesetz vor, das die bisherigen Instrumente – soweit zweckmässig – zusammenführt und auf die neuen Herausforderungen ausrichtet. Darüber hinaus soll mit einem knappen Gesetzesrahmen den Behörden die Möglichkeit eröffnet werden, rasch auf sich verändernde Herausforderungen zu reagieren. Das Gesetz ist jedoch zeitlich beschränkt und kann nur mit Mehrjahresprogrammen umgesetzt werden, die den Eidg. Räten periodisch erlauben, die Umsetzungsschwerpunkte zu definieren und die entsprechenden Kredite zu beschliessen, gleichzeitig aber auch anhand von Evaluationen die Wirksamkeit der Instrumente besser zu überprüfen. Der Bundesrat wird die Botschaft zum ersten Mehrjahresprogramm 2008–2015 noch vor der Legislatur 2007–2011 vorlegen. Die Neue Regionalpolitik soll durch einen Fonds für Regionalentwicklung finanziert werden, der durch Darlehensrückflüsse aus Infrastrukturdarlehen und neue Einlagen durch den Bund alimentiert wird. Die Finanzierung mit einem mehrjährigen Zahlungsrahmen zur weiteren Äufnung des Fonds für Regionalentwicklung wird mit dem ersten Mehrjahresprogramm zu beschliessen sein. Der Bundesrat geht davon aus, dass mit jährlichen Einlagen in der Grössenordnung von 30 Millionen Franken eine längerfristige Fondserhaltung möglich sein wird. Die Durchschnittskosten lägen somit etwa bei der Hälfte der Aufwendungen der vergangenen Jahre, wären aber um knapp einen Drittel höher als im derzeitigen Finanzplan vorgesehen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Regionalpolitik

19.06.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
28.09.2006	NR	Abweichend.
03.10.2006	SR	Abweichend.
04.10.2006	NR	Zustimmung.
06.10.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

06.10.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (148:29)

Vorlage 2
Bundesgesetz über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000–2006
07.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.06.2006 NR Zustimmung.
23.06.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
23.06.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (186:5)

Vorlage 3
Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum
07.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.06.2006 NR Zustimmung.
23.06.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
23.06.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (75:12)

Vorlage 4
Bundesbeschluss über Bürgschaften und Zinskostenbeiträge für Investitionsvorhaben und überbetriebliche Finanzhilfen in wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten
07.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.06.2006 NR Zustimmung.

Vorlage 5
Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete
07.03.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.06.2006 NR Zustimmung.
23.06.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
23.06.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (170:16)

Vorlage 1
Bei der Eintretensdebatte im **Ständerat** äusserten sich die meisten Rednerinnen und Redner aus den Bergkantonen anerkennend über die Vorlage des Bundesrates. Sie betonten, dass die Regionalpolitik das neue Finanzausgleichsgesetz ergänze und wichtig sei, um sicherzustellen, dass die Entwicklungspolitik nicht nur auf die urbanen Zentren ausgerichtet werde. Anita Fetz (S, BS), das einzige Ratsmitglied aus einem Stadtkanton, das sich zur Vorlage äusserte, war die Einzige, die auch Bedenken anmeldete. Sie sprach sich zwar für das Eintreten auf die Vorlage aus, wies aber auch auf die Probleme hin, die sich zwischen Stadt und Land durch diese freundeidgenössische Solidarität ergäben, wenn die Befindlichkeiten der Menschen in den städtischen Gebieten zu wenig berücksichtigt würden.
Der Ständerat veränderte den Entwurf des Bundesrates nur geringfügig und nahm Änderungen vor zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Art. 6 Abs. 3 und 4) und der Evaluation des Mehrjahresprogramms (Art. 18). In Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe a stimmte die Kleine Kammer mit 38 zu 1 Stimmen für den Antrag von Hans Hess (RL, OW) und präzisierte, dass Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer nur Unternehmen gewährt werden, die nicht von einem anderen Kanton übersiedelt sind. Anita Fetz (S, BS) hatte sogar beantragt, den Artikel über die Steuererleichterungen ganz zu streichen. Aufgrund der Argumente zugunsten des Erhalts der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz zog sie ihren Antrag allerdings zurück.
Mit Stichentscheid des Präsidenten folgte der Ständerat dem Antrag des Bundesrates und befristete das Gesetz auf acht Jahre. Eine Minderheit hatte diese Bestimmung streichen wollen, die nach Meinung von Dick Marty (RL, TI), Sprecher der Ratsminderheit, ohne triftigen Grund nur bei diesem Rahmengesetz angewendet worden wäre.
Der **Nationalrat** folgte weitgehend den Beschlüssen des Ständerates. Nachdem die Grosse Kammer mit 148 zu 5 Stimmen einen Antrag Remo Gysin (S, BS) abgelehnt hatte, welcher die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat verlangte mit dem Auftrag, alle Regionen inklusive Städte und Agglomerationen im neuen Bundesgesetz zu berücksichtigen, folgte sie in der Detailberatung den

Anträgen der Kommissionsmehrheit und schuf nur wenige Differenzen zum Ständerat. Bei Artikel 12 sprach sich der Nationalrat ebenfalls für eine verstärkte Kontrolle bei der Gewährung von Steuererleichterungen aus sowie für ein entschlossenes Vorgehen gegen Unternehmensverlagerungen zur missbräuchlichen Beanspruchung von Steuererleichterungen. Mit 85 zu 67 Stimmen überliess es der Nationalrat allerdings den Kantonen zu bestimmen, wann ein Missbrauch vorliegt. Bei Artikel 26 wurde ein Antrag der Kommissionsminderheit Ernst Schibli (V, ZH) mit 103 zu 54 Stimmen abgelehnt, welcher verlangte, dass dem Antrag des Bundesrates bzw. dem Beschluss des Ständerates zugestimmt und das Gesetz auf acht Jahre befristet wird. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 136 zu 10 Stimmen bei 23 Enthaltungen angenommen.
Der **Ständerat** schloss sich bei den meisten Differenzen dem Nationalrat an. In Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe c sprach sich die Kleine Kammer für eine neue, einfachere Formulierung aus, der sich der **Nationalrat** letztlich anschloss.

Vorlagen 2 bis 5
Der **Ständerat** verlängerte zunächst diskussionslos die auslaufenden Bundesbeschlüsse betreffend Regionalpolitik, um jegliche Gesetzeslücke zu verhindern und um, wie der Kommissionssprecher meinte, mit der nötigen Gelassenheit das neue Bundesgesetz über Regionalpolitik behandeln zu können.
Auch der **Nationalrat** sprach sich diskussionslos für eine Verlängerung der Geltungsdauer der regionalpolitischen Instrumente aus.

05.449 Parlamentarische Initiative (WAK-NR). Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR): 15.11.2005 (BBl 2006 2975)
Stellungnahme des Bundesrates: 10.03.2006 (BBl 2006 3003)

Ausgangslage

Gestützt auf den Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften richtet der Bund Beiträge an die Verluste der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften sowie der Bürgschaftsgenossenschaft der Frauen (SAFFA) im Umfang von 50 bis 60 Prozent aus. Er beteiligt sich ausserdem an den allgemeinen Verwaltungskosten dieser Genossenschaften.
Ende 1999 reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) ein Postulat (99.3577) ein, welches vom Bundesrat eine Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens verlangte. Nachdem der Bundesrat im Jahr 2003 einen Bericht mit verschiedenen Varianten vorgelegt hatte, entschloss sich die WAK-N dazu, mittels einer parlamentarischen Initiative der Kommission eine neue gesetzliche Regelung für die Unterstützung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften vorzuschlagen. Grundlage dazu bildete ein Konzept für die Neuausrichtung des Bürgschaftswesens, welches Vertreter von Banken und Bürgschaftsgenossenschaften erarbeitet hatten. Die wesentlichen Bestandteile dieses Modells sind die Reduktion der Anzahl Genossenschaften, die Einrichtung einer von den Banken unabhängigen Trägerschaft, die Anhebung des Bürgschaftsbetrags von 150 000 Franken auf 500 000 Franken sowie die Erhöhung der Verlustdeckung durch den Bund auf generell 65 Prozent.

Stellungnahme des Bundesrates
Der Bundesrat heisst die von der WAK-N vorgeschlagene neue gesetzliche Regelung im Grundsatz gut. Er begrüsst die Absicht der WAK-N, die Wirksamkeit des gewerblichen Bürgschaftswesens zu erhöhen. Der Bundesrat hält den mit dem Gesetzesentwurf verfolgten Ansatz grundsätzlich für geeignet. Er wünscht sich jedoch, dass die Vorlage in Bezug auf einige Punkte ergänzt wird.

Verhandlungen

25.05.2004 WAK-NR Der Initiative wird Folge gegeben.
28.06.2004 WAK-SR Zustimmung.

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen
11.05.2006 NR Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.

21.09.2006 SR Zustimmung.
06.10.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (173:12)
06.10.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen
11.05.2006 NR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
21.09.2006 SR Zustimmung.

Der **Nationalrat** folgte den Empfehlungen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates. Er lehnte bei Artikel 2 Anträge zu den Förderungsgrundsätzen und zur Zahl der Bürgschaftsgenossenschaften ab. Eine Kommissionsminderheit Caspar Baader (V, BL) wollte den Verweis auf die Landesregionen (Bst. a) und bestimmte Personenkategorien (Bst. c) streichen. Damit wäre die Bürgschaftsgenossenschaft SAFFA, welche Frauen den Schritt in die Selbstständigkeit erleichtert, in Frage gestellt worden. Während ein Antrag von Toni Bortoluzzi (V, ZH) zu Artikel 2 Buchstabe c, der ebenfalls die SAFFA gefährdet hätte, mit 95 zu 55 Stimmen abgelehnt wurde, verwarf der Nationalrat jenen der Minderheit mit 94 zu 61 Stimmen. Bei den Artikeln 5, 7 und 8 beantragte eine Kommissionsminderheit Caspar Baader (V, BL) die Streichung des Bundesbeitrags an die Verwaltungskosten der Bürgschaftsgenossenschaften. Dieser vom Bundesrat mitgetragene Vorschlag fand in der Grossen Kammer keine Mehrheit und wurde mit 111 zu 38 Stimmen abgelehnt. Hingegen folgte der Nationalrat den anderen Vorschlägen des Bundesrates, denen bereits die Kommission zugestimmt hatte. So wurde das Volumen der Bürgschaften, welche von der Verlustdeckung durch den Bund profitieren, für die Dauer des Rahmenkredits gesamthaft auf 600 Millionen Franken begrenzt (Art. 8 Abs. 2). Ferner sprach sich der Rat dafür aus, dass Entscheide des Departements der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und nicht jener an die zuständige Rekurskommission unterliegen (Art. 10).
In der Gesamtabstimmung wurden der Gesetzesentwurf mit 151 zu 3 Stimmen und der Bundesbeschluss mit 148 zu 4 Stimmen angenommen.
Der **Ständerat** schloss sich diskussionslos dem Nationalrat an. Er stimmte sowohl dem Bundesgesetz als auch dem Bundesbeschluss einhellig mit 29 zu 0 Stimmen zu.

06.103 Aufhebung und Vereinfachung von Bewilligungsverfahren. Bundesgesetz

Botschaft vom 8. Dezember 2006 zum Bundesgesetz über die Aufhebung von Bewilligungsverfahren (Vereinfachung des unternehmerischen Alltags) (BBl 2007 315)

Ausgangslage

Eine moderne, auf Arbeitsteilung gründende Gesellschaft kann nicht ohne Regulierungen auskommen; für die Unternehmen stellen diese jedoch einen Kostenfaktor dar. Angesichts der Konkurrenz der anderen Wirtschaftsstandorte liegt es somit im Interesse des Staates, das Ausmass an Regulierungen möglichst gering zu halten. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 18. Januar 2006 den Bericht „Vereinfachung des unternehmerischen Alltags“ verabschiedet, der rund hundert Massnahmen zur administrativen Entlastung und Erleichterung der Regulierung vorsieht.
Die vorliegende Botschaft ist die Folge dieses Berichts. Eine Botschaft ist nötig, da einige der im Bericht „Vereinfachung des unternehmerischen Alltags“ präsentierten Massnahmen eine Gesetzesänderung erfordern. Das Verfassen dieser Botschaft bietet ausserdem die Gelegenheit, die Fortschritte des Dossiers der administrativen Entlastung aufzuzeigen.
Die Botschaft erwähnt zunächst die wichtigsten Massnahmen zur administrativen Entlastung für die Unternehmen, die zur Zeit verabschiedet werden. Diese Massnahmen, und namentlich die E-Government-Anwendungen, ermöglichen der Schweizer Wirtschaft, Millionen von Arbeitsstunden zu sparen (zum Beispiel: elektronische Übermittlung der Lohndaten).
Anschliessend gibt die Botschaft einen Überblick über die Arbeiten zu den Bewilligungen. Von den rund 500 Bewilligungsverfahren des Bundesrechts können 75 während der Jahre 2006–2008 aufgehoben oder vereinfacht werden. Konkret werden die Unternehmen von mindestens 100 000 Aufhebungen oder Vereinfachungen von Verwaltungsakten pro Jahr profitieren können.
Die meisten dieser Massnahmen benötigen keine Gesetzesänderungen, sie können durch Anpassungen von Verordnungen oder der administrativen Praxis umgesetzt werden. Andere

Vereinfachungen sind Gegenstand von Revisionen in einem anderen Zusammenhang als diese Botschaft (z.B. Lex Koller oder bilaterale Abkommen).
Die sechs verbleibenden Aufhebungen und Vereinfachungen von Bewilligungen, die in fünf Gesetzen verankert sind, wurden in dieser Sammelbotschaft zusammengefasst.
Dabei handelt es sich um:
- die Aufhebung der Bewilligung für Kleinhandel mit gebrannten Wassern über die Kantonsgrenze hinaus;
- die Aufhebung der Meldepflicht von Transporteuren von Sonderabfällen sowie von Unternehmungen, die für Dritte die Entsorgung von Sonderabfällen organisieren;
- die Aufhebung der kantonalen Bewilligung für die Entsorgung nicht verschmutzter Abwässer;
- die Vereinfachung des Verfahrens für die Erteilung von Plangenehmigungen und Betriebsbewilligungen für industrielle Betriebe;
- die Vereinfachung des Unterstellungsverfahrens für industrielle Betriebe;
- die Aufhebung der Handelsbewilligung Edelmetalle.

Auf Grund der Ergebnisse der Vernehmlassung wurde auf die Änderung des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih verzichtet.

Verhandlungen

26.09.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Der **Nationalrat** nahm die Änderungen am Bundesgesetz über die gebrannten Wasser, am Gewässerschutzgesetz und am Edelmetallkontrollgesetz ohne weitere Diskussion an. Zu den Ziffern 2 (Umweltschutzgesetz) und 4 (Arbeitsgesetz) machte eine von Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) angeführte Minderheit der Kommission für Wirtschaft und Abgaben geltend, dass die vorgeschlagenen Vereinfachungen einer Schutzverminderung gleichkämen und dass deshalb das geltende Recht beizubehalten sei. Der Nationalrat folgte allerdings mit 91 zu 45 bzw. 93 zu 50 Stimmen der Kommissionsmehrheit und nahm die Vorlage des Bundesrates an. In der Gesamtabstimmung passierte die Vorlage mit 135 zu 0 Stimmen.

07.024 Standortförderung 2008-2011

Botschaft vom 28. Februar 2007 über die Standortförderung 2008-2011 (BBl 2007 2227)

Ausgangslage

Die Instrumente des Bundes zur Standortförderung der Schweiz sollen weiterentwickelt bzw. weitergeführt werden. Die Exportförderung, die Präsenz des Wirtschaftsstandortes Schweiz im Ausland sowie die Förderung von Investitionen in Entwicklungsländern und von Importen aus diesen Ländern sollen unter einem Dach zusammengeführt werden. Dies bedingt eine Totalrevision des Bundesgesetzes zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz. Im Weiteren sollen die Rechtsgrundlagen und die Finanzierung bisheriger Instrumente der Standortförderung verlängert werden.
Die Standortförderung des Bundes umfasst Massnahmen der KMU-Politik, der Exportförderung, der Standortpromotion, der Tourismuspolitik und der Regionalpolitik. Ende 2007 läuft die Finanzierung verschiedener Instrumente dieser Standortförderung aus. Betroffen sind das Tourismusmarketing (Schweiz Tourismus) sowie die Tourismusförderung (innotour), die Exportförderung (Osec) sowie die Promotion des Wirtschaftsstandortes Schweiz im Ausland (Standortpromotion von LOCATION Switzerland).

Zusammenführung von Standortpromotion und Exportförderung
Im Bereich der Aussenwirtschaftsförderung wird über eine Leistungsvereinbarung die Standortpromotion (LOCATION Switzerland) in die Osec Business Network Switzerland (Osec) eingegliedert, und es werden die dazu notwendigen rechtlichen Vorkehrungen getroffen. Auch in die Osec eingegliedert werden über Leistungsvereinbarungen die Investitions- und Importförderung zugunsten von Entwicklungsländern (bisher eigenständig von der SOFI AG bzw. vom Verein SIPPO ausgeführt).
Damit wird die Osec zum „Haus der Aussenwirtschaftsförderung“, welches die Nutzung von Synergien zwischen der Exportförderung und der Standortpromotion sowie der Investitions- und Importförderung zugunsten von Entwicklungs- und Transitionsländern erlaubt.

Dies wird zu einer noch wirksameren Ausschöpfung von internationalen Geschäftsmöglichkeiten für Unternehmen führen.

Verlängerung und Finanzierung von Instrumenten der Tourismuspolitik
Ferner wird die Verlängerung und Finanzierung von tourismuspolitischen Instrumenten der Standortförderung beantragt. Dabei handelt es sich um die Finanzierung des Tourismusmarketings von Schweiz Tourismus sowie um das tourismuspolitische Instrument zur Förderung der Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus innotour.
Alles in allem erlaubt die vorliegende Botschaft erstmals eine Gesamtübersicht über wichtige Instrumente der Standortförderung sowie eine zeitlich koordinierte Finanzierung der entsprechenden Massnahmen.

Umfang der Finanzbeschlüsse
Für die Finanzierung der Exportförderung in den Jahren 2008–2011 beantragt der Bundesrat einen Zahlungsrahmen von 68 Millionen Franken. Für die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz (Standortpromotion von LOCATION Switzerland) wird für die Jahre 2008–2011 ein Zahlungsrahmen von 13,6 Millionen Franken beantragt. Für die Finanzierung von Schweiz Tourismus in den Jahren 2008–2011 beantragt der Bundesrat einen Zahlungsrahmen von 186 Millionen Franken. Für die Finanzierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus innotour wird für die Jahre 2008–2011 ein Verpflichtungskredit von 21 Millionen Franken beantragt.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2008-2011
20.06.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
18.09.2007 SR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesgesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz
20.06.2007 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
18.09.2007 SR Abweichend.
20.09.2007 NR Zustimmung.
05.10.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (191:3)
05.10.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Vorlage 3
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz für die Jahre 2008-2011
20.06.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
18.09.2007 SR Zustimmung.

Vorlage 4
Bundesbeschluss über die Finanzhilfe 2008-2011 an Schweiz Tourismus
20.06.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
18.09.2007 SR Abweichend.
20.09.2007 NR Abweichend.
25.09.2007 SR Abweichend.
26.09.2007 NR Abweichend.
27.09.2007 SR Abweichend.
02.10.2007 NR Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
02.10.2007 SR Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.

Vorlage 5
Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus
20.06.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
18.09.2007 SR Zustimmung.
05.10.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (183:10)
05.10.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Vorlage 6
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus 2008-2011
20.06.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
18.09.2007 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** äusserten sich die Sprecher der Kommission für Wirtschaft und Abgaben zu den Vorbehalten der Kommission. Obwohl das Parlament im Jahre 2004 eine bessere Koordination der Massnahmen des Bundes im Bereich der Landeswerbung sowie eine Vereinfachung der Organisation der verschiedenen Schweizer Institutionen, die in den Bereichen Wirtschaft, Tourismus und Kultur tätig sind, gefordert hatte, begnüge sich der Bundesrat in seiner Vorlage mit einer Reorganisation innerhalb des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes. Die SVP-Fraktion beantragte angesichts der bescheidenen Ziele der Regierung, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, eine Vorlage auszuarbeiten, die gemäss dem Postulat 04.3434 ein Konzept für eine koordinierte Landeswerbung inklusive Pro Helvetia und Präsenz Schweiz enthält. Der Rückweisungsantrag wurde mit 131 zu 35 Stimmen abgelehnt mit der Begründung, dass damit die bisherigen Fortschritte gefährdet werden könnten.
Der **Ständerat** trat einhellig auf die Vorlage ein. Der Kommissionssprecher Bruno Frick (C, SZ) unterstützte die Vorlage des Bundesrates. In den Augen der Kommission stellt die vom Bundesrat vorgeschlagene Reorganisation zumindest einen ersten Schritt dar, doch wird der Ständerat sich damit nicht zufrieden geben können.

Vorlage 1
Im **Nationalrat** wurden die beiden Minderheitsanträge, den Zahlungsrahmen auf 88 bzw. 76 Millionen zu erhöhen, knapp abgelehnt. Der **Ständerat** folgte dem Beschluss des Nationalrates diskussionslos und ohne Gegenstimme.

Vorlage 2
Während eine Minderheit der Kommission es für sinnvoll gehalten hätte, im Zusammenhang mit der Ansiedlung von Unternehmen im Gesetz die Nachhaltigkeit zu verankern, beantragte die Kommissionsmehrheit, sich an eine «langfristige Ansiedlung» zu halten, da der Begriff der Nachhaltigkeit bereits in der Bundesverfassung verankert sei. Der **Nationalrat** folgte der Kommissionsmehrheit mit 102 zu 63 Stimmen.
Im **Ständerat** beantragte die Kommission, die Formulierung des Nationalrates der Genauigkeit halber zu ergänzen und hier «langfristige und nachhaltige Ansiedlung» einzufügen. Dem stimmte der Rat einhellig zu.
Der **Nationalrat** folgte dem Beschluss des Ständerates.

Vorlage 3
Eine Minderheit beantragte, den Zahlungsrahmen auf 24 Millionen zu erhöhen. Die Mehrheit (104 zu 60 Stimmen) hielt an den vom Bundesrat beantragten, über vier Jahre verteilten 13,6 Millionen Franken für die Förderung der Ansiedlung ausländischer Unternehmen fest. Der **Ständerat** folgte den Beschlüssen des Nationalrates diskussionslos und ohne Gegenstimme.

Vorlage 4
Schweiz Tourismus hatte einen Betrag von 208 Millionen gefordert, was zum einen der Indexanpassung des bisherigen Betrages, zum andern der Ausweitung gewisser Märkte und Tätigkeiten entsprach. Die Kommission sprach sich aus Gründen der Ausgabendisziplin mit 15 zu 2 Stimmen gegen die Forderungen von Schweiz Tourismus aus. Aus dem gleichen Grunde lehnte der Rat die Anträge von Peter Vollmer (S, BE) und Luc Barthassat (C, GE), den Zahlungsrahmen auf 195 Millionen Franken festzulegen, mit 96 zu 60 Stimmen ab. Somit sprach er sich für den vom Bundesrat beantragten Betrag von 186 Millionen Franken aus.
Im **Ständerat** beantragte die Kommissionsmehrheit zusätzliche 9 Millionen Franken für das Auslandmarketing. Laut Kommissionssprecher Bruno Frick (C, SZ) soll damit die Inflation in den Zielländern von Schweiz Tourismus aufgefangen werden. Eine von Bundesrätin Doris Leuthard unterstützte Minderheit der Kommission beantragte, bei dem vom Nationalrat beschlossenen Betrag zu bleiben. Schliesslich folgte der Ständerat der Kommissionsmehrheit und sprach sich mit 24 zu 8 Stimmen für eine Erhöhung dieser Finanzhilfe auf 195 Millionen Franken aus, womit eine Differenz

zum Nationalrat geschaffen wurde. Da in der Folge beide Räte an ihren Positionen festhielten, musste eine **Einigungskonferenz** einberufen werden. Diese schlug einen Kredit von 191 Millionen vor. Diesem Kompromiss stimmten beide Räte zu.

Vorlage 5
Der **Nationalrat** und der **Ständerat** haben die Vorlage diskussionslos angenommen.
Vorlage 6
Der Antrag von Maurice Chevrier (C, VS), den auf vier Jahre verteilten Verpflichtungskredit auf 28 Millionen Franken anzusetzen, wurde mit 117 zu 38 Stimmen abgelehnt. Der **Ständerat** folgte dem Beschluss des Nationalrates diskussionslos.

07.025 Neue Regionalpolitik. Mehrjahresprogramm 2008-2015

Botschaft vom 28. Februar 2007 zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung (BBl 2007 2445)

Ausgangslage

Gemäss den Artikeln 14 und 22 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik bestimmt die Bundesversammlung in einem achtjährigen Mehrjahresprogramm die Förderschwerpunkte und die Förderinhalte für die Regionalpolitik sowie die flankierenden Massnahmen. Zudem legt sie einen auf acht Jahre befristeten Zahlungsrahmen für weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung fest.
Im Entwurf zum Festlegungsbeschluss werden die Schwerpunkte für die direkte Förderung in erster Priorität auf exportorientierte, industrielle Wertschöpfungssysteme und auf die Unterstützung des Strukturwandels im Tourismus gelegt. In zweiter Priorität und subsidiär zu den entsprechenden Sektoralpolitiken sind Produktions-und Dienstleistungstrukturen von Interesse, die sich auf spezifische Ressourcen der Berggebiete und der ländlichen Räume abstützen: Energie, Agrarwirtschaft, Bildung.
Die Definition von Förderinhalten und Selektionsregeln für die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen soll Gewähr dafür bieten, dass die Regionalpolitik nach marktwirtschaftlichen Kriterien umgesetzt wird.
Mit den flankierenden Massnahmen wird angestrebt, dass:
- zwischen der Regionalpolitik und weiteren Bundesaufgaben mit Wirkungen auf die räumliche Entwicklung Synergien geschaffen werden;
- der Massnahmeneinsatz auf allen Ebenen professionell unterstützt und die Wirkung messbar werden. Dazu zählen die Qualifizierung der regionalen Akteure, der Transfer und die Valorisierung von Wissen und ein Indikatorensystem.

Die Definition von Schwerpunkten durch den Bund soll zwar die Gesetzesbestimmungen im Hinblick auf die Umsetzung in den nächsten acht Jahren konkretisieren. Der Detailregelung sind jedoch insofern Grenzen gesetzt, als den unterschiedlichen Strukturen zwischen Alpen- und Juraraum und zwischen Bodensee und Bassin Lémanique Rechnung zu tragen ist. Den Kantonen sind deshalb Spielräume zu gewähren, damit sie zusammen mit ihren Regionen eigene Prioritäten setzen können.
Die kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren haben am Entwurf zum vorliegenden Programm mitgewirkt.
Das wichtigste Kriterium für die Wahl der thematischen Schwerpunkte und Massnahmen der achtjährigen Förderperiode bildet der Exportbasisansatz. Alle Aktivitäten im Zuge der Umsetzung des Mehrjahresprogramms sollen einen unmittelbaren oder mittelbaren Beitrag dazu leisten, dass die Regionen als Standorte für exportfähige wirtschaftliche Leistungen gestärkt werden. Export bedeutet dabei Leistungstransfer aus der Region, dem Kanton oder der Schweiz hinaus.
Mit dem Entwurf zum Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung wird für die Programmperiode ein Zahlungsrahmen von 230 Millionen Franken beantragt. Diese Neueinlagen werden zusammen mit den Amortisationen aus den IHG-Darlehen die Grundlage bilden, dass die regionalpolitischen finanziellen Leistungen etwa in der heutigen Höhe fortgeführt werden können und gleichzeitig die längerfristige Werterhaltung des Fonds angestrebt werden kann. Die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben sind entsprechend zu plafonieren. Es wird auch Antrag gestellt, mit dem Kredit während der Programmperiode den Mehrbedarf von zwei Stellen zu finanzieren.

Verhandlungen

Vorlage 1
05.06.2007 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

26.09.2007 NR Zustimmung.
Vorlage 2
05.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
26.09.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 1
Abgesehen von einer formellen Änderung unterstützte der Ständerat den Entwurf des Bundesrates. So ging er unter anderem bei Artikel 2 Buchstabe e nicht auf die Argumente der Mehrheit der Kommission für Wirtschaft und Abgaben ein. Die Kommissionsmehrheit hatte vorgeschlagen, die Fördermassnahmen für Institutionen und institutionelle Reformen nicht in die Vorlage aufzunehmen. Die Kantone sollten selbst und in Zusammenarbeit mit den Gemeinden solche Fördermassnahmen lancieren. Mit 18 zu 17 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsminderheit und unterstützte den Vorschlag des Bundesrates, gezielte strukturelle Reformen in die kantonalen Programme zur Umsetzung der Regionalpolitik einzubauen.
Der **Nationalrat** folgte den Beschlüssen des Ständerates. Wie Bundesrätin Doris Leuthard sagte, drehte sich die Diskussion mehr um den Entwurf zur Verordnung über die Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete («Bonny-Gebiete») als um den eigentlichen Gegenstand der Beratung, d.h. das Mehrjahresprogramm der neuen Regionalpolitik. Verschiedene französischsprachige Ratsmitglieder zeigten sich besorgt darüber, dass im Verordnungsentwurf, der derzeit bei den Kantonen in Vernehmlassung ist, weniger Gebiete begünstigt würden. Der Bundesbeschluss zum Mehrjahresprogramm hingegen gab keinen Anlass zu grösseren Diskussionen. In der Gesamtabstimmung wurde er mit 143 zu 19 Stimmen angenommen.

Vorlage 2
Der Bundesbeschluss wurde **im Ständerat** diskussionslos und einstimmig angenommen.
Eine von Dominique de Buman (C, FR) angeführte Minderheit der Kommission beantragte, den Zahlungsrahmen auf 240 Millionen Franken zu erhöhen. Dieser Betrag war bei der Prüfung des Gesetzes ins Auge gefasst worden. Dieser Antrag wurde mit 85 zu 84 Stimmen knapp abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung mit 151 zu 17 Stimmen angenommen.

Bauten, Wohnen

03.044 Ziviles Bauprogramm 2004

Botschaft vom 6. Juni 2003 über Bauvorhaben und Grundstückserwerb der Sparte Zivil (Ziviles Bauprogramm 2004) (BBl 2003 5111)

Ausgangslage

Vorhaben über 10 Millionen Franken
Umbauten und Neubelegung Parlamentsgebäude und Bundeshäuser
Benützer: Parlament, Parlamentsdienste (PD) und Departemente 30,0 Millionen Franken.
Auf Anregung der Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung und aufgrund eines Aussprachepapiers des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) hat der Bundesrat am 2. Februar 2000 beschlossen, ein Konzept für die Abdeckung der Repräsentations-, Konferenz- und Arbeitsplatzbedürfnisse des Bundesrates, der Departemente und der Bundeskanzlei sowie des Parlamentes, der Parlamentsdienste und der Medien ausarbeiten zu lassen (Belegungskonzept Parlamentsgebäude und Bundeshäuser).

Gesamtsanierung des Gebäudes Bundesgasse 3 (Bernerhof) in Bern
Benützer: Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) 42,3 Millionen Franken.
Das ehemalige Hotel „Bernerhof“ an der Bundesgasse 3 in Bern, 1856 erbaut und 1907 erweitert und umgebaut, ist heute Sitz des Eidgenössischen Finanzdepartements. Der Gebäudezustand macht eine Gesamtsanierung notwendig. Das Gebäude Bernerhof ist aussen integral geschützt. Die Massnahmen am Gebäudeäussern konzentrieren sich deshalb auf die Erhaltung und Sanierung der Hülle nach denkmalpflegerischen Kriterien.

Fassaden- und Dachsanierung Bundeshaus West
Benützer: Bundesrat, Bundeskanzlei (BK) und zwei Departemente 23,5 Millionen Franken.

Das Bundeshaus West wurde in den Jahren 1852 bis 1857 erbaut. Es war der erste Flügelbau des heute drei Gebäude umfassenden „Bundeshauses“. Die nunmehr über 140-jährige Sandsteinfassade bedarf einer gesamtheitlichen Sanierung.
Neuer Standort Militärbibliothek

Sanierung und Erweiterung des Gebäudes Papiermühlestrasse 21A in Bern
Benützer: Generalsekretariat Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS/VBS) 20,0 Millionen Franken.
Gemäss dem Belegungskonzept Parlamentsgebäude und Bundeshäuser ist die Ausgliederung der EMB aus dem Bundeshaus Ost bis Mitte 2005 zu vollziehen. Bedingt durch die knappen finanziellen Mittel ist die Verlegung der EMB in zwei Etappen vorgesehen: Umbau und Sanierung des Altbaus als 1. Etappe (Bezug im Jahre 2005) und ein unterirdischer Magazinbau als 2. Etappe (Bezug im Jahre 2009).

Neubau Tiefmagazin West an der Hallwylstrasse 15 in Bern
Benützer: Schweizerische Landesbibliothek (SLB) 37,5 Millionen Franken.
Mit einem Gesamtkonzept zur Entwicklung der Schweizerischen Landesbibliothek (SLB) wurde im Jahr 1992 die Grundlage für die Bestimmung des erforderlichen baulichen und betrieblichen Handlungsbedarfs bis ins Jahr 2020 aufgezeigt. Die Realisierung des Tiefmagazins West bildet somit den dritten und vorläufig letzten Schritt im Rahmen des mit dem Gesamtkonzept aufgezeigten Entwicklungsbedarfs.

Einrichtung des Sammlungszentrums in Affoltern am Albis
Benützer: Schweizerisches Landesmuseum (SLM) 28,0 Millionen Franken.
Mit der Realisierung des Sammlungszentrums wird die Konzentration der Lagerund Logistikbereiche sowie der Ateliers um einen grossen Schritt weitergeführt.

Sanierung Altbau des Schweizerischen Landesmuseums in Zürich, 1. Etappe
Benützer: Schweizerisches Landesmuseum (SLM) 16,0 Millionen Franken.
Der Hauptsitz in Zürich weist einen erheblichen baulichen Nachholbedarf auf. Nicht nur ist ein wirtschaftlicher Museumsbetrieb nach heutigen Anforderungen kaum mehr möglich, der bauliche Zustand des Gebäudes von 1898 verlangt Massnahmen, damit die Sicherheit von Publikum, Mitarbeitenden sowie der Sammlungsgegenstände gewährleistet werden kann.

Neubau der Residenz in Washington
Benützer: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) 17,7 Millionen Franken.
Die alte Residenz „twin oaks“ wurde im Jahre 1926 errichtet und ist seit 1940 im Besitze der Eidgenossenschaft.
Die jetzige Residenz wurde damals für einen Zeithorizont von 50 Jahren gebaut; dementsprechend befindet sich die Grundsubstanz des Gebäudes heute in schlechtem Zustand. Die vorhandene Residenz soll durch einen Neubau an demselben Standort ersetzt werden.

Vorhaben bis 10 Millionen Franken
Für sämtliche Vorhaben bis 10 Millionen Franken wird ein Kredit von 150 000 000 Franken beantragt. Dieser Kredit beinhaltet Sammelkredite für unvorhergesehene Bauprojekte und Liegenschaftserwerbe sowie für bereits bekannte Einzelprojekte zwischen einer und 10 Millionen Franken in den schweizerischen Vertretungen im Ausland und in der allgemeinen Bundesverwaltung.

Verhandlungen

29.09.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
17.12.2003 NR Zustimmung.

Auch wenn der Kredit für die Militärbibliothek zu einigen Bemerkungen Anlass gab, folgten die **Ständerätinnen und Ständeräte** dem Bundesrat und nahmen das Bauprogramm oppositionslos an.
Der **Nationalrat** schloss sich dem Ständerat diskussionslos an.

03.046 Bauprogramm 2004 der Sparte ETH-Bereich

Botschaft vom 6. Juni 2003 über Bauvorhaben und Grundstückerwerb der Sparte ETH-Bereich (Bauprogramm 2004 der Sparte ETH-Bereich) (BBl 2003 5205)

Ausgangslage

Mit dieser Botschaft wird ein Verpflichtungskredit in der Form eines Sammelkredites im Gesamtbetrag von 313,10 Millionen Franken beantragt. Davon entfallen auf:

	Franken
a. fünf Vorhaben über 10 Millionen Franken	227 000 000
b. Vorhaben bis 10 Millionen Franken	86 100 000

Die mit dieser Botschaft unterbreiteten Bauvorhaben folgen der Strategischen Planung des ETH-Rates für die Jahre 2004–2007 und den Mehrjahresplänen der jeweiligen Institutionen (Entwicklungspläne). Die Projekte leisten einen entsprechenden Beitrag zur Strategieumsetzung.

Vorhaben über 10 Millionen Franken:
Neubau e-Science Lab HIT der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ)
Zusatzkredit für die 3. Ausbauetappe Hönggerberg (2. Phase) der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ)
Erweiterung Gebäude AI der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (ETHL)
Zusatzkredit für die Sanierung von Nuklearanlagen des Paul Scherrer Instituts (PSI)
Umsetzungsmassnahmen zum Arealkonzept der Eidgenössischen Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (EAWAG) und der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) am Standort Dübendorf

Vorhaben bis 10 Millionen Franken:
Für Vorhaben bis 10 Millionen Franken wird ein Kredit von 86,10 Millionen Franken beantragt. Diese Vorhaben sind in einer Objektliste aufgeführt und begründet. Darin enthalten sind spezifizierte Objektkredite für Projekte zwischen 1 und 10 Millionen Franken und Rahmenkredite. Die Rahmenkredite werden zur Abwicklung von Projekten unter 1 Million Franken sowie für die Werterhaltung, für die Wertvermehrung und für das Immobilienmanagement benötigt.

Verhandlungen

25.09.2003	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
16.12.2003	SR	Zustimmung.

Der **Nationalrat** folgte seiner Kommission ohne Diskussion. Diese hatte beantragt den Kredit auf 310,4 Millionen Franken zu kürzen, weil das Projekt einer Krinderkrippe für die Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (EAWAG) noch nicht bereit sei.
Der **Ständerat** folgte diskussionslos den Beschlüssen des Nationalrats. Wie der Vorsteher des EDI, Pascal Couchepin, ausführte, wird der Bundesrat dem Parlament im Rahmen des Bauprogramms 2005 einen Zusatzkredit für die Kinderkrippe beantragen.

04.041 Ziviles Bauprogramm 2005

Botschaft vom 1. September 2004 über Bauvorhaben und Grundstückserwerb der Sparte Zivil (Ziviles Bauprogramm 2005) (BBl 2004 4921)

Ausgangslage

Für 2005 legt der Bundesrat dem Parlament ein ziviles Bauprogramm mit Verpflichtungskrediten von insgesamt 171.5 Mio. Franken vor. Allein 51.5 Mio. Franken entfallen auf drei Projekte, darunter die Sanierung von zwei Liegenschaften des Bundes an der Fellerstrasse in Bern, womit insgesamt rund 500 Arbeitsplätze für die Bundesverwaltung bereitgestellt werden können.

Bei den grössten Bauvorhaben handelt es sich um:
SwissMetNet: Das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) weist einen Erneuerungsbedarf für jene Infrastrukturen aus, welche den kontinuierlichen und flächendeckenden Messungen von meteorologischen Daten in der ganzen Schweiz dienen. Der Bundesrat beantragt hierzu einen Objektkredit von 12 Mio. Franken.
Gebäude Fellerstrasse 15 und Fellerstrasse 21 in Bern: Durch die Optimierung der Lagerhaltung durch das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) können an der Fellerstrasse 21 zwei Stockwerke

geräumt werden, wo (inklusive eines Dachaufbaus) für 24 Mio. Franken insgesamt rund 300 neue Arbeitsplätze für die Bundesverwaltung geschaffen werden können. Das Objekt an der Fellerstrasse 15 hatte der Bund erst Ende 2001 erworben; es soll nun saniert werden, womit (direkt angrenzend an das Gebäude Fellerstrasse 21) für 15.5 Mio. Franken weitere 210 Arbeitsplätze für die Bundesverwaltung bereitgestellt werden können.

Die restlichen 120 Mio. Franken des zivilen Bauprogramms 2005 bestehen aus Projekten von unter 10 Mio. Franken (in der allgemeinen Bundesverwaltung sowie in schweizerischen Vertretungen im Ausland) sowie aus einem Sammelkredit für unvorhergesehene Bauprojekte und Liegenschaftserwerbe.

Verhandlungen

14.12.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
09.03.2005 SR Zustimmung.

Diskussionslos genehmigen beide Räte alle vorgelegten Projekte und Kredite.

05.056 Ziviles Bauprogramm 2006

Botschaft vom 17. August 2005 über Bauvorhaben und Grundstückserwerb der Sparte Zivil (Ziviles Bauprogramm 2006) (BBl 2005 5133)
Zusatzbotschaft des Bundesrates : 18.01.06 (BBl 2006 1659)

Ausgangslage

Der Bundesrat beantragt mit dieser Botschaft drei Verpflichtungskredite:

	Franken
1. einen Verpflichtungskredit „Zivile Bauten“ in der Form eines Sammelkredits im Gesamtbetrag von 253 100 000 Franken. Davon entfallen auf:	
1a vier Vorhaben über 10 Millionen Franken und ein Zusatzkredit von 0,5 Millionen Franken (Ziff. 2 der Botschaft)	153 100 000
1b Vorhaben bis 10 Millionen Franken (Ziff. 3 der Botschaft)	100 000 000
2. einen Verpflichtungskredit „IT-Investitionen Infrastruktur“ für das neue Rechenzentrum der Bundesverwaltung an der Fellerstrasse 15A in Bern im Gesamtbetrag von 9 600 000 Franken (Anteil der Ziff. 2.3 der Botschaft).	
3. einen Verpflichtungskredit Mietaufwendungen für die Unterbringung des Bundesverwaltungsgerichts in St. Gallen im Gesamtbetrag von 250 000 000 Franken (Ziff. 4 der Botschaft).	
1. Verpflichtungskredit	253 100 000
1a Vorhaben über 10 Millionen Franken und ein Zusatzkredit von 0,5 Millionen Franken	
Umbau und Sanierung Parlamentsgebäude in Bern	
Benützer: Parlament und Parlamentsdienste „Zivile Bauten“:	72,0 Millionen
Sanierung Verwaltungsgebäude Eigerstrasse 61 und 65 in Bern	
Benützer: Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) „Zivile Bauten“:	14,7 Millionen
Neues Rechenzentrum der Bundesverwaltung an der Fellerstrasse 15A in Bern	
Benützer: Verschiedene Departemente „Zivile Bauten“:	34,9 Millionen
Zusatzkredit für Sanierung Altbau des Schweizerischen Landesmuseums	
in Zürich, 1. Etappe (Sanierung Bahnhofsflügel und Erdbebensicherheit)	31,0 Millionen
Benützer: Schweizerisches Landesmuseum (SLM) „Zivile Bauten“:	
Zusatzkredit für die Einrichtung des Sammlungszentrums in Affoltern am Albis	
Benützer: Schweizerisches Landesmuseum (SLM)	
„Zivile Bauten“: Zusatzkredit:	0,5 Millionen

Gesamtkosten: 28,5 Millionen

1b Vorhaben bis 10 Millionen Franken

Benützer: Zivile Bundesverwaltung im Inland und schweizerische Vertretungen im Ausland
„Zivile Bauten“: 100, 0 Millionen

2. Verpflichtungskredit „IT-Investitionen Infrastruktur“ für das neue Rechenzentrum der Bundesverwaltung an der Fellerstrasse 15A in Bern
Benützer: Verschiedene Departemente „IT-Investitionen Infrastruktur“: 9,6 Millionen

3. Unterbringung des Bundesverwaltungsgerichts in St. Gallen: Verpflichtungskredit für die Mietaufwendungen
Benützer: Bundesverwaltungsgericht „Miet- und Pachtzinse“: 250,0 Millionen

Nach der Rückweisung an den Bundesrat (s. unten Vorlage 3) haben der Bund und der Kanton St. Gallen aufgrund des Auftrags des Parlaments sowie der Bemerkungen der Kommissionen neu eine Mietlösung mit fixer jährlicher Erhöhung des Zinsanteils um 1,5 Prozent vereinbart.
Alle Ausführungen betreffend «Unterbringung des Bundesverwaltungsgerichts in St. Gallen: Verpflichtungskredit für die Mietaufwendungen» gemäss Ziffer 4 der Botschaft vom 17. August 2005 gelangen unverändert zur Anwendung. Lediglich unter Ziffer 4.5.4 „Grundelemente des Mietvertrages“ wurde der erste Satz über die Mietzinsanpassungen wie folgt formuliert: „Der Zinsanteil am Mietzins wird jährlich um 1,5 Prozent erhöht…“ Da aufgrund des Neuen Rechnungsmodells Bund (NRM) ein separater Verpflichtungskredit für die gesamte Mietdauer beantragt werden muss, wird für die Laufzeit von 50 Jahren ein aufgerundeter Verpflichtungskredit „Miet- und Pachtzinse“ von 225 000 000 Franken beantragt.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über Bauvorhaben und Grundstückerwerb der Sparte Zivil (Ziviles Bauprogramm 2006)

28.09.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.12.2005	NR	Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über "IT-Investitionen Infrastruktur" für das neue Rechenzentrum der Bundesverwaltung an der Fellerstrasse 15A in Bern

28.09.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.12.2005	NR	Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesbeschluss über Mietaufwendungen für die Unterbringung des Bundesverwaltungsgerichts in St. Gallen

28.09.2005	SR	Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, entweder ein Projekt vorzulegen, welches den Bund als Bauherrn und Eigentümer der künftigen Liegenschaft des Bundesverwaltungsgerichtes in St. Gallen vorsieht, oder eine Mietlösung zu erreichen, welche gegenüber der Eigentumslösung kostenneutral ist.
14.12.2005	NR	Rückweisung an den Bundesrat.
06.03.2006	SR	Beschluss gemäss neuem Antrag des Bundesrates.
09.03.2006	NR	Zustimmung.

Der **Ständerat** nahm die Bundesbeschlüsse 1 und 2 ohne Diskussion und ohne Gegenstimme an. Die Vorlage 3 hingegen wies er gemäss Antrag seiner Kommission an den Bundesrat zurück mit dem Auftrag, entweder ein Projekt vorzulegen, welches den Bund als Bauherrn und Eigentümer der künftigen Liegenschaft des Bundesverwaltungsgerichtes in St. Gallen vorsieht, oder eine Mietlösung zu erreichen, welche gegenüber der Eigentumslösung kostenneutral ist. Die Votanten, welche die Rückweisung befürworteten, wiesen darauf hin, dass das komplizierte und etwas undurchsichtige Finanzkonstrukt eine direkte Folge des Entlastungsprogramms 2003 sei. Gleichwohl fanden sie dass, das gewählte Modell, eine Kaufmiete auf 50 Jahre hinaus, teurer zu stehen kommt als ein Sofortkauf durch den Bund. Die Vertreter des Kantons St. Gallen sowie Bundesrat Hans-Rudolf Merz konnten mit

ihrem Argument, zwischen der Kauf- und der Mietlösung liege keine wesentliche Differenz, nicht durchdringen. Die Vorlage wurde mit 33 zu 6 Stimmen an den Bundesrat zurückgewiesen.
Der **Nationalrat** schloss sich den Ständerat an, in dem er die Vorlagen 1 und 2 annahm und die Vorlage 3 an den Bundesrat zurückwies.
In Neuverhandlungen mit dem Kanton St. Gallen konnte der Vertrag zwischen dem Bund und dem Kanton St. Gallen in einem Punkt präzisiert werden: Der Zinsanteil am Mietzins soll nicht mehr der Entwicklung des Index der Konsumentenpreise angepasst, sondern jährlich um 1,5 Prozent erhöht werden. Mit dieser Lösung waren Kommission und **Ständerat** zufrieden, so dass Letzterer den revidierten Bundesbeschluss 3 einstimmig verabschiedete.
Der **Nationalrat** schloss sich dem Ständerat an.

05.064 Wohnverhältnisse in Berggebieten. Bundesgesetz. Änderung

Botschaft vom 17. August 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (BBl 2005 5277)

Ausgangslage

Die Gesetzesänderung bezweckt die Weiterführung der Bundeshilfe für die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten bis zum Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).
Die gegenwärtige Förderungsphase endet per 31. Dezember 2005. Die NFA sieht vor, dass der Bund Massnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten den Kantonen überlässt. Der Bundesrat kommt mit dem Botschaftsentwurf der von Adriano Imfeld (C, OW) eingereichten Motion „04.3227 Wohnbausanierung im Berggebiet“ nach, welche das Parlament in der Sommersession 2005 verabschiedet hat.

Verhandlungen

01.12.2005	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.12.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (178:3)
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

Beide Räte stimmten der Änderung diskussionslos zu.

07.048 Zivile Baubotschaft 2007

Botschaft vom 22. August 2007 über Bauvorhaben und Grundstückerwerb der Sparte Zivil (Ziviles Bauprogramm 2008) (BBl 2007 6319)

Ausgangslage

Mit der zivilen Baubotschaft 2007 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament Verpflichtungskredite von insgesamt 358,8 Millionen Franken. Die grössten Projekte sind die Erweiterung, Sanierung und Nutzungsänderung des Gebäudes Fellerstrasse 21 in Bern, die Sanierung der vier Hauptgebäude der Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon in Zürich-Affoltern sowie die Gesamtsanierung und Optimierung des Hauptgebäudes der Hochschule des Bundesamtes für Sport in Magglingen. Ebenfalls enthalten sind die Zusatzkredite für den Umbau und die Sanierung des Parlamentsgebäudes sowie für das neue Rechenzentrum der Bundesverwaltung an der Fellerstrasse 15A in Bern.
Das Gebäude Fellerstrasse 21 wird heute durch den Bereich Logistik des Bundesamtes für Bauten und Logistik sowie als Backup-Standort des Rechenzentrums des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation genutzt. Weil die beiden Ämter zukünftig weniger Lagerraum beanspruchen, können im Gebäude zusätzliche Arbeitsplätze erstellt werden. Zutrittskontrolle und Gebäudehülle sind an die heutigen Sicherheitsanforderungen anzupassen und die Fassaden im Kopfbau (Büroräume) müssen saniert werden. Es ist ein Verpflichtungskredit von 45,7 Millionen Franken erforderlich.
In unmittelbarer Nähe, an der Fellerstrasse 15A, entsteht das neue Rechenzentrum der Bundesverwaltung. Dafür hat das Parlament mit der Baubotschaft 2005 bereits 44,5 Millionen Franken bewilligt. Das Projekt wurde inzwischen weiterbearbeitet. Wegen neuen Belegungskonzepten und dem erhöhten Bedarf an die Gesamtleistung sind zusätzliche 19,4 Millionen Franken erforderlich.

55,8 Millionen für drei Bundeshäuser
Im Bundeshaus West, Sitz des EJPD und des EDA, müssen die Haustechnikanlagen integral saniert werden. Auch die Elektroinstallationen und die universelle Gebäudeverkabelung sind zu erneuern. Zudem müssen die Brandschutzeinrichtungen angepasst und verschiedene bauliche Massnahmen im Bereich der Flucht- und Rettungswege durchgeführt werden. Die Erdbebensicherheit soll gemäss den gültigen Vorgaben des Bundesamts für Umwelt verbessert werden. Ein Verpflichtungskredit von 22 Millionen Franken ist dazu erforderlich.
Das Bundeshaus Inselgasse 1, Sitz des EDI, wird total saniert. Vorgesehen sind Massnahmen für die Erdbebensicherheit, das Schaffen einer durchgehenden Behindertengängigkeit, eine nachhaltige wärmetechnische Sanierung der Gebäudehülle, Anpassungen bezüglich Brandschutz und Sicherheit, sowie die Erneuerung der technischen Anlagen. Eingestellt sind 20,8 Millionen Franken.
Für den Umbau und die Sanierung des Parlamentsgebäudes werden zusätzliche 13 Millionen Franken anbegehrt, Sie dienen verschiedenen Verbesserungen, decken zusätzliche Bedürfnisse der Nutzer ab und erfüllen Auflagen der Bewilligungsbehörden (Denkmalpflege, Brandschutz, SUVA).

Beginn der Sanierung der Forschungsanstalten
In den noch drei bestehenden Forschungsanstalten des Bundes (Reckenholz-Tänikon, Liebefeld-Posieux und Changins-Wädenswil) stehen grössere Unterhaltsmassnahmen bevor. Auf Grund der Dringlichkeit sind bisher die Standorte Reckenholz und Changins bearbeitet worden. In der zivilen Baubotschaft 2007 sind die Projekte für Reckenholz enthalten, Changins ist für die Baubotschaft 2008 vorgesehen. Die anderen Standorte folgen später.
Im Vordergrund der für Reckenholz beantragten Massnahmen steht die Sanierung der Gebäudehüllen der vier Haupttrakte der Forschungsanstalt Agroscope. Dabei soll der Minergie-Standard umgesetzt werden. Weitere Massnahmen betreffen die Verbesserung der Erdbebensicherheit, die Elimination von Schadstoffen (v.a. Asbest), die Anpassung der Fluchtwege und die Erneuerung der Wärmeproduktion. Es wird mit Kosten von 29,9 Millionen Franken gerechnet.

Sport, Kunst und Wettervorhersage
Das im Bauinventar als schützenswert eingestufte Hauptgebäude der Hochschule des Bundesamtes für Sport in Magglingen muss ebenfalls saniert werden. Bei dieser Gelegenheit sollen die Nutzung des Hauptgebäudes und der Gebäudeunterhalt verbessert werden. Insgesamt werden dafür 29,3 Millionen Franken beantragt.
Erhöhte Sicherheitsanforderungen sowie die Schaffung von klimatischen Verhältnissen, die den üblichen internationalen Standards entsprechen, bedingen verschiedene bauliche Gebäude-Anpassungen für die Villa am Römerholz in Winterthur. Dort ist die international bedeutende Kunstsammlung Oskar Reinhart untergebracht. Auch die Erdbebensicherheit muss verbessert werden. Es sind dazu 15,7 Millionen Franken erforderlich.
Das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) beabsichtigt die bestehenden Bodenmessnetze, nämlich das Automatische Netz, das Ergänzungsnetz und das konventionelle Klimanetz in den Jahren 2005 - 2012 in zwei Etappen zu erneuern und technisch auf den neusten Stand zu bringen, und in ein einziges modernes Messnetz (SwissMetNet) zu überführen. Gleichzeitig sollen alle Stationen automatisiert werden. Mit der Baubotschaft 2004 hat das Parlament dem Gesamtprojekt zugestimmt und 12 Millionen Franken für die 1. Etappe bewilligt. Diese 1. Etappe - der Ersatz von 72 alten Messstationen - ist derzeit in Ausführung und wird im Jahr 2008 abgeschlossen sein. Mit der 2. Etappe empfiehlt die MeteoSchweiz die Weiterführung des Gesamtprojektes und verfolgt damit die gleichen Ziele wie mit der ersten Etappe. Auf Grund der Vorprojekte und der Kostenschätzungen ist ein Verpflichtungskredit von 13 Millionen Franken erforderlich.
Der grösste Betrag in der zivilen Baubotschaft, nämlich 150 Millionen Franken, ist für den Rahmenkredit „Zivile Bauten" reserviert. Aus dem beantragten Rahmenkredit von 150 Millionen Franken werden Verpflichtungskredite für die zivilen Immobilien abgetreten. Die Abtretungen können unter anderem wie folgt beschrieben werden: Bauliche Massnahmen im Bereich Neu- und Umbau, Unterhalt und Rückbau, Sicherheitsmassnahmen, Notstrom-, Kommunikationsanlagen, nicht planbare und dringliche Liegenschaftskäufe und Liegenschaftssanierungen, Erstausstattung von Neubauten und neu erworbenen Gebäuden sowie Ausstattung neuer Arbeitsplätze" usw. Die eidgenössischen Räte werden im Rahmen der jährlichen Staatsrechnung mit der Zusatzdokumentation ‚Stand der Verpflichtungskredite des Bundesamtes für Bauten und Logistik, unter anderem auch über die einzelnen Abtretungen und die Beanspruchung dieses Rahmenkredits orientiert.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über Bauvorhaben und Grundstückserwerb der Sparte Zivil (Zivile Baubotschaft 2007)
25.09.2007 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über einen Zusatzkredit "IT-Investitionen Infrastruktur" für das neue Rechenzentrum der Bundesverwaltung an der Fellerstrasse 15A in Bern
25.09.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Im **Nationalrat** waren die Kredite unbestritten. In der Eintretensdebatte brachten die Kommissionssprecher und weitere Redner allerdings verschiedene Einwände zum Zusatzkredit von 13 Millionen Franken für das Parlamentsgebäude vor. Die beiden Beschlüsse wurden indes diskussionslos angenommen. Der Nationalrat folgte dem Antrag seiner Kommission und strich den Vorschlag des Bundesrates, den Gesamtkredit von 349,9 Millionen Franken der Ausgabenbremse zu unterstellen (Art. 1 Abs. 2). In der Gesamtabstimmung passierte der Bundesbeschluss 1 mit 141 zu 7 und der Bundesbeschluss 2 mit 145 zu 0 Stimmen.

9. Landwirtschaft

Übersicht

03.066 Pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft. Internationaler Vertrag (WAK)

04.046 Bundesgesetz über den Schutz von Pflanzenzüchtungen. Revision und internationales Übereinkommen (WAK)

06.038 Agrarpolitik 2011. Weiterentwicklung (WAK)

03.066 Pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft. Internationaler Vertrag

Botschaft vom 15. Oktober 2003 betreffend den Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (BBl 2003 7295)

Ausgangslage

Der Internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft wurde nach über siebenjährigen, schwierigen Verhandlungen anlässlich der 31. Konferenz der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organisation, FAO) am 3. November 2001 verabschiedet. Er wurde von der Kommission für genetische Ressourcen der FAO ausgearbeitet und wird mit seinem Inkrafttreten das nichtbindende "International Undertaking on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture" ersetzen, das die Schweiz 1987 angenommen hatte. Die Schweiz war an den Verhandlungen massgebend beteiligt und konnte oft vermittelnd wirken.
Die Ziele des Internationalen Vertrags sind die Erhaltung und nachhaltige Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft sowie die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung solcher Ressourcen ergebenden Vorteile (Access/Benefit Sharing). Diese Ziele stehen im Einklang mit dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (SR 0.451.43), das für die Schweiz am 19. Februar 1995 in Kraft getreten ist, und konkretisieren die Zielsetzungen des Welternährungsgipfels und dessen Aktionsplan in Teilbereichen. Der Internationale Vertrag anerkennt die traditionellen Leistungen der Bauern bei der Erhaltung und Weiterentwicklung pflanzengenetischer Ressourcen (sogenannte Farmers' Rights) und enthält Bestimmungen über die weitere internationale Zusammenarbeit. Ein zentrales Element des Internationalen Vertrags ist das multilaterale System für den erleichterten Zugang zu pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft und für die Aufteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung solchen Materials ergeben. Dieses System soll die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Pflanzenzüchtung fördern und damit eine genügend breite Basis für die Weiterentwicklung verbesserter Pflanzensorten sicherstellen. Es umfasst jedoch nicht alle pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft, sondern nennt die Erfassten abschliessend in einer Liste. Sie enthält die für die globale Ernährungssicherheit wichtigen Ressourcen wie Weizen, Gerste, Mais und Kartoffeln. Während das multilaterale System öffentlich-rechtliche Institutionen der Vertragsstaaten umfasst, können sich natürliche und juristische Personen des Privatrechts diesem System freiwillig unterziehen.
Der Internationale Vertrag ist ein politischer Erfolg für eine nachhaltige Landwirtschaft mit ihren vielfältigen Aufgaben. Wichtige multifunktionale Aspekte der schweizerischen Agrarpolitik erhalten einen eigenständigen internationalen Rechtsrahmen. Dies kommt einer völkerrechtlichen Anerkennung von wesentlichen Dimensionen der Multifunktionalität der Landwirtschaft gleich. Insgesamt leistet der Internationale Vertrag einen wichtigen Beitrag zur Ernährungssicherheit der ständig wachsenden Weltbevölkerung und zur nachhaltigen Landwirtschaft. Die Schweiz hat den Internationalen Vertrag unter Vorbehalt der Ratifizierung am 28. Oktober 2002 anlässlich der 123. Sitzung des FAO-Rats unterzeichnet. Am 11. August 2003 hatten ihn 78 Staaten, darunter sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union, unterzeichnet; 27 Staaten hatten ihn bereits ratifiziert. Der Internationale Vertrag tritt am 90. Tag nach der Hinterlegung der 40. Ratifizierungsurkunde in Kraft, wobei ihn mindestens 20 Mitgliedländer der FAO ratifiziert haben müssen.

Verhandlungen

10.03.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
03.05.2004	NR	Zustimmung.
18.06.2004	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)
18.06.2004	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (182:0)

Beide Räte stimmten ohne Gegenstimmen der Vorlage zu.

04.046 Bundesgesetz über den Schutz von Pflanzenzüchtungen. Revision und internationales Übereinkommen

Botschaft vom 23. Juni 2004 über die Genehmigung des revidierten internationalen Übereinkommens zum Schutz von Pflanzenzüchtungen und die Änderung des Sortenschutzgesetzes (BBl 2004 4155)

Ausgangslage

Die vorgeschlagenen Änderungen im Sortenschutzrecht tragen den modernen Züchtungsmethoden Rechnung. Insbesondere sollen im Wesentlichen abgeleitete Sorten nicht mehr unabhängig von der Ursprungssorte verwertet werden können. Im Weiteren sollen die Befugnis zum Nachbau landwirtschaftlicher Sorten und Schnittstellen zum Patentrecht geregelt werden.
Nach kleineren Revisionen in den Jahren 1972 und 1978 ist das UPOV-Übereinkommen 1991 in erheblichem Umfang revidiert worden. Dabei ist der Entwicklung der Pflanzenzüchtung, insbesondere der neuen Züchtungsmethoden, und der Forderung der Züchter auf einen verbesserten Schutz Rechnung getragen worden. Zwölf der damals 20 UPOV-Vertragsparteien haben die neue Fassung unterzeichnet, darunter, unter Ratifikationsvorbehalt, auch die Schweiz. Nachdem fünf Staaten die Ratifikationsurkunde hinterlegt haben, ist das revidierte Übereinkommen (UPOV-Ü [1991]) im Jahre 1998 in Kraft getreten.
Im Gesetzesentwurf mitberücksichtigt wurden die Verordnung (EG) Nr. 2100/94 des Rates der Europäischen Union vom 27. Juli 1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz und die Richtlinie 98/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998 über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen, soweit dabei der Sortenschutz betroffen ist. Die Bestimmungen des WTO/TRIPS-Abkommens sind ebenfalls in die Überlegungen miteinbezogen worden. Im Weiteren wird vorgeschlagen, bestimmte Schnittstellen zum Patentgesetz im Rahmen dieser Revision zu regeln. Dabei sind insbesondere folgende Punkte von Bedeutung:
– Aufnahme der Definition einer Pflanzensorte;
– Anpassung der Züchterrechte an die Entwicklung im Bereich der Pflanzenzüchtung;
– Aufnahme einer Bestimmung über Zwangslizenzen zwischen Sortenschutz und Patentrecht;
– Regelung des Landwirteprivilegs, d.h. des Rechts der Landwirte, Erntegut, das aus dem Anbau einer geschützten Sorte gewonnen wird, im eigenen Betrieb zum Zweck der Vermehrung zu verwenden;
– Anerkennung ausländischer Sortenschutzzertifikate;
– Inländerbehandlung und Meistbegünstigungsklausel des WTO/TRIPS Abkommens.

Im Weiteren werden die Bestimmungen über den zivilrechtlichen Schutz überarbeitet und mit anderen Erlassen im Bereich des geistigen Eigentums harmonisiert.

Verhandlungen

06.06.2005	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
12.06.2007	NR	Abweichend.
18.09.2007	SR	Abweichend.
20.09.2007	NR	Zustimmung.
05.10.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43.0)
05.10.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (184:0)

Eintreten war im **Ständerat** unbestritten. Entgegen dem Antrag des Bundesrates beschloss der Rat, dass der Bundesrat von den Landwirten verlangen kann, dass dem Sortenschutzschutzinhaber eine Nachbaugebühr bezahlt wird. Eine solche Möglichkeit ist dann vorgesehen, wenn sich das Landwirteprivileg auf das Angebot neuer Sorten negativ auswirkt oder wenn die berechtigten

Interessen der Sortenschutzinhaber nicht mehr gewahrt sind. In der Botschaft des Bundesrats war vorgesehen, dass der Bundesrat, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, die Nachbaugebühr einführt. Bei der Frage der Zwanglizenzen folgte der Rat mit 30 zu 7 Stimmen der Fassung der Mehrheit der Kommission, welche präzisierte, dass bei Sorten für Landwirtschaft und Ernährung die Regelung für mögliche Zwangslizenzen obligatorisch ist. Der Ständerat stimmte der Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 32 zu Null Stimmen zu.
Auch der **Nationalrat** trat ohne Opposition auf das Geschäft ein. Umstritten war, ob die Schweiz das Upov-91-Übereinkommen überhaupt ratifizieren soll. Hildegard Fässler-Osterwalder (S, SG) plädierte namens einer Kommissionsminderheit dafür, dies nicht zu tun. Die Züchterrechte erhielten mit diesem Übereinkommen einen höheren Status als das Landwirteprivileg, was man nicht wolle. Der Rat folgte der Kommissionsmehrheit und dem Ständerat und lehnte den Antrag mit 96 zu 78 Stimmen ab. Im Gesetz selber stärkte der Rat auf Antrag der Kommission und mit Unterstützung von Sozialdemokraten, Grünen und Christlichen Demokraten das Landwirteprivileg gegenüber den Sortenzüchtern. Das Landwirteprivileg – die Nachzucht und selbst erzieltes Saatgut – sei universell, uralt und dürfe nicht geschmälert werden, argumentierte die Mehrheit. Die Kommission schlug eine Ergänzung zur Fassung von Bundesrat und Ständerat vor, die vorsieht, dass Landwirte nicht nur Saatgut aus der Ernte (etwa bei Getreide) wieder ausbringen können, sondern auch so genanntes Vermehrungsgut, beispielsweise die Triebe von Erdbeeren. Der Rat folgte diesem Antrag mit 89 zu 88 Stimmen. Dies wurde auch im entsprechenden Artikel des Patentgesetzes so festgeschrieben. Mit 93 zu 86 Stimmen strich der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission einen Artikel, der dem Bundesrat erlaubt hätte einzuschreiten, wenn die Interessen eines Sortenschutzinhabers durch die Tätigkeit der Landwirte in nachbauenden Betreiben nicht mehr gewahrt gewesen wären. Dabei hätten die entsprechenden Landwirte Entschädigungen bezahlen müssen. Auf Antrag einer Kommissionsminderheit, vertreten durch Fulvio Pelli (RL, TI), stärkte der Rat entgegen der Ständeratsfassung die Stellung der Patentinhaber bei Zwangslizenzen. Der Rat bestimmte mit 93 zu 86 Stimmen, dass Sortenzüchter nur noch Anspruch auf eine Lizenz von einem Patentinhaber haben sollen, wenn die Pflanzensorte einen namhaften Fortschritt von grosser wirtschaftlicher Bedeutung bringt. In der Gesamtabstimmung stimmte der Nationalrat dem Gesetz mit 149 zu 26 Stimmen zu.
Im **Ständerat** ging es in der Differenzbereinigung zuerst um die Interpretation des Landwirteprivilegs. Die Kommissionssprecherin Simonetta Sommaruga (S, BE) wies darauf hin, dass sich der Nationalrat mit seinem Entscheid, nicht nur für das Erntegut sondern auch für das Vermehrungsmaterial ein Landwirteprivileg festzusetzen, über den Inhalt des Upov-Abkommens hinweggesetzt habe. Wenn man nicht gewillt sei, dass Upov-Abkommen korrekt umzusetzen, so müsste man richtigerweise ganz darauf verzichten, gab sie zu bedenken. Der Ständerat hielt darauf diskussionslos an seiner Haltung und damit der eingeschränkten Anwendung des Landwirteprivilegs, ohne Einbezug des Vermehrungsmaterials, fest. Ebenso hielt der Ständerat entgegen der Meinung des Nationalrates an seinem Beschluss fest, dass der Bundesrat festlegen soll, welche Pflanzenarten vom Landwirteprivileg erfasst werden. In der Frage der Nachbaugebühr schloss sich der Ständerat dem Nationalrat an, womit etwaige Entschädigungen der Landwirte an Sortenschutzinhaber entfallen. Auch beim Thema der Zwangslizenzen unterstützte er die Formulierung des Nationalrates.
Der **Nationalrat** schloss sich darauf im Hinblick auf die Regelung im Upov-Übereinkommen und auf Antrag seiner Kommission diskussionslos der Fassung des Ständerates an.

06.038 Agrarpolitik 2011. Weiterentwicklung

Botschaft vom 17. Mai 2006 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) (BBl 2006 6337)

Ausgangslage

Die Agrarpolitik 2011 (AP 2011) ist ein weiterer Schritt in der seit 15 Jahren konsequent verfolgten Reform der Landwirtschaftspolitik. Die neue Etappe folgt der bisherigen Periodizität, welche durch die jeweils für vier Jahre gültigen Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft vorgegeben ist.
Nach Artikel 104 der Bundesverfassung (BV) sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft und dezentralen Besiedlung des Landes. Heute erfüllt die Landwirtschaft diese Aufgaben im verlangten Ausmass.
Damit die Landwirtschaft auch in Zukunft die in der Verfassung definierten gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen kann, muss sie ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessern. Die

agrarpolitischen Rahmenbedingungen sollen so weiterentwickelt werden, dass in der Landwirtschaft und den vor- und nachgelagerten Stufen die vorhandenen Potenziale zur Kostensenkung sowie zur Verbesserung der Marktleistung und der Ökologie genutzt werden. Die Anpassungen sollen nur so schnell vorangehen, dass die Entwicklung sozialverträglich bleibt. Da noch unklar ist, welches aussenwirtschaftliche Szenario wann und mit welchen Auswirkungen eintritt, muss die AP 2011 ein Schritt sein, der für alle möglichen Fälle richtig ist. Die AP 2011 ist zudem Teil der Wachstumsstrategie des Bundes für «mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt».
Das Kernelement der AP 2011 ist die starke Reduktion der heute zur Preisstützung eingesetzten Mittel und deren Umlagerung in produktunabhängige Direktzahlungen. Die Exportsubventionen werden vollständig abgeschafft und die Mittel zur internen Marktstützung mehr als halbiert. Zudem werden die Zölle für Futtermittel gesenkt. Der dadurch verursachte Rückgang der Preise mobilisiert das Potenzial zur Steigerung der Produktivität und zur Kostensenkung, was zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit führt. Produktion und Verwertung werden sich noch besser auf den Markt ausrichten, weil die Unterstützung von Verwertungsarten mit geringer Wertschöpfung wegfällt. Inwertsetzung und Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Produkte sollen subsidiär mit gezielten Massnahmen verbessert werden. Mit tieferen Preisen sinkt die Attraktivität, auf wenig geeigneten Standorten intensiv zu produzieren. Mit einem Anreizprogramm zur Verbesserung der Ressourceneffizienz soll die Ausnützung der ökologischen Verbesserungspotenziale gefördert werden.
Die Strategie der AP 2011 wird durch die folgenden fünf Handlungsachsen konkretisiert:
1. Die Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung verbessern – durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und durch Massnahmen zur Kostensenkung.
2. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft mit einem zielgerichteten Direktzahlungssystem sicherstellen und die ökologische Weiterentwicklung fördern.
3. Die Wertschöpfung und die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums fördern – durch Erweiterung der Produktdifferenzierungsmöglichkeiten und der Investitionshilfen sowie durch Unterstützung von gemeinschaftlichen Projektinitiativen.
4. Den Strukturwandel sozial abfedern und durch eine Lockerung des Boden- und Pachtrechts fördern.
5. Die Administration vereinfachen und die Kontrollen besser koordinieren.

Zur Umsetzung der Strategie und der Handlungsachsen werden Änderungen in verschiedenen Gesetzen vorgeschlagen:
Landwirtschaftsgesetz (LwG)
Im Bereich des Landwirtschaftsgesetzes kann die AP 2011 zu einem grossen Teil auf Verordnungsebene realisiert werden. Die Gesetzesgrundlage für eine Umlagerung von Milchpreisstützungsmitteln in Direktzahlungen hat das Parlament bereits mit der Agrarpolitik 2007 (AP 2007) geschaffen. Die mit der AP 2011 vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen umfassen im Wesentlichen die folgenden Punkte:
- Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz
- Direktzahlungen
- Soziale Begleitmassnahmen
- Strukturverbesserungen
- Forschung und Beratung
- Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen

Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) und über die landwirtschaftliche Pacht (LPG)
Die Strukturentwicklung in der Landwirtschaft soll mit einer Erhöhung der Mindestgrösse für das landwirtschaftliche Gewerbe gefördert werden. Die Preisbegrenzung im Bodenrecht und die Pachtzinskontrolle für einzelne Grundstücke sollen abgeschafft werden.
Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)
Die Anpassungen zugunsten der bäuerlichen Familienbetriebe umfassen die Aufhebung der Einkommensgrenze für die selbständigen Landwirte und die Erhöhung der Ansätze für Kinderzulagen. Dafür werden Bundesmittel von jährlich 20 Millionen Franken eingesetzt.
Lebensmittel- und Tierseuchengesetz (LMG und TSG)
Bei sich öffnenden Grenzen müssen Exporte zunehmend zur Wertschöpfung aus den schweizerischen Lebensmitteln beitragen. Für den möglichst ungehinderten Zugang zum europäischen Markt sind äquivalente Hygienebestimmungen erforderlich. Der Bundesrat hat am 23. November 2005 die entsprechenden Verordnungsbestimmungen verabschiedet. Diese sind seit dem 1. Januar 2006 in Kraft. Um die Verordnungsvorschriften rechtlich besser zu verankern, soll eine verlässliche Rechtsgrundlage auf Gesetzesebene geschaffen werden.

Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2008–2011
In den Jahren 2008–2011 sollen gesamthaft 13 499 Millionen Franken für die Landwirtschaft eingesetzt werden. Die Mittel verteilen sich wie folgt auf die drei Zahlungsrahmen:
- Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen 719 Millionen Franken
- Produktion und Absatz 1 529 Millionen Franken
- Direktzahlungen 11 251 Millionen Franken

Verhältnis zu den aussenhandelspolitischen Entwicklungen
Mit der Strategie der AP 2011 kann zwischen einem Drittel und der Hälfte der voraussichtlichen Auswirkungen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) bewältigt werden. Unabhängig davon, ob ein WTO-Abkommen oder ein Agrarfreihandelsabkommen mit der Europäischen Union (EU) zustande kommt oder nicht, ist es zweckmässig und richtig, die AP 2011 umzusetzen. Einerseits senkt die AP 2011 die Kosten der Landwirtschaft. Unter der Voraussetzung, dass die Preisrückgänge weitergegeben werden, werden damit insbesondere die Konsumentinnen und Konsumenten entlastet. Andererseits sind die vorgeschlagenen Reformschritte im Hinblick auf die verschiedenen möglichen Marktöffnungsszenarien zielkonform.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG)

20.12.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
14.03.2007	NR	Abweichend.
05.06.2007	SR	Abweichend.
11.06.2007	NR	Abweichend.
13.06.2007	SR	Abweichend.
14.06.2007	NR	Abweichend.
19.06.2007	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
20.06.2007	NR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
22.06.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:1)
22.06.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (135:24)

Vorlage 2
Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB)

15.03.2007	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
11.06.2007	NR	Abweichend.
18.09.2007	SR	Abweichend.
20.09.2007	NR	Abweichend.
25.09.2007	SR	Abweichend.
26.09.2007	NR	Zustimmung.
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (188:3)

Vorlage 3
Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (LPG)

15.03.2007	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
11.06.2007	NR	Abweichend.
18.09.2007	SR	Zustimmung.
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (188:0)

Vorlage 4
Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

15.03.2007	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
11.06.2007	NR	Zustimmung.
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (196:0)

Vorlage 5
Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG)

15.03.2007 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
11.06.2007 NR Zustimmung.
05.10.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
05.10.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (195:0)

Vorlage 6
Tierseuchengesetz (TSG)
15.03.2007 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
11.06.2007 NR Abweichend.
18.09.2007 SR Abweichend.
20.09.2007 NR Zustimmung.
05.10.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
05.10.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (192:4)

Vorlage 7
Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2008-2011
20.12.2006 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
14.03.2007 NR Abweichend.
05.06.2007 SR Zustimmung.

Vorlagen 1 und 7
Der **Ständerat** behandelte in der Dezembersession 2006 zuerst die Vorlage 1 Änderung des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft und die Vorlage 7 Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2008-2011. Eintreten auf beide Vorlagen war unbestritten.
Mehr als die Hälfte der Ratsmitglieder beteiligte sich an der mehrstündigen Eintretensdebatte. Für den Kommissionssprecher Hannes Germann (V, SH) hat die Agrarpolitik 2011 (AP 2011) zwei Generalziele: die Kosten senken und die Wettbewerbsfähigkeit stärken. Beim Reformtempo wollte jedoch die Kommissionsmehrheit etwas drosseln, was auch von zahlreichen Rednern aus der CVP und SVP unterstützt wurde. 80 Millionen Franken der Mittel aus Direktzahlungen sollten deshalb zusätzlich für die Marktstützungszahlungen eingesetzt werden. Begründet wurde dies damit, dass Marktstützung helfe, den Übergang abzufedern und im Hinblick auf künftige WTO-Verhandlungen und auf ein EU-Agrar-Freihandelsabkommen sei es verhandlungstaktisch ungeschickt, die Marktstützungsinstrumente gleichsam in vorauseilendem Gehorsam abzubauen. Man wolle eine Landwirtschaft, die noch produziert und sich nicht mehr und mehr in die reine Landschaftspflege zurückzieht. Redner der Freisinnigen waren jedoch der Auffassung, dass eine Verlangsamung des Reformtempos verfehlt wäre, auch wenn die WTO-Runde derzeit unterbrochen sei. Die wirklichen Kostentreiber für die Landwirtschaft seien die technischen Handelshemmnisse und die Zölle. Der Kernpunkt dieser Reform sei der radikale Umbau des Direktzahlungssystems. Auch die Redner der Sozialdemokraten unterstützten die Anträge des Bundesrates. Der beantragte Zahlungsrahmen mache immerhin 8% der Bundesausgaben aus und man dürfe den Bauern nicht vormachen, dass mit den Marktstützungszahlungen die hohen Preise in der Schweiz auf ewige Zeit hochgehalten werden könnten. Für Bundesrätin Doris Leuthard ist die AP 2011 keine Revolution, sondern eine weitere Etappe auf dem vor 15 Jahren eingeschlagenen Weg. Dass die Einkommensverhältnisse in gewissen Gebieten prekär sind, sei dem Bundesrat nicht verborgen. Ziel der Vorlage sei es, die Wettbewerbsfähigkeit nochmals zu verbessern, auch bei den vor- und nachgelagerten Bereichen. Die Entwicklung soll sozialverträglich erfolgen. Der Bundesrat strebe eine Stärkung der ökologischen Entwicklung an, dem diene das Programm zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen. Mit dem Kostenrahmen von 13,5 Mrd. Fr. für vier Jahre bleibe es im Wesentlichen beim Umfang der AP 2007 – freilich mit einer markanten Verschiebung von der Marktstützung zu den Direktzahlungen. Das Reformtempo sei keine politische Raserei, sondern es soll im bisherigen Rythmus auf dem Reformweg vorangeschritten werden.
In der Detailberatung beschloss der Rat auf Antrag der Kommission, dass künftig nicht mehr ganze Betriebe dem **Bio-Label** unterzogen werden müssen, sondern dies für einzelne Betriebszweige möglich sein soll. Bundesrätin Doris Leuthard stimmte dem nur unter der Voraussetzung zu, dass dies nur für selbstständige Betriebseinheiten mit räumlich getrennten Warenflüssen gelten soll. Entgegen dem Antrag des Bundesrates beschloss der Rat mit 26 zu 7 Stimmen auf die **Versteigerung von Zollkontingenten für Kartoffeln** zu verzichten. Im weiteren beantragte die Kommission **Parallelimporte** für patentgeschützte Produktionsmittel und landwirtschaftliche Investitionsgüter entgegen dem Antrag des Bundesrates zu erlauben. Die Landwirtschaft kann nur konkurrenzfähig

produzieren, wenn sie nicht mit hohen Inputkosten belastet wird. Vor allem Vertreter der Freisinnigen sprachen sich gegen eine Lockerung der Einfuhrpraxis aus. Sie warnten vor einem Präjudiz. Bundesrätin Doris Leuthard beantragte die Ablehnung des Kommissionsantrages, letztlich sei es ein politischer Entscheid, den der Rat fällen müsse. Mit 25 zu 13 Stimmen folgte der Rat dem Antrag der Kommission. Im Milchbereich, bei der Zulage für **verkäste Milch**, beantragte der Bundesrat die Zulage für 2008 auf 15 Rappen pro Kilogramm zu belassen und ab 2009 um 5 Rappen auf 10 Rappen zu reduzieren und den Bauern stattdessen die Direktzahlungen zu erhöhen. Die Kommissionsmehrheit wollte die Zulage erst auf den 1. Januar 2011 auf die vom Bundesrat angestrebten 10 Rappen senken. Eine Kommissionsminderheit Eugen David (C, SG) wollte die seit dem 1.1.2007 geltende Zulage bis 2011 weiterzuführen und dementsprechend am bisherigen System festhalten. Die Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass die Bauern nur mit diesen Zulagen eine echte Chance haben, ihre Produkte im europäischen Markt zu platzieren. Bundesrätin Doris Leuthard schloss sich dem Antrag der Kommissionsmehrheit an, lehnte jedoch das Konzept der Minderheit ab, da dieses die Marktstützung im Bereich der Milchwirtschaft im bisherigen Umfang weiterführt. Das Konzept der Minderheit führe zu einem Ungleichgewicht innerhalb der verschiedenen Branchen der Landwirtschaft. Auch innerhalb der EU werde die Milchmarktstützung reduziert. Mit 24 zu 15 Stimmen folgte der Rat jedoch dem Antrag der Kommissionsminderheit und hielt damit am bisherigen Konzept fest. Auch bei der Zulage für Fütterung ohne Silage, die **Siloverzichtszulage,** folgte der Rat mit 27 zu 13 Stimmen der Kommissionsminderheit, womit diese Zulage von 3 Rappen auf dem Kilogramm Milch weitergeführt wird. Die Kommissionsmehrheit wollte diese Zulage in Flächenbeiträge umwandeln. Die Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass die Umwandlung in Flächenbeiträge nicht mehr der Weg sei, um eine gute, qualitäts- und leistungsorientiert produzierende Landwirtschaft zu haben. Der Bundesrat beantragte die Siloverzichtszulage ab 2009 aufzuheben. Auch bei der Verwertung der **Schafswolle** folgte der Rat nicht der Linie des Bundesrates, der die Beiträge streichen wollte. Mit 18 zu 14 Stimmen stimmte der Rat der Kommissionsminderheit Theo Maissen (C, GR) zu und hielt damit an den Beiträgen fest. Beim **Zucker** folgte der Rat mit 21 zu 15 Stimmen der Kommissionsmehrheit, welche Beiträge sowohl für die Produktion wie für die Verarbeitung der Zuckerrüben wollte. Der Bundesrat und die Kommissionsminderheit Erika Forster (RL, SG) wollten den Beitrag an die Zuckerfabriken aufheben, mit der Begründung, dass die Zuckerfabriken gezwungen wären ihre Strukturen zu optimieren und die Rüben günstiger zu verarbeiten. Im Bereich der **Weinwirtschaft** folgte der Rat mit 17 zu 12 Stimmen einem Antrag Simon Epiney (C, VS). Der Bundesrat und die Kommission wollten für alle Weinklassen einheitliche Mindestanforderungen festlegen. Der Antrag Epiney wollte diese Kompetenz den Kantonen überlassen, der Bund sollte lediglich die Kriterien der Pflichtenhefte definieren. Bei der **Buttereinfuhr** beschloss der Ständerat mit Stichentscheid des Präsidenten die Importkontingete zukünftig zu versteigern. Hermann Bürgi (V, TG) hatte beantragt beim bisherigen System zu verbleiben. Bei der geltenden Regelung dürfen die Butterverabeiter die Differenz zwischen den Import- und den Schweizer Preisen einstreichen. Hermann Bürgi begründete seinen Antrag damit, dass die Branchenlösung funktioniere und es gäbe keinen vernünftigen Grund, das bewährte System aufzuheben und durch die Versteigerung zu ersetzten. Bundesrätin Doris Leuthard entgegnete, dass die bisherige Regelung, welche die Importrechte auf zwei, drei wenigen Privilegierten beschränkt, kartellistisches Verhalten begünstige. Der Bundesrat wolle auch hier mehr Wettbewerb. In der Gesamtabstimmung stimmte der Rat mit 24 zu 1 Stimme der Vorlage 1 zu.

Bei der Vorlage 7, dem **Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft** in den Jahren 2008 – 2011, stimmte der Rat mit 24 zu 11 Stimmen der Kommissionsminderheit Eugen David (C, SG) zu, womit der vom Bundesrat vorgeschlagene Zahlungsrahmen um 150 Millionen Franken erhöht wurde. Der Antrag der Kommissionsmehrheit entfiel, da der Rat bei der Vorlage 1 den Anträge der Minderheit gefolgt war. Bundesrätin Doris Leuthard hatte am Antrag des Bundesrates festgehalten mit dem Hinweis, dass die Mittel für eine Erhöhung des Zahlungsrahmens nicht zur Verfügung stehen. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss mit 24 zu 3 Stimmen angenommen.

Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Ernst Schibli (V, ZH) unterstützt von der SVP-Fraktion die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag die Einkommenssituation der Bauernfamilien zu verbessern, den Selbstversorgungsgrad zu steigern und den Zahlungsrahmen auf 14,09 Milliarden Franken zu belassen. Der Sprecher der Minderheit, Ernst Schibli (V, ZH), konnte in der Agrarreform keine Perspektiven für die ohnehin schon unter Druck stehenden Bauerfamilien erkennen. Alle anderen Fraktionen argumentierten gegen den Rückweisungsantrag und lehnten diesen mit 139 zu 43 Stimmen ab. Aus der Eintretensdebatte ging hervor, dass die bürgerlichen

Fraktionen wie bereits der Ständerat gegen einen Abbau der Marktstützungen eintraten und Sozialdemokraten und Grüne die marktfreundliche Haltung des Bundesrates unterstützten.
In der Detailberatung folgte der Nationalrat mit 112 zu 72 Stimmen der Kommissionsminderheit Max Binder (V, ZH) und damit dem Beschluss des Ständerates, wonach Bauernbetriebe künftig auch ein **Bio-Label** führen dürfen, wenn sie einen Teil des Hofes konventionell bewirtschaften. Sozialdemokraten und Grüne wehrten sich vergeblich gegen diese Lockerung. Damit würden die ganzheitliche biologische Philosophie und die Exportchancen in Frage gestellt kritisierte Andrea Hämmerle (S, GR). Hansjörg Walter (V, TG) meinte hingegen, mit der Möglichkeit, nur Betreibsteile ökologisch zu bewirtschaften, werde konventionell arbeitenden Bauern der Einstieg in den Bio-Landbau erleichtert. Auch bei der **Versteigerung von Zollkontingenten für Kartoffeln** folgte der Rat mit 88 zu 75 Stimmen der Kommissionsminderheit Ernst Schibli (V, ZH), welche die Zustimmung zum Beschluss des Ständerates beantragte und damit gegen die Versteigerung. Während die bürgerliche Seite für die Beibehaltung der staatlichen Zuteilung stimmte, hatten die Linke und die Grünen für mehr Wettbewerb votiert. Die vom Ständerat beschlossenen **Parallelimporte** für Produktionsmittel und landwirtschaftliche Investitionsgüter sorgten im Nationalrat für eine heftige Debatte. Währen Fulvio Pelli (RL, TI) vor einem solchen populistischen Schnellschuss und Caspar Baader (V, BL) vor einer Aushöhlung des Patentsrechts warnten, disqualifizierten Lucrezia Meier-Schatz (C, SG) und Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) die Verhinderung von Parallelimporten als Abschottung des Marktes mit dem einzigen Zweck, dass Patentinhaber eine Monopolrente abschöpfen könnten. Mit 95 zu 83 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und damit dem Beschluss des Ständerates. Bei der **Verkäsungs- und Siloverzichtszulage** folgte der Rat mit 114 zu 65 respektive 119 zu 55 Stimmen dem Beschluss des Ständerates, womit diese Zulagen in den nächsten vier Jahren weitergeführt werden. Die Mehrheit der Kommission war der Meinung, dass das bundesrätliche Abbautempo der Marktstützung zu hoch sei. Bundesrätin Doris Leuthard argumentierte vergeblich, dass die Bevorzugung der Milchbauern gegenüber den Ackerbauern den landwirtschaftlichen Frieden störe. Der Nationalrat ermächtigte jedoch den Bundesrat, bei allfälligen Fehlentwicklungen wieder korrigierend einzugreifen.
Mit 110 zu 74 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsminderheit Ruth Genner (G, ZH) und lehnte es ab, die zulässigen **Höchstbestände** in der Tierzucht aus dem Gesetz zu streichen. Im Einklang mit der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei plädierte Fulvio Pelli (RL; TI) für die Abschaffung dieser überflüssigen Bürokratie, während Ruth Genner (G, ZH) die nicht industrielle Produktion als Trumpf der schweizerischen Landwirtschaft bezeichnete.
Bei der Verwertung von **Schafswolle** folgte der Rat mit 90 zu 77 Stimmen der Kommissionsminderheit Hildegard Fässler (S, SG) und beschloss damit im Unterschied zum Ständerat die Beiträge zu streichen.
Die vom Ständerat beschlossene Subventionierung der **Zuckerfabriken** wurde vom Nationalrat mit 117 zu 30 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit der Kommission stiess sich daran, dass diese Fabriken dank Bundesgeldern eine Reserve von 100 Millionen Franken äufnen konnten.
Mit 95 zu 77 Stimmen folgte der Nationalrat dem Beschluss des Ständerates, das **Importkontingent für Butter** zu versteigern. Bundesrätin Doris Leuthard hatte darauf hingewiesen, dass heute nur drei Firmen die Importrente einstreichen.
Vor der Gesamtabstimmung zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes sprachen sich mehrere Fraktionssprecher gegen die Vorlage aus. Ueli Maurer (V, ZH) bilanzierte, dass die gesamte Richtung der Landwirtschaftspolitik nicht stimme und die Bauern immer weniger verdienten. Der eigentliche Grund für das angekündigte Nein war jedoch die beschlossene Zulassung von Parallelimporten für landwirtschaftliche Produktions- und Investitionsgüter. Damit werde das Patentrecht aufgeweicht und der Forschungsstandort Schweiz gefährdet. Diesem letzten Argument schloss sich auch der Sprecher der Freisinnigen Fraktion Felix Gutzwiler (RL, ZH) an, während der Sprecher der Sozialdemokraten, Andrea Hämmerle (S, GR) beklagte, dass alle ökologischen und sozialen Verbesserungsvorschläge abgelehnt worden seien. Christophe Darbellay (C, VS) meinte, die Bauern würden von links und rechts zu Geiseln gemacht. Bundesrätin Doris Leuthard appellierte an die demokratische Verantwortung des Parlaments. Mit 73 zu 67 Stimmen wurde die Vorlage in der Gesamtabstimmung angenommen.
Beim **Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft** folgte der Rat weitgehend dem Beschluss des Ständerates und stimmte dem Kredit in der Gesamtabstimmung mit 114 zu 26 Stimmen zu.
In der Differenzbereinigung folgte der **Ständerat** bei der **Verkäsungs- und Siloverzichtszulage** dem Beschluss des Nationalrates mit welchem dem Bundesrat ermöglicht wird, die Zulagen notfalls nach unten anzupassen. Mit 21 zu 15 Stimmen folgte der Rat dem Antrag der Kommissionsminderheit

Bruno Frick (C, SZ) und hielt an seinem Entschluss fest, dass die Verwertung von **Schafwolle** weiterhin mit 600'000 Franken jährlich subventioniert wird. Bruno Frick begründete seinen Antrag damit, dass es keinen Sinn mache mit Direktzahlungen die Schafhaltung zu fördern und dann am Ende der Kette das Produkt, das man gefördert hat, vernichten zu lassen. Diskussionslos folgte der Ständerat dem Nationalrat, womit die **Zuckerfabriken** keine Bundesgelder für die Rübenverarbeitung mehr erhalten. Dementsprechend strich der Rat auch die Bestimmung, wonach die Zuckerfabriken dem Bund Einblick in die Jahresrechnung geben müssen. Die Mehrheit der Kommission unterstützte den Beschluss des Nationalrates bezüglich der **Investitionskredite für gewerbliche Kleinbetriebe**, welche landwirtschaftliche Produkte und Erzeugnisse verarbeiten und vermarkten. Damit solle eine Gleichbehandlung von Landwirtschaft und Kleinbetrieben sichergestellt werden. Eine Kommissionsminderheit Hans Lauri (V, BE) beantragte jedoch, dass die Kredite nur an Kleinbetriebe in Berggebieten ausgerichtet werden. Die Minderheit begründete dies damit, dass vermieden werden müsse, dass mit Staatshilfe gesamtschweizerisch kleingewerbliche Strukturen aufgebaut werden, die langfristig nicht konkurrenzfähig seien. Vertreter der Kommissionsmehrheit wiesen auch auf die Subventionierungspraxis für Verarbeitungsbetriebe der EU hin, für die Betriebe in der Schweiz brauche es die gleichen Voraussetzungen. Bundesrätin Doris Leuthard beantragte beim geltenden Recht zu verbleiben. Mit 33 zu 10 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsminderheit Lauri. Diskussionslos strich der Ständerat die Bestimmungen des Nationalrates, mit denen Subventionen an die Bauern für die Nutzung von Holz, Biomasse und für die Förderung von Anlagen zur Produktion **erneuerbarer Energien** erfolgten sollten. Die Kommission war der Meinung, dass die Bestimmungen nicht im Landwirtschaftsgesetz geregelt werden sollten.
Der **Nationalrat** schloss sich entgegen dem Antrag der Kommission dem Beschluss des Ständerates an, die Verwertung der **Schafswolle** weiterhin zu subventionieren. Bei den **Investitionskrediten für gewerbliche Kleinbetriebe** im Berggebiet und für **Anlagen erneuerbarer Energien** folgte der Rat ebenfalls den Beschlüssen des Ständerates. Hingegen stimmte er mit 112 zu 66 Stimmen einem Antrag von Marc Suter (RL, BE) zu, welcher eine Ergänzung des Raumplanungsgesetzes in Art. 22, Abs. 4 verlangte, die eine Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für Anlagen zur Produktion von erneuerbarer Energie bezweckt, die das Ortsbild nicht stören. Der **Ständerat** erachtete diese letzte verbleibende Differenz, als verfassungswidrig, da es sich um einen Eingriff in das kantonale Recht handle, der **Nationalrat** hielt jedoch an seinem Beschluss fest und stimmte mit 142 zu 16 Stimmen einer inhaltlich verbesserten Fassung zu.
Die **Einigungskonferenz** stellte den Antrag, den vom Nationalrat beschlossenen Art. 22, Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes zu streichen und stattdessen einen Art. 18a einzufügen, womit nur Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen zu bewilligen sind, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler beeinträchtigt werden. Beide Räte stimmten dem Antrag zu.

Vorlagen 2 bis 6
Im **Ständerat** war das Eintreten auf die fünf weiteren Vorlagen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2011 nicht bestritten. In der Detailberatung zu den Änderungen des bäuerlichen Bodenrechts, des Pachtgesetzes, des Familienzulagengesetzes, des Lebensmittelgesetzes und des Tierseuchengesetzes beanspruchten die beiden ersten Änderungen eine längere Diskussion. Bei der kurzen Eintretensdebatte zum bäuerlichen Bodenrecht sagte Bundesrätin Doris Leuthard, dass auch das **bäuerliche Bodenrecht** gelockert werden müsse um die Landwirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen. Sie wies den Rat darauf hin, dass heute nur gerade ein Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf dem Markt sei. Dies sei zu wenig und bremse junge, dynamische Bauern, die mit ihren Betrieben wachsen wollten. In der Detailberatung wich der Rat jedoch bereits bei der Erhöhung der **Mindestgrösse** für das landwirtschaftliche Gewerbe vom Antrag des Bundesrates ab. Im geltenden Recht ist die Grenze, bis zu der ein Hof in der Familie zum Ertragswert übernommen werden kann, auf 0,75 Standartarbeitskräfte (SAK) angesetzt. Zur Förderung des Strukturwandels wollte der Bundesrat diese Grenze auf 1,25 SAK erhöhen. Mit 30 zu 1 Stimme folgte der Rat jedoch dem Antrag der Kommission die Grenze bei 1 SAK anzusetzen. Damit wird die Zahl der Betriebe, die als Gewerbe gelten und unter das Erbrecht fallen, von 44 000 auf 38 000 sinken. Bei der Frage der **Preiskontrolle** für den Grundstücksverkauf lagen dem Rat drei Konzepte vor. Der Bundesrat wollte die Preiskontrolle ersatzlos aufheben. Er war der Ansicht, dass genügend Schutz bestehe, indem nur Selbstbewirtschafter Landwirtschaftsboden erwerben dürften. Die Kommissionsmehrheit beantragte, dass für den Fall der Preisüberhitzung die Kantone in ihrer Gesetzgebung einen Höchstverkaufspreis vorsehen können. Die Kommissionsminderheit beantragte die Preiskontrolle beizubehalten, wollte allerdings mehr Preisflexibilität. Franz Wicki (C, LU) begründete den Minderheitsantrag damit, dass er eine gewisse Flexibilität gebe, indem die Kantone die Möglichkeit haben, den Begriff des übersetzten

Erwerbspreises etwas flexibler und grosszügiger zu definieren. Gemäss Antrag der Minderheit können die Kantone in ihrer Gesetzgebung festlegen, dass der Erwerbspreis als übersetzt gilt, wenn er die Preise für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre um mehr als 15 Prozent übersteigt. Mit 27 zu 13 Stimmen folgte der Rat dem Antrag der Kommissionsminderheit.
Unterstützt von der Mehrheit der Kommission beantragte der Bundesrat die **Belastungsgrenze** abzuschaffen. Diese war vor 60 Jahren gegen die Überschuldung des Bauernstandes eingeführt worden. Der Sprecher der Kommission, Bruno Frick (C, SZ) sagte, dass die Bauern heute selber in der Lage seien, zu beurteilen, wie viel Fremdkapital sie benötigen. Eine Minderheit Alain Berset (S, FR) beantragte beim geltenden Recht zu verbleiben mit der Begründung, dass damit weiterhin eine Kontrolle der Schuldenbelastung der landwirtschaftlichen Betriebe möglich sei und dass mit der Aufhebung der Belastungsgrenze die Zinsbelastung für die Landwirtschaft steigen könnte. Mit 19 zu 14 Stimmen folgte der Rat der Mehrheit der Kommission und damit dem Antrag des Bundesrates.
Beim **Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht** betraf die Hauptfrage die behördliche **Pachtzinskontrolle** für Einzelgrundstücke**.** Die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat wollten den Pachtzins nicht mehr der behördlichen Kontrolle unterstellen. Begründet wurde dies damit, dass die Parteien frei sein sollen, den Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke miteinander zu bestimmen. Damit solle eine gewisse Flexibilität geschaffen werden, weil es sich bei landwirtschaftlichen Grundstücken kaum mehr lohne, sie zu verpachten, da nicht allzu viel Ertrag anfalle. Die Minderheit Alain Berset (S, FR) wollte die behördliche Pachtzinskontrolle nicht nur für landwirtschaftliche Gewerbe, sondern auch für landwirtschaftliche Grundstücke beibehalten und damit das heutige System bewahren. Die Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass mit der Kontrolle der Pachtzinse die Preisentwicklung eingeschränkt werden kann. Mit 17 zu 14 Stimmen folgte der Rat dem Antrag der Kommissionsmehrheit und somit dem Bundesrat.
Beim **Bundesgesetz über die Familienzulagen** folgte der Rat einstimmig den Anträgen der Kommission und des Bundesrates.
Beim **Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände** ging es um Revisionen als Folge der Zusammenarbeit mit der EU. Der Rat folgte mit einer Ausnahme den Anträgen der Kommission und des Bundesrates, lediglich bei der Gebührenpflicht für die Kontrolle von Schlachtanlagen und Zerlegbetrieben folgte er ohne Gegenstimmen einem Antrag von Rolf Büttiker (R, SO), welcher verlangte, dass die Schlachtbetriebe nicht der Gebührenpflicht unterstellt werden.
Beim **Tierseuchegesetz** folgte der Rat ohne weitere Diskussion den Anträgen der Kommission.
Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Hildegard Fässler (S, SG) auf das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht und das Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht nicht einzutreten. Die Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass die wesentlichen Änderungen in diesen beiden Gesetzen von der Kommissionsmehrheit abgelehnt werden und deshalb eine Behandlung zum jetzigen Zeitpunkt wenig Sinn mache. Mit 96 zu 66 respektiv 108 zu 65 Stimmen beschloss der Rat jedoch auf die beiden Vorlagen einzutreten, das Eintreten bei den Vorlagen 4, 5 und 6 war unbestritten. In der Detailberatung zum **Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht** folgte der Nationalrat bei der Festlegung der **Mindestgrösse** für das landwirtschaftliche Gewerbe und der **Preiskontrolle** stillschweigend dem Ständerat. Bei der **Belastungsgrenze** beantragte die Kommissionsmehrheit beim geltenden Recht zu verbleiben, eine Kommissionsminderheit Pelli (RL, TI) beantragte dem Ständerat und dem Bundesrat zu folgen und die Belastungsgrenze für die Verschuldung aufzuheben. Bundesrätin Doris Leuthard betonte, dass die Landwirte auf diese Bevormundung verzichten können und im Vergleich mit anderen Branchen wenig verschuldet seien. Mit 128 zu 39 Stimmen folgte der Rat jedoch der Mehrheit und beliess entgegen dem Beschluss des Ständerates die Belastungsgrenze.
Beim **Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht** beantragte die Kommissionsmehrheit bei der Frage der Pachtzinskontrolle für Einzelgrundstücke Zustimmung zum Beschluss des Ständerates, eine Kommissionsminderheit Hansjörg Walter (V, TG) unterstützt von der SVP-Fraktion, den Sozialdemokraten und den Grünen beantragte die Beibehaltung der behördlichen Kontrolle. Die Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass mit dem Strukturwandel in Zukunft eher noch mehr Land zur Pacht freigegeben wird und die Kontrolle für die Kantone keinen zusätzlichen Aufwand bedeute. Die Kommissionsmehrheit war der Auffassung, dass sich der Markt beim Pachtzins für Einzelgrundstücke längst durchgesetzt habe. Mit 121 zu 33 Stimmen folgte der Rat jedoch der Kommissionsminderheit und schuf damit eine Differenz zum Ständerat.
Beim Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft und dem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände folgte der Rat den Beschlüssen des Ständerates.

Beim **Tierseuchengesetz** beschloss der Nationalrat, dass der Bundesrat Massnahmen für Beiträge an die Kosten der Entsorgung in Seuchenpolizeifällen ganz allgemein leisten kann.
In der Differenzbereinigung folgte der **Ständerat** im Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht bei der **Belastungsgrenze für landwirtschaftliche Grundstücke und Liegenschaften** dem Nationalrat, womit die Belastungsgrenze gemäss geltendem Recht weitergeführt wird. Eine weitere Differenz verblieb bei der Änderung des Raumplanungsgesetzes und dabei um die Frage, unter welchen Voraussetzungen dürfen **nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe** ausserhalb der Bauzone bewilligt werden. Der Bundesrat wollte ursprünglich die Grenze auf 0,75 Standartarbeitskräfte herabsetzen. Wer diese Grenze erreicht, dürfte einen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb in bestehenden Gebäuden einrichten. Bei der ersten Lesung hatte der Ständerat die Grenze bei 1,0 Standartarbeitskräften und damit beim geltenden Recht belassen. Der Nationalrat hatte stillschweigend den Antrag des Bundesrates übernommen. Theo Maissen (C, GR) stellte den Antrag dem Nationalrat zu folgen, die vorberatende Kommission beantragte am Beschluss festzuhalten. Mit 29 zu 6 Stimmen stimmte der Rat der Kommission zu.
Beim **Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht** schloss sich der Ständerat bei den verbleibenden Differenzen im Zusammenhang mit der Pachtzinskontrolle diskussionslos dem Nationalrat an. Damit soll die Pachtzinskontrolle weiterhin auch für einzelne Grundstücke gelten. Beim **Tierseuchengesetz** hielt der Rat stillschweigend an seinem Beschluss fest und lehnte eine Ausweitung der Beitragspflicht des Bundes für die Kosten der Entsorgung in Seuchenpolizeifällen ab.

In der zweiten Differenzbereinigung hielt der **Nationalrat** beim **Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht** mit 83 zu 72 Stimmen an seinem Beschluss fest, die Grenze für die Bewilligung für einen Nebenbetrieb auf 0,75 Standartarbeitskräfte festzulegen. Eine Minderheit Hildegard Fässler (S, SG) hatte beantragt dem Ständerat zu folgen. Bei der Differenz zum **Tierseuchengesetz** folgte hingegen der Rat mit 96 zu 67 Stimmen der Kommissionsmehrheit und damit dem Beschluss des Ständerates und verzichtete damit auf die Ausweitung der Beitragspflicht des Bundes für die Kosten der Entsorgung in Seuchenpolizeifällen.
In der letzten Differenzrunde beschloss der **Ständerat** beim **Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht** bei der letzten Differenz mit 29 zu 10 Stimmen festzuhalten. Eine Kommissionsminderheit Ernst Leuenberger (S, SO) wollte sich dem Nationalrat anschliessen, die Kommissionsmehrheit wollte jedoch an ihrem Beschluss festhalten, dass bei 1,0 Standartarbeitskräfte in bestehenden landwirtschaftlichen Gebäuden ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb bewilligt werden kann. Mit 118 zu 44 Stimmen schloss sich schliesslich der **Nationalrat** dem Ständerat an.

10. Finanzwesen

Übersicht

Allgemeines

01.300	Kt.Iv. JU. Steuerrecht. Abschaffung der "Erbenbussen" (WAK/RK)
01.451	Pa.Iv. Robbiani. Natursteinabbau und Mineralölsteuergesetz (KVF)
02.078	Neue Finanzordnung (WAK)
02.303	Kt.Iv. JU. Aufhebung von Bundessteuerbestimmungen, die gegen Artikel 6 EMRK verstossen (WAK)
03.035	Versicherungsaufsicht und Versicherungsvertrag. Änderung der Bundesgesetze (WAK)
03.047	Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (03.047-NR/03.047-SR)
03.049	Nationalbankgold. Verwendung. Nationalbankgewinne für die AHV. Volksinitiative (WAK)
03.063	Bundesgesetz über die Änderung der Erlasse im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben. Änderung (WAK)
03.077	Verpflichtungskredite für Grundstücke und Bauten. Verordnung (KöB)
03.078	Zollgesetz (WAK)
04.017	Berücksichtigung der kalten Progression bei der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung. Bundesgesetz (WAK)
04.051	Bundesgesetz über die Stempelabgaben. Änderung (WAK)
04.069	Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel. Internationale Amtshilfe (RK)
04.074	Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen. Bundesgesetz (WAK)
04.079	Finanzhaushaltgesetz. Totalrevision (FK)
04.080	Entlastungsprogramm 2004 (04.080-NR/04.080-SR)
05.058	Unternehmenssteuerreformgesetz II (WAK)
05.070	NFA. Ausführungsgesetzgebung (05.070-NR/05.070-SR)
05.071	Bundesgesetz über die Biersteuer (WAK)
05.072	Kollektivanlagengesetz (WAK)
05.428	Pa.Iv. WAK-SR. Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen. Verlängerung (WAK)
06.017	Finanzmarktaufsichtsgesetz (WAK)
06.035	Mineralölsteuergesetz. Änderung (UREK)
06.037	Ehepaarbesteuerung. Sofortmassnahmen (WAK)
06.085	Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und Einführung der straflosen Selbstanzeige. Bundesgesetz (WAK)
06.094	NFA. Festlegung der Beiträge des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs (06.094-SR/06.094-NR)
06.101	Finanzhaushaltgesetz. Kreditsperre (FK)

Staatsrechnungen

04.014	Staatsrechnung 2003 (FK)

05.012 Staatsrechnung 2004 (FK)
06.002 Staatsrechnung 2005 (FK)
07.003 Staatsrechnung 2006 (FK)

Voranschläge und Finanzpläne

03.051 Voranschlag 2004 (FK)
03.052 Voranschlag 2003. Nachtrag II (FK)
04.015 Voranschlag 2004. Nachtrag I (FK)
04.047 Voranschlag 2005 (FK)
04.048 Finanzplan 2006-2008. Bericht (FK)
04.049 Voranschlag 2004. Nachtrag II (FK)
05.013 Voranschlag 2005. Nachtrag I (FK)
05.047 Voranschlag 2006 (FK)
05.050 Finanzplan 2007-2009. Bericht (FK)
05.051 Voranschlag 2005. Nachtrag II (FK)
06.020 Voranschlag 2006. Nachtrag I (FK)
06.041 Voranschlag 2007 (FK)
06.047 Finanzplan 2008-2010. Bericht (FK)
06.048 Voranschlag 2006. Nachtrag II (FK)
07.015 Voranschlag 2007. Nachtrag I (FK)

Doppelbesteuerungsabkommen

03.059 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Israel (WAK/APK)
05.048 Doppelbesteuerung. Abkommen mit dem Königreich Norwegen (WAK/APK)
05.063 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Serbien und Montenegro (WAK/APK)
06.042 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Finnland (WAK/APK)
06.043 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Österreich (WAK/APK)
06.044 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Aserbaidschan (WAK/APK)
06.065 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Armenien (WAK/APK)
06.067 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Spanien (WAK/APK)
06.070 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Pakistan (WAK/APK)
06.071 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Algerien (WAK/APK)

Allgemeines

01.300 Standesinitiative Jura. Steuerrecht. Abschaffung der "Erbenbussen"

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständrates (RK-SR): 24.01.02
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR): 23.04.02
Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständrates (RK-SR): 26.01.04 (BBl 2004 1437)
Stellungnahme des Bundesrates: 25.02.04 (BBl 2004 1451)

Ausgangslage

Gemäss der Standesinitiative des Kantons Jura beantragt die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, die Artikel 179 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) und

57 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) über den Grundsatz der Erbenhaftung für Steuerbussen zu streichen. Damit wird zum einen der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte Rechnung getragen, wonach solche Bussen persönlich und demzufolge unvererblich sind, und zum andern dem Artikel 48 Ziffer 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, nach dem die Busse mit dem Tod des Verurteilten wegfällt.

Verhandlungen

11.03.2002	SR	Der Initiative wird Folge gegeben.
11.03.2003	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
18.03.2004	SR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
27.09.2004	NR	Zustimmung.
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (173:2)

Beide Räte stimmten der Vorlage zu.

01.451 Parlamentarische Initiative (Robbiani Meinrado). Natursteinabbau und Mineralölsteuergesetz

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR): 29.04.02
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR): 30.08.05
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR): 22.11.05 (BBl 2006 2427)
Stellungnahme des Bundesrates: 15.02.06 (BBl 2006 2449)

Ausgangslage

Die parlamentarische Initiative fordert, der Branche des schweizerischen Natursteinabbaus den Mineralölsteuerzuschlag – in Analogie zur Land- und Forstwirtschaft und Berufsfischerei – rückzuerstatten.

Verhandlungen

20.06.2003	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
07.10.2005	NR	Die Frist für die Berichterstattung und die Antragstellung wird bis zur Herbstsession 2007 verlängert.
08.03.2006	NR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
20.06.2006	SR	Nichteintreten.
28.09.2006	NR	Festhalten.
12.12.2006	SR	Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates (ohne Gesamtabstimmung).
18.12.2006	SR	Gesamtabstimmung.
20.12.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (158:27)
20.12.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (18:12)

Im **Nationalrat** wiesen die Vertreter der Kommissionsmehrheit auf den zur Diskussion stehenden Rückerstattungsbetrag von maximal 5 Millionen Franken hin und vertraten die Meinung, dass dieser Ausfall verkraftbar, der dadurch ausgelöste Impuls für die Branche des Natursteinabbaus dagegen sehr wichtig sei. Besonders betont wurde die regionalpolitische Wirkung der Massnahme. Eine aus Vertretern der freisinnig-demokratischen Fraktion zusammengesetzte Minderheit wollte nicht auf das Geschäft eintreten. Sie betrachtete es als Fehler, eine Branche künstlich wettbewerbsfähig machen zu wollen und sah in der Ausnahme ein Präjudiz, das Begehren anderer Branchen wecken würde. Bundesrat Hans-Rudolf Merz stellte sich auf die Seite der Minderheit. Er wies darauf hin, dass der fragliche Rückerstattungsbetrag lediglich 1,6 Prozent des gesamten Jahresumsatzes der Branche ausmache und dementsprechend keine grosse und nachhaltige Wirkung entfalten könne. Zudem mahnte er, dass solche staatliche Vergünstigungen nicht nur grundsätzlich gegen das Subventionsgesetz, sondern auch gegen die WTO-Bestimmungen verstossen würden. Nichtsdestotrotz wurde das Gesetz in der Gesamtabstimmung deutlich angenommen. Nur eine Hälfte der freisinnig-demokratischen Fraktion, die EVP-EDU-Fraktion sowie einige Vertreter der SVP-Fraktion stemmten sich gegen den Erlass.

Im **Ständerat** wurde die Vorlage skeptischer aufgenommen. Der Kommissionssprecher bezweifelte die beabsichtigte Wirkung und ortete neben rechtlichen auch Abgrenzungs- und Vollzugsprobleme. Die Argumente einer Kommissionsminderheit um Filippo Lombardi (C, TI), wonach mit der Rückerstattung der Mineralölsteuer wertvolle Arbeitsplätze in abgelegenen Tälern der Bergkantone gerettet werden könnten, fanden bei der Mehrheit kein Gehör. Mit 22 zu 14 Stimmen entschied der Ständerat im Sinne des Bundesrates, nicht auf die Vorlage einzutreten.
Der **Nationalrat** dagegen hielt deutlich an seinem Entschluss auf Eintreten fest.
Der **Ständerat** rang sich in der Folge knapp mit 18 zu 17 Stimmen dazu durch, ebenfalls auf die Vorlage einzutreten. Dies auf Antrag der vorbereitenden Kommission, die sich aufgrund des eindeutigen Stimmverhältnis im Nationalrat sowie regionalpolitischer Überlegungen umstimmen liess. Die Detailberatung passierte das Geschäft wie zuvor in der Grossen Kammer unverändert.

02.078 Neue Finanzordnung

Botschaft vom 9. Dezember 2002 über die neue Finanzordnung (NFO) (BBl 2003 1531)

Ausgangslage

Die Befugnis des Bundes zur Erhebung der direkten Bundessteuer (dBSt) und der Mehrwertsteuer (MWST) – sie stellen die wichtigsten Einnahmequellen des Bundes dar – sind bis Ende 2006 befristet. Die neue Finanzordnung (NFO) muss als Minimalerfordernis die entsprechenden Verfassungsbestimmungen ablösen und die Bundesfinanzen einnahmenseitig für die Zeit nach 2006 auf eine neue verfassungsmässige Grundlage stellen.
Die neue Finanzordnung verfolgt drei Ziele:
- Sicherung der beiden Haupteinnahmequellen MWST und dBSt;
- Nachführung der Bundesverfassung;
- Vereinfachung und Verbesserung des Steuersystems.

Änderungen werden einzig für die MWST und die dBSt vorgeschlagen. Konkret beinhaltet die neue Finanzordnung folgende Anpassungen der Bundesverfassung:
- Aufhebung der Befristung der MWST und der dBSt;
- Aufhebung der Kapitalsteuer juristischer Personen;
- Anpassung des Höchstsatzes der Gewinnsteuer juristischer Personen an den geltenden Satz von 8,5 Prozent;
- Nachführung bzw. Aufhebung der Übergangsbestimmungen zur MWST;

Beschränkung der MWST auf einen Normalsatz und einen reduzierten Satz, verbunden mit der definitiven Aufhebung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen per Ende 2006.
Mit der ersten Anpassung wird das erste der drei erwähnten Ziele angestrebt, mit der zweiten bis vierten Änderung das zweite Ziel. Die fünfte Änderung (Aufhebung des Sondersatzes) dient der Verwirklichung des dritten Ziels, das heisst der Vereinfachung des Steuersystems und der Herstellung der Wettbewerbsneutralität. Die umstrittene Frage des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen wird nicht in die Abstimmung über die neue Finanzordnung einbezogen, sondern separat unterbreitet. Die neue Finanzordnung ist eine schlanke Vorlage. Das liegt im Wesentlichen am Nein von Volk und Ständen zum Verfassungsartikel zu einer Energielenkungsabgabe vom 24. September 2000. Nach diesem Abstimmungsergebnis hält es der Bundesrat nicht für opportun, zum gegenwärtigen Zeitpunkt erneut eine Finanzordnung mit ökologischen Anreizen vorzulegen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über eine neue Finanzordnung

19.06.2003	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
11.12.2003	NR	Abweichend.
02.03.2004	SR	Abweichend.
08.03.2004	NR	Zustimmung.
19.03.2004	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
19.03.2004	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (191:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über einen Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen

19.06.2003 SR Nichteintreten.
11.12.2003 NR Nichteintreten.

Der **Ständerat** folgte seiner Kommission in allen Punkten und nahm den Entwurf ohne Gegenstimme an. Er wich dabei zweimal vom Antrag des Bundesrates ab, indem er einerseits an der verfassungsmässigen Befristung, die dBSt und die MWST erheben zu dürfen (bis Ende 2020), und andererseits am MWST-Spezialsatz für die Hotellerie festhielt. Infolgedessen trat der Rat nicht auf die Vorlage 2 ein.
Im **Nationalrat** wurden die beiden von der Kleinen Kammer beschlossenen zentralen Änderungen kontrovers diskutiert. Es war dabei die Ratslinke, die sich mit Minderheitsanträgen auf die Seite des Bundesrates stellte und sich dagegen wehrte, die zeitliche Befugnis zur Steuerhebung weiterhin zu limitieren und den Mehrwertsteuer-Sondersatz im Tourismusbereich aufrecht zu erhalten. Bundesrat und Linke drangen jedoch mit dem Argument, dass die Befristung der Finanzordnung einen Anachronismus darstelle, nicht durch. Vielmehr machte das bürgerliche Lager erfolgreich geltend, dass der Zwang, regelmässig über das Steuersystem nachdenken zu müssen, einen dämpfenden Einfluss auf das Ausgabegebaren habe. Und auch die Begründung, dass der Hotelleriesondersatzes eine Subventionierung nach dem Giesskannenprinzip darstelle, welche die Strukturprobleme im Tourismus nicht zu lösen vermöge, konnte die Ratsmehrheit nicht überzeugen, die stattdessen von der notwendigen Förderung einer Exportindustrie sprach.
In der Detailberatung blieben darüber hinaus auch zwei von Vertretern der SVP-Fraktion eingebrachte Minderheitsanträge erfolglos. So lehnte das Plenum den Vorschlag, eine Erhöhung der Mehrwertsteuer mit einer Senkung der direkten Steuer zu kompensieren ebenso ab, wie das Begehren, den Maximalsatz bei der Gewinnsteuer der juristischen Personen auf 8 statt auf 8,5 Prozent festzulegen. Knapp durchzusetzen vermochte sich beim Artikel über die Verwendung der 5 Prozent des nicht zweckgebundenen Ertrags der Mehrwertsteuer indes ein von Fulvio Pelli (R, TI) vorgetragener Minderheitsantrag. Dieser sieht vor, in der Verfassung als Verwendungszweck nicht definitiv die Prämienverbilligung für Krankenkassen festzuschreiben, sondern die allgemeiner gefasste Entlastung unterer Einkommensschichten.
Der **Ständerat** beharrte darauf, bereits in der Verfassung zu verankern, dass 5 Prozent des nicht zweckgebundenen Mehrwertsteuerertrages für die Prämienverbilligung der Krankenkassen eingesetzt werden. Allerdings fügte er einschränkend hinzu, dass diese Regelung nur gilt, sofern nicht durch Gesetz eine andere Verwendung zur Entlastung der unteren Einkommensschichten festgelegt wird.
Der **Nationalrat** schloss sich diesem Vorschlag oppositionslos an.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 mit 73,8% Ja-Stimmen gutgeheissen.

02.303 Standesinitiative Jura. Aufhebung von Bundessteuerbestimmungen, die gegen Artikel 6 EMRK verstossen

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR): 26.02.03
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR): 23.06.03
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR): 13.02.06 (BBl 2006 4021)
Stellungnahme des Bundesrates: 12.04.06 (BBl 2006 4039)
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR): 28.11.06

Ausgangslage

Die Initiative des Kantons Jura über die Aufhebung von Bundessteuerbestimmungen, die gegen Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstossen, wurde durch den Entscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) vom 3. Mai 2001 ausgelöst.
Der EGMR prüfte in seinem Urteil in Sachen J. B. gegen die Schweiz vom 3. Mai 2001 die Frage, ob in einem Nach- und Strafsteuerverfahren der Steuerpflichtige mit Ordnungsbussen zur Herausgabe von Unterlagen gezwungen werden darf (geregelt in Art. 174 DGB). Der Beschwerdeführer hatte geltend gemacht, durch das Vorgehen der kantonalen Verwaltung für die direkte Bundessteuer sei sein Recht auf Schweigen in einem gegen ihn gerichteten Strafverfahren verletzt worden. Der Gerichtshof hat diese Auffassung geteilt und ist einstimmig zum Schluss gekommen, Artikel 6 § 1 EMRK sei verletzt worden.

Das Verfahren zur Festsetzung der Nachsteuer ist als Revision der Veranlagung zugunsten des Fiskus ausgestaltet. Dabei gelten die Vorschriften des ordentlichen Veranlagungsverfahrens. Aufgrund dieser Vorschriften ist der Steuerpflichtige unter der Androhung einer Ordnungsbusse zur umfassenden Auskunft gegenüber den Steuerbehörden verpflichtet. Wenn der Steuerpflichtige die ungenügende Besteuerung vorsätzlich oder fahrlässig verursacht hat, wird er gebüsst.
Weil aber die Höhe der Nachsteuer zur Bemessung der Busse herangezogen wird, dürfen im Lichte des Entscheides des EGMR die Erkenntnisse des Nachsteuerverfahrens im Verfahren zur Festsetzung der Busse nicht verwendet werden. Das Nachsteuerverfahren muss somit vom eigentlichen Strafverfahren, worin dann die Busse festgesetzt wird, getrennt werden.
Die vorgeschlagenen Änderungen im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sollen sicherstellen, dass es künftig klar ersichtlich ist, dass die steuerpflichtige Person das Recht hat, die Mitwirkung im Hinterziehungsverfahren zu verweigern. Weiter dürfen Beweismittel aus einem Nachsteuerverfahren in einem Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung nur dann verwendet werden, wenn damit nicht Artikel 6 § 1 EMRK verletzt wird, das heisst insbesondere, wenn sie nicht unter Androhung einer Busse beschafft wurden. Schliesslich beantragt die Kommission mit ihrem Erlassentwurf, dass Eheleute nur für die Hinterziehung ihrer jeweils eigenen Steuerfaktoren gebüsst werden.

Verhandlungen

05.03.2003	SR	Der Initiative wird Folge gegeben.
08.03.2004	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
26.09.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
14.12.2006	NR	Zustimmung.
20.12.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (34:0)
20.12.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (187:3)

Der **Ständerat** übernahm die vom Bundesrat gewünschten Präzisierungen des Erlassentwurfs und verabschiedete die Vorlage einstimmig. Der **Nationalrat** schloss sich diesem Entscheid diskussionslos an.

03.035 Versicherungsaufsicht und Versicherungsvertrag. Änderung der Bundesgesetze

Botschaft vom 9. Mai 2003 zu einem Gesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG) und zur Änderung des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag (BBl 2003 3789)

Ausgangslage

Das Versicherungsaufsichtsrecht ist gegenwärtig auf fünf Bundesgesetze verteilt. Dies führt teilweise zu Unsicherheiten auf Seiten der Normadressaten, insbesondere der Versicherungsunternehmen. Im Rahmen der vorliegenden Revision soll die Übersichtlichkeit des Aufsichtsrechts durch die Zusammenführung der gegenwärtig existierenden Bundesgesetze in einen einzigen Erlass verbessert und damit die Rechtsanwendung erleichtert werden.
Die Umgestaltung des schweizerischen Aufsichtsrechts erfolgt zu einem Zeitpunkt, in welchem die EU den Binnenmarkt und die Rechtsharmonisierung im Versicherungswesen weitgehend verwirklicht hat. Im Rahmen der Revision konnte den wichtigsten gesamteuropäischen Entwicklungen Rechnung getragen werden. Zu nennen ist, im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Schwerpunktverlagerung von der präventiven hin zu einer nachträglichen Kontrolle der Versicherungsprodukte (d. h. der Allgemeinen Versicherungsbedingungen und der Prämientarife), die Verstärkung der Solvenzaufsicht durch Verbesserung der Aufsichtsinstrumente (u.a. die Einführung einer risikoorientierten Solvablitätsspanne und des „verantwortlichen Aktuars“) und des Konsumentenschutzes (u.a. Verbesserung der Transparenz und Einführung der Vermittleraufsicht).
Mit dem Ziel, den Veränderungen auf dem Finanzmarkt mit dem neuen Aufsichtsrecht umfassend Rechnung zu tragen, wurde die Revisionsvorlage zudem mit einem eigenen Kapitel betreffend die Aufsicht über Versicherungsgruppen und versicherungsdominierte Finanzkonglomerate ergänzt. Mit Blick auf die Harmonisierung des Aufsichtsrechts im gesamten Finanzmarktbereich wird parallel dazu eine Anpassung des Bankengesetzes und des Börsengesetzes in Bezug auf die Aufsicht über Finanzgruppen und bankdominierte Konglomerate vorgesehen.

Durch den Wegfall der präventiven Produktekontrolle und die damit verbundene Verstärkung des Wettbewerbs ergibt sich vor allem aus verbraucherschutzrechtlichen Überlegungen gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Bereich des Versicherungsvertragsgesetzes.
Insbesondere soll eine Informationspflicht des Versicherers hinsichtlich des wesentlichen Vertragsinhaltes gesetzlich verankert und damit die Transparenz gegenüber den Versicherungsnehmern und -nehmerinnen verbessert werden. Die Versicherer sollen namentlich dazu verpflichtet werden, Angaben über die für die Überschussermittlung und Überschussbeteiligung geltenden Berechnungsgrundsätze sowie Auskünfte über Rückkaufs- und Umwandlungswerte zu erteilen. Ausserdem berücksichtigt der Revisionsentwurf weitere wettbewerbs- und konsumentenschutzorientierte Anliegen, wie beispielsweise die Aufhebung des Grundsatzes der Unteilbarkeit der Prämie oder die Einführung des Kausalitätserfordernisses bei der Anzeigepflichtverletzung.
Ursprünglich war vorgesehen, den Revisionsentwurf, in der damaligen Version, schon im Herbst 2001 dem Parlament vorzulegen. Die Vorlage wurde verzögert durch verschiedene Entwicklungen, welche zur Überarbeitung der Entwürfe Anlass gegeben hatten: Die damaligen Vorschläge für die Einführung der Gruppen- und Konglomeratsaufsicht gaben im Hinblick auf die Annäherung an die Bankenaufsicht Anlass zur Formulierung analoger Vorschriften auf Gesetzesstufe im Bereich der Bankenaufsicht; dies sowie die Auswertung des Schlussberichtes der „Expertengruppe Zufferey“ vom Dezember 2000 und alsdann die Einsetzung der „Expertenkommission Zimmerli“ stellten diese Vorschläge im Blick auf die Schaffung einer integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörde in Frage und liessen es zweckmässig erscheinen, zunächst die Ausarbeitung des neuen Finanzmarktaufsichtsgesetzes abzuwarten und zugleich den Fragenkomplex der Gruppen- und Konglomeratsaufsicht und der damit verbundenen Aufsichtsinstrumente im Zusammenhang mit der Finanzmarktaufsicht zu überprüfen. Im Rahmen der Expertenkommission Zimmerli wurde diese Überprüfung vorgenommen und der Gesetzesentwurf so weit nötig angepasst. Weitere Änderungen in einzelnen Punkten sind zwar durch das neue Finanzmarktaufsichtsgesetz nicht auszuschliessen, dies rechtfertigt aber keinen Aufschub der Revisionsvorlage; denn das Versicherungsaufsichtsgesetz mit seinen neuen Instrumenten ist auch in einer integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörde für den materiellen Vollzug der Versicherungsaufsicht unabdingbar.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen
(Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG)

18.12.2003	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.03.2004	NR	Abweichend.
10.06.2004	SR	Abweichend.
21.09.2004	NR	Abweichend.
07.12.2004	SR	Abweichend.
13.12.2004	NR	Zustimmung.
17.12.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (188:0)

Vorlage 2
Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag

18.12.2003	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.03.2004	NR	Abweichend.
10.06.2004	SR	Abweichend.
21.09.2004	NR	Zustimmung.
17.12.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (191:0)

Die Beratung des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (VAG) nahm im **Ständerat** wegen der ausführlichen Erläuterungen zwar viel Zeit in Anspruch, doch war es auch im Detail kaum umstritten. Einzig die Frage, in welchem Umfang Lebensversicherungen Überschüsse aus dem Geschäft der zweiten Säule an die Versicherten ausschütten müssten, führte zu einer kurzen Diskussion. Mit 24 zu 14 Stimmen setzte sich der Antrag einer Kommissionsminderheit durch, den Entscheid nicht an den Bundesrat zu delegieren, sondern die Ausschüttungsquote gesetzlich bei 90 Prozent zu fixieren. Der Ständerat stimmte schliesslich der

Totalrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes oppositionslos zu. Ebenfalls ohne Gegenstimme angenommen wurde die Revision des Versicherungsvertragsgesetzes (Vorlage 2), die als Folge der Totalrevision des VAG notwendig wurde.
Auch der **Nationalrat** betrachtete es praktisch übereinstimmend für notwendig, das Versicherungsrecht neu zu regeln. In der Detailberatung traten hingegen Meinungsverschiedenheiten zu Tage. Kontrovers diskutiert wurde insbesondere die Frage, ob auch Vorsorgeeinrichtungen von Berufsverbänden dem VAG unterstellt werden sollten. Mit 131 zu 29 Stimmen folgte der Nationalrat diesbezüglich dem Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) und sprach sich gegen den von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) beantragten Einbezug der autonomen Sammelstiftungen aus. Damit soll die Konkurrenz bzw. die Formenvielfalt von autonomen, halbautonomen, betrieblichen und überbetrieblichen Vorsorgeeinrichtungen gewahrt bleiben. Im Sinne des Ständerats entschied der Nationalrat bei den Vorschriften für die Versicherungsunternehmen, die das Geschäft der beruflichen Vorsorge betreiben. Demnach müssen Lebensversicherungen Überschüsse aus dem Geschäft mit der beruflichen Vorsorge zu mindestens 90 Prozent den Versicherten gutschreiben. Die Gesamtabstimmung passierte die Totalrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes trotz Widerstand aus dem links-grünen Lager schliesslich mit 77 zu 45 Stimmen. Auch das Versicherungsvertragsgesetz (Vorlage 2), welches unter anderem den Konsumentenschutz verbessert, wurde vom Nationalrat angenommen – mit 119 zu 11 Stimmen sehr deutlich. Bei den Kollektivverträgen, die anderen Personen als dem Versicherungsnehmer einen direkten Leistungsanspruch verleihen, beantragte eine links-grüne Kommissionsminderheit vergeblich, der Kleinen Kammer zu folgen und die Versicherer zur Prüfung zu verpflichten, dass der Versicherungsnehmer die Informationspflicht aktiv wahrnimmt und den betroffenen Personen nicht nur die zur Information erforderlichen Unterlagen zur Verfügung stellt.
In der Differenzbereinigung entschied der **Ständerat** im Gegensatz zum Nationalrat mit Stichentscheid des Präsidenten (19 zu 18 Stimmen), die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge dem Versicherungsaufsichtsgesetz zu unterstellen. Einerseits brachte die Kleine Kammer damit zum Ausdruck, dass Vorsorgekapitalien eines besonderen Schutzes bedürften. Andererseits wollte sie absichtliche eine Differenz aufrechterhalten, um die Frage nochmals eingehend prüfen zu können. Auf die Line des Nationalrats eingeschwenkt ist der Ständerat jedoch im Rahmen des Versicherungsvertragsgesetzes (Vorlage 2) bei der Informationspflicht für Versicherer. Bei Kollektivverträgen wird somit der Versicherer, also das Versicherungsunternehmen, nicht explizit in die Pflicht genommen. Stattdessen liegt die Verantwortung für die Information der Arbeitnehmer alleine beim Arbeitgeber.
Erneut ausgiebig diskutiert wurde in der zweiten Behandlung im **Nationalrat** die Frage, ob autonome Sammelstiftungen dem VAG zu unterstellen sind. Die Mehrheit der Kommission für Wirtschaft und Abgaben unterstützte mit ihrem Antrag die Unterstellung und argumentierte, dass nur so die Sicherheit der Versicherten garantiert werden könne und ein Wettbewerb mit gleich langen Spiessen stattfinde. Gegen eine solche Sichtweise opponierte jedoch im Sinne der SGK eine von Paul Rechsteiner (S, SG) angeführte Kommissionsminderheit, nach der eine strengere Aufsicht wenig zusätzlichen Schutz bieten, dafür aber zu deutlich höheren Kosten führen würde. Die Minderheit vermochte sich schliesslich mit 158 zu 29 (mehrheitlich aus dem Lager der freiheitlich-demokratischen Fraktion stammenden) Stimmen klar durchzusetzen. Chancenlos blieben in der Folge weitere Minderheitsanträge, die insbesondere von linker Seite als zu versicherungsfreundlich und „KMU-feindlich beurteilt wurden.
Der **Ständerat** schloss sich schliesslich im Hauptstreitpunkt dem Nationalrat an und entschied, die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge der Aufsicht gemäss dem Gesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) und nicht der Aufsicht nach VAG zu unterstellen. Weiter hielt die Kleine Kammer einige Differenzen aufrecht, denen der **Nationalrat** in der Folge zustimmte.

03.047 Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt

Botschaft vom 2. Juli 2003 zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03) (BBl 2003 5615)

Ausgangslage

Mit dem am 2. Dezember 2001 an der Urne gutgeheissenen Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse sprachen sich Volk und Stände mit eindrücklichem Mehr gegen die weitere Finanzierung ordentlicher staatlicher Aufgaben via Verschuldung aus. Ein erstes Mal galt diese neue Regel für die Erarbeitung des Voranschlags des Jahres 2003. Sah es bei dessen Verabschiedung

durch den Bundesrat am 30. September 2002 noch so aus, als sei es gelungen, den Haushalt zumindest auf kürzere Sicht ins Gleichgewicht zu bringen, so zog am finanzpolitischen Horizont wenige Wochen später zunehmend düsteres Gewölk auf, das dazu Anlass gab, das Budget nochmals zu überarbeiten. Zu Beginn des Jahres 2003 offenbarte sich dann in aller Deutlichkeit, dass die im Oktober zurückgenommenen Einnahmenprojektionen bereits wieder überholt waren. Im Rechnungsabschluss 2002 war ein weiterer Einnahmenrückgang von knapp 4 Milliarden zu verzeichnen, der bis 2006 gemäss neuesten Schätzungen auf deutlich über 6 Milliarden ansteigen dürfte. Im Bundeshaushalt hat sich damit eine massive, grösstenteils strukturelle Finanzierungslücke geöffnet, die nach umfassenden Gegenmassnahmen ruft. Eingeleitet wurde der Sanierungsprozess bereits im Rahmen einer finanzpolitischen Standortbestimmung des Bundesrates im November 2002. Die bei dieser Gelegenheit beschlossene Strategie musste zwar mehrmals den sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden, die damals formulierten Ziele sind indes bis heute gültig geblieben:

- Im Zentrum steht das Anliegen einer glaubwürdigen, an einem dauerhaften Haushaltausgleich orientierten Finanzpolitik gemäss den Anforderungen der Schuldenbremse.
- Gleichzeitig sollen die staatliche Aufgabenerfüllung und insbesondere das Setzen von ausgabenpolitischen Schwerpunkten weiterhin möglich bleiben.
- Schliesslich soll auch auf die derzeit schwierige Wirtschaftslage Rücksicht genommen werden, was namentlich den Verzicht auf allzu abrupt wirkende Einschnitte nahe legt.

Herzstück der Sanierungsstrategie ist das Entlastungsprogramm 2003. Gemessen am Finanzplan vom 30. September 2002 bringt es im Jahr 2006 Verbesserungen von knapp 3,3 Milliarden. Davon entfallen rund 85 Prozent auf ausgabenseitige Massnahmen, die sich schwergewichtig auf die sechs grossen Aufgabengebiete Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Landesverteidigung, Landwirtschaft, Bildung und Forschung, Beziehungen zum Ausland verteilen. Auf sie entfallen zusammen mit den Anteilen Dritter an den Bundeseinnahmen und dem Schuldendienst rund 90 Prozent der Ausgaben. Sie müssen demzufolge auch die Hauptlast der Sanierungsmassnahmen tragen. Daneben werden quer durch das gesamte Aufgabenspektrum des Bundes eine grosse Anzahl punktueller Entlastungsmassnahmen unterbreitet. Sie sind das Ergebnis eingehender Verzichtsplanungen. Insgesamt waren die Departemente und Ämter gezwungen, ihre bisherigen Prioritäten fundamental in Frage zu stellen und ihre Planungen und Programme teils grundlegend zu überarbeiten.

Mit dem Entlastungsprogramm 2003 wird das Ausgabenwachstum markant zurückgenommen. Während das jährliche durchschnittliche Wachstum im Finanzplan vom 30. September 2002 (mit aktualisierten Zahlen) 3,8 Prozent betrug, beläuft es sich mit den Entlastungsmassnahmen noch auf 2,1 Prozent. Ohne die Mehrwertsteuererhöhung für die Invalidenversicherung, für den Bundeshaushalt ein reiner Durchlaufposten, beträgt das Wachstum gar nur 1,1 Prozent und entspricht damit in etwa der erwarteten Teuerung. Das ist gleichbedeutend mit einer realen Stabilisierung des Haushaltes.

Dennoch lässt sich mit dem Entlastungsprogramm das Ziel des dauerhaften Ausgleichs voraussichtlich nicht erreichen. Für 2006 ist aus heutiger Sicht nach wie vor mit einem negativen Saldo von gegen 2 Milliarden zu rechnen. Angesichts der Schwierigkeiten, die mit Prognosen über längere Zeiträume hinaus immer verbunden sind, und um den Sanierungsprozess nicht zu übersteuern, wird diese Lücke zum gegenwärtigen Zeitpunkt bewusst offen gelassen. Bei Vorlage des Legislaturfinanzplanes 2005–2007 im kommenden Frühjahr wird der Bundesrat darlegen, welche weiteren Massnahmen aus seiner Sicht ergriffen werden müssen, um den Haushalt wieder ganz ins Lot zu bringen.

In verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, so den Motionen Felix Walker (C, SG) (02.3579) und Hans-Rudolf Merz (R, AR) (02.3573), wird ein wesentlich rigoroserer Sparkurs gefordert, der praktisch auf eine Verdoppelung des Entlastungsprogramms hinauslaufen würde. Der Bundesrat erachtet Kürzungen dieser Höhe aber weder als sachlich vertretbar noch als politisch durchsetzbar. Er geht im Gegenteil davon aus, dass damit der soziale Friede ernsthaft gefährdet werden könnte und Investitionen in Humankapital und Infrastruktur in einem nicht mehr zu verantwortenden Ausmass beschnitten werden müssten. Für den Fall des dauerhaften Wegbruchs einzelner Einnahmenanteile stehen deshalb klar einnahmenseitige Massnahmen im Vordergrund, zumal dies unter den genannten Voraussetzungen nicht mit einer wirtschaftlich problematischen Erhöhung der Steuerquote verbunden wäre. Nach einnahmenseitigen Kompensationsmöglichkeiten müsste ferner auch gesucht werden, wenn wesentliche Elemente dieses Entlastungsprogramms abgelehnt würden. Die in der Botschaft unterbreitete Sanierungsstrategie berücksichtigt schliesslich auch die schwierige konjunkturelle Situation. Schon seit 2001 fährt der Bund einen deutlich expansiven finanzpolitischen Kurs. Die Finanzierungsdefizite des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (Finöv-Fonds) und der

Arbeitslosenversicherung eingerechnet, dürfte das Gesamtdefizit im laufenden Jahr rund 5,5 Milliarden betragen und 2004 etwa auf dieser Höhe verharren. Erst ab 2005 werden von der Bundesfinanzpolitik wieder restriktive Impulse ausgehen. Es ist aber damit zu rechnen, dass sich der wirtschaftliche Aufschwung zu diesem Zeitpunkt konsolidiert haben wird und die Finanzpolitik somit weiterhin auf antizyklischem Kurs bleibt. Dieses konjunkturgerechte Vorgehen wird insbesondere dadurch erreicht, dass das strukturelle Defizit, das im laufenden Jahr eine Höhe von knapp 3 Milliarden erreichen wird, in mehreren definierten Etappen abgebaut werden soll. Eine strikte Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen zur Schuldenbremse würde bereits im Voranschlag die vollständige Beseitigung der strukturellen Lücke erfordern. Dies stünde aber deutlich im Widerspruch zur Grundkonzeption der Schuldenbremse, die ausdrücklich eine Berücksichtigung der Wirtschaftslage verlangt. Es wurde deshalb immer davon ausgegangen, dass diese nur bei einem strukturell ausgeglichenen Haushalt eingeführt werden darf. Mit dem Rechnungsabschluss 2002 offenbarte sich nun aber, dass entgegen den ursprünglichen Annahmen weiterhin ein hohes, ohne Gegenmassnahmen gar wachsendes strukturelles Defizit besteht.
Die Umsetzung dieser etappierten Abbaustrategie erfolgt durch eine zeitliche Staffelung des Entlastungsprogramms: 2004 wird eine Vorwirkung von rund 800 Millionen veranschlagt; Ziel ist eine reale Stabilisierung der Ausgaben. Danach soll die Wirkung auf der Ausgabenseite kontinuierlich über 1,8 Milliarden (2005) auf 2,8 Milliarden (ab 2006) ansteigen. Die Bremseffekte auf Wachstum und Beschäftigung können auf diese Weise in engen Grenzen gehalten werden. Eine Studie der BAK Basel Economics kommt zum Ergebnis, dass das Entlastungsprogramm das BIP-Wachstum bis 2006 um jährlich 0,1 Prozent dämpft und einen negativen Beschäftigungseffekt in der Höhe von 8000 Erwerbstätigen auslöst. Diesen kurzfristig leicht negativen Auswirkungen stehen die höher zu gewichtenden Vorteile einer Sicherung des Handlungsspielraums des Staates (tiefere Zinsbelastung), einer geringeren Beanspruchung der Kapitalmärkte durch Staatsverschuldung und der Vermeidung von Lastenabwälzungen auf künftige Generationen gegenüber.
Zur Umsetzung dieser Sanierungsstrategie werden im Wesentlichen drei Erlasse unterbreitet: Im Zentrum steht das Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003. Es fasst sämtliche notwendigen Gesetzesänderungen zu einem referendumspflichtigen Mantelerlass zusammen. Darin enthalten ist auch ein Sparauftrag an den Bundesrat bei all jenen Massnahmen, die ohne gesetzliche Änderungen ergriffen werden können. Insbesondere um 2004 die angestrebte Vorwirkung zu erreichen, wird für vier Entlastungsmassnahmen der dringliche Weg gemäss Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung beantragt. Die dazu notwendigen Gesetzesänderungen werden deshalb zusätzlich im Bundesgesetz über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003 unterbreitet. Schliesslich wird eine ebenfalls dringliche Revision des Finanzhaushaltgesetzes vorgeschlagen. Sie dient der konjunkturgerechten Anwendung der Schuldenbremse und soll es erlauben, den in der Verfassung vorgesehenen Höchstbetrag der Ausgaben im Ausmass des strukturellen Defizits 2003 vorübergehend zu erhöhen, wobei gleichzeitig ein verbindlicher, 2007 endender Abbaupfad festgelegt wird. Im letzten Jahr der kommenden Legislaturperiode soll das strukturelle Defizit also definitiv abgebaut sein. Ist mit dem Entlastungsprogramm 2003 allein dieses Ziel voraussichtlich auch nicht erreichbar, so leistet es dazu doch einen massgebenden Beitrag, der einer eigentlichen ausgabenpolitischen Trendwende gleichkommt.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003

18.09.2003	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
30.09.2003	NR	Eintreten.
02.10.2003	NR	Abweichend.
02.12.2003	SR	Abweichend.
04.12.2003	NR	Abweichend.
08.12.2003	SR	Abweichend.
09.12.2003	NR	Abweichend.
11.12.2003	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
11.12.2003	NR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
19.12.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (32:7)
19.12.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (116:72)

Vorlage 2
Bundesgesetz über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003

18.09.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.10.2003 NR Abweichend.
02.12.2003 SR Abweichend.
04.12.2003 NR Abweichend.
08.12.2003 SR Zustimmung. Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
09.12.2003 NR Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
19.12.2003 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (33:7)
19.12.2003 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (118:69)

Vorlage 3
Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt
18.09.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.10.2003 NR Zustimmung.
08.12.2003 SR Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
09.12.2003 NR Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
19.12.2003 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
19.12.2003 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (173:2)

Vorlage 4
Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003-2006
18.09.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.10.2003 NR Zustimmung.

Vorlage 5
Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Infrastruktur der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003-2006
18.09.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.10.2003 NR Zustimmung.

Vorlage 6
Bundesgesetz über das Parlamentsressourcengesetz (Entwurf der Verwaltungsdelegation)
18.09.2003 SR Beschluss nach Entwurf der Verwaltungsdelegation.
02.10.2003 NR Abweichend.
02.12.2003 SR Abweichend.
04.12.2003 NR Abweichend.
08.12.2003 SR Abweichend.
09.12.2003 NR Abweichend.
11.12.2003 SR Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
11.12.2003 NR Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
11.12.2003 SR Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
11.12.2003 NR Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
19.12.2003 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (27:0)
19.12.2003 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (134:35)

Der **Ständerat** teilte in der allgemeinen Aussprache grundsätzlich die Auffassung des Bundesrates, dass das Entlastungsprogramm 2003 angesichts der desolaten Finanzlage des Bundes unverzichtbar sei. Die Ratsmehrheit beurteilte die Vorlage aufs Ganze gesehen als ausgewogen und vernünftig. In diesem Zusammenhang lehnte die Kleine Kammer auch den Rückweisungsantrag einer von Pierre-Alain Gentil (S, JU) angeführten Kommissionsminderheit mit 36 zu 5 Stimmen ab. Der Vorstoss hatte zum Ziel, die Ausgabenkürzungen auf 2 Milliarden Franken zu beschränken, da das Sparpaket desaströse Auswirkungen auf die Konjunktur habe und eine grosse Lastenverschiebung auf die Kantone bewirke.
Bei der Detailberatung billigte der Ständerat praktisch durchwegs die Anträge seiner Kommission. Auch wenn dabei einige Akzentverschiebungen erfolgten, wurde das Entlastungsziel von 3,3 Milliarden Franken insgesamt eingehalten. Stärker als der Bundesrat kürzte der Ständerat die Ausgaben im Umweltbereich (zusätzliche Einsparungen von 18 Mio. plus 11 Mio. beim Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL) und beim Personal (zusätzlich 48 Mio.).

Mehr geschont wurde hingegen der Bereich Bildung, Forschung und Technologie (BFT, Wachstum 4,75 statt 4,5 Prozent), das Programm Energie Schweiz (Mindereinsparungen von 20 Mio.) und die Forstwirtschaft (Mindereinsparungen von 21 Mio.). Darüber hinaus wurde beschlossen, beim Strassenbau die Beiträge an die Kantone um 60 Millionen Franken zu kürzen. Nur knapp, mit 22 zu 21 Stimmen, scheiterte in diesem Kontext ein von Dick Marty (RL, TI) vorgebrachter Minderheitsantrag, der die Investitionen im Strassenbau und Strassenunterhalt von jeder Kürzung ausnehmen und zum Ausgleich die Mineralölsteuer um drei Rappen pro Liter erhöhen wollte. Weiter machte die Kleine Kammer Zugeständnisse bei der Landwirtschaft. Mit 21 zu 19 Stimmen unterstützte sie den Einzelantrag von Peter Bieri (C, ZG), die Direktzahlungen nicht nur im Sinne der Kommissionsmehrheit zu halbieren, sondern ganz von der Sparübung auszunehmen.
In der Gesamtabstimmung wurde der Mantelerlass zum Entlastungsprogramm (Vorlage 1) lediglich von der Linken abgelehnt und mit 26 zu 6 Stimmen angenommen.
In Bezug auf das Parlamentsressourcengesetz (Vorlage 6) setzte sich mit 12 zu 7 Stimmen das Anliegen einer von Fritz Schiesser (RL, GL) angeführten Kommissionsminderheit durch, selbst als gutes Beispiel voranzugehen und die jährlichen Entschädigungen pro Parlamentarier um 3000 Franken zu kürzen.
Das Geschäft wurde noch in derselben Session vom **Nationalrat** behandelt. Nach Debatten, die sich über vier Tage hinzogen, wurde am Ende wie zuvor im Ständerat das Entlastungsprogramm gutgeheissen. Das Ziel, den Bundeshaushalt bis 2006 um rund 3,3 Milliarden Franken zu entlasten, verfehlte die Grosse Kammer jedoch um etwa 600 Mio. Franken.
In der Eintretensdebatte betonte die bürgerliche Seite, das Entlastungsprogramm stelle angesichts der völlig aus dem Ruder gelaufenen Bundesfinanzen das absolute Minimum dar. Die überproportional wachsenden Ausgaben müssten auf einen vernünftigen, langfristig tragbaren Kurs gebracht werden. Das links-grüne Lager hingegen bezeichnete das Entlastungsprogramm als ein massives Spar- und Abbauprogramm, das den verfassungsmässigen Auftrag einer nachhaltigen Entwicklung gefährde. Die Kosten würden bloss auf Gemeinden und Kantone überwälzt. Während die Grünen gar nicht auf die Vorlage eintreten wollten, machten sich die Sozialdemokraten für die Rückweisung des Geschäfts stark. Sie beantragten eine Redimensionierung des Sparziels von 3,3 auf 2 Milliarden. und schlugen vor, den Haushalt auch über Mehreinnahmen wie mit der Einführung einer eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer zu finanzieren. Beide Vorstösse blieben jedoch chancenlos: der Nichteintretensantrag wurde mit 132 zu 41, der Rückweisungsantrag mit 120 zu 59 Stimmen abgelehnt.
Bei der äusserst harzig verlaufenen Detailberatung schloss sich der Nationalrat bei der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, beim Strassenbau und bei den zusätzlichen Einsparungen im Umweltbereich/beim BUWAL der Kleinen Kammer an. Ansonsten wich der Nationalrat jedoch verschiedentlich von den Sparvorgaben des Bundesrates und den Beschlüssen des Ständerates ab.
Im Asylbereich lehnte die Grosse Kammer einen Systemwechsel bei der Fürsorge ab, indem sie mit 95 zu 82 Stimmen einem Streichungsantrag von Ruth Genner (G, ZH) folgte. Der Bundesrat sah vor, Asylbewerbern, auf deren Gesuche nicht eingetreten wird, nicht mehr automatisch Fürsorgeleistungen zu entrichten, sondern nur noch die mit der Bundesverfassung garantierte Nothilfe, und zwar nur noch dann, wenn sie darum ersuchen. Neben dem links-grünen Lager votierte auch die SVP-Fraktion gegen die Änderung. Letztere wollte vor allem eine Überwälzung der Kosten an die Kantone verhindern. Im Asylbereich hatte sich dabei ganz generell von links-grüner Seite Widerstand formiert, da parallel zu den Sparbeschlüssen eine Reihe von Verschärfungen des Asyl- und Ausländerrechts beantragt wurden.
Beim Impulsprogramm für die Kinderkrippen wurde gänzlich auf die Kürzung von 12 Millionen verzichtet. Ein von Liliane Maury Pasquier (S, GE) angeführter Minderheitsantrag vermochte sich mit 89 zu 76 Stimmen dank der Unterstützung der CVP-Fraktion durchzusetzen.
Noch mehr geschont als im Ständerat wurde der Bereich Bildung, Forschung und Technologie. Demnach soll entsprechend einem mit 93 zu 79 Stimmen gutgeheissenen Einzelantrag von Johannes Randegger (RL, BS) das BFT-Ausgabenwachstum 5,5 Prozent anstelle von 4,5 (Bundesrat) resp. 4,75 Prozent (Ständerat) betragen. Entgegen Bundesrat und Ständerat lehnte es der Nationalrat weiter auf Antrag einer Kommissionsminderheit um Fabio Abate (RL, TI) mit 89 zu 85 Stimmen ab, vom Bundesanteil an der LSVA bis 2007 nur 80 statt 100 Prozent in den Finöv-Fonds zu leiten. Weniger sparen als die Kleine Kammer wollte der Nationalrat zudem beim Programm Energie Schweiz, indem die Subventionen um 25 statt um 45 Millionen gekürzt wurden. Gleichzeitig votierte er mit 87 zu 84 Stimmen nur knapp gegen die von einer links-grünen Kommissionsminderheit geforderte Einführung einer Energie-Lenkungsabgabe. Das vom Bundesrat und Ständerat beschlossene einmalige Aussetzen des AHV-Mischindexes lehnte die Grosse Kammer schliesslich stillschweigend

ab, da das Parlament in der Zwischenzeit bei der 11. AHV-Revision auf die soziale Abfederung des Rentenvorbezugs verzichtet hatte.
Der auf diese Weise revidierte Mantelerlass zum Entlastungsprogramm (Vorlage 1) wurde in der Gesamtabstimmung mit 103 zu 60 Stimmen angenommen.
Weiter als der Ständerat ging die Grosse Kammer beim Personalressourcengesetz (Vorlage 6). Mit einem Stimmenverhältnis von 120 zu 35 sparte sie nicht nur bei sich selbst (Abzug von 3000 Franken bei der Sitzungsentschädigung), sondern kürzte neu auch das Einkommen der Magistratspersonen um 5 Prozent.
Somit ergaben sich zwischen den beiden Räten folgende wichtige Differenzen:

Bereich	**Ständerat**	**Nationalrat**
Asylwesen	für Fürsorgestopp	gegen Fürsorgestopp
BFT	Wachstum 4,75%	Wachstum 5,5%
Eisenbahngrossprojekte	20% der LSVA-Einnahmen in Bundeskasse	keine Kürzung
Energie Schweiz	Programm um 45 Mio. kürzen	Programm um 25 Mio. kürzen
Kinderbetreuung	Kürzung bei Impulsprogramm	keine Kürzung
AHV-Mischindex	aussetzen	nicht aussetzen

Bei der Differenzbereinigung hielt der **Ständerat** praktisch durchwegs an seinem restriktiveren Kurs fest. Abgesehen vom Verzicht auf die einmalige Aussetzung des AHV-Mischindexes, schwenkte er nur beim Programm Energie Schweiz auf die Linie des Nationalrates ein, wo sich ein Einzelantrag von Hansruedi Stadler (C, UR) gegen den Antrag der Kommission durchzusetzen vermochte. Nicht nachgeben wollte die Kleine Kammer jedoch trotz Widerstand der Linken im Bereich Bildung, Forschung und Technologie (BFT). Oppositionslos hielt der Ständerat zudem fest, vom Bundesabteil der Schwerverkehrsabgabe vorübergehen nur 80 Prozent in die Eisenbahn-Grossprojekte zu leiten. Nichts wissen wollte er weiter von einer Einkommenskürzung der Magistratspersonen. Bekräftigt wurden schliesslich auch die Sparmassnahmen im Asylbereich. Demzufolge sollen Asylsuchende nach einem Nichteintreten auf ihr Gesuch keine Sozialhilfe mehr erhalten. Um zum Nationalrat, in dem der Systemwechsel an einer taktischen Koalition der Linken und der SVP-Fraktion vorläufig gescheitert war, eine Brücke zu bauen, präzisierte die Kleine Kammer, in welcher Form der Bund eine allfällige Nothilfe übernimmt. Insbesondere legte sie fest, dass der Bundesrat die Nothilfepauschale aufgrund einer zeitlich befristeten Kostenüberprüfung und nach Konsultation der Kantone anpassen wird.
Diesem Systemwechsel im Asylbereich stimmte der **Nationalrat** in der Folge zu. Nach dem klaren Ja und den Präzisierungen des Ständerates wehrte sich nur noch das links-grüne Lager gegen die Änderung. Vergeblich argumentierte es, dass die Neuerung bloss mehr Sans-Papiers, mehr Schwarzarbeit und mehr Fremdenfeindlichkeit schaffe. Zu weit ging der Grossen Kammer ein Minderheitsantrag der SVP-Fraktion, der auch die erst nach einem Verfahren abgewiesenen Asylbewerber aus dem Fürsorgesystem ausschliessen wollte. Dem restriktiveren Sparkurs der Kleinen Kammer folgte der Nationalrat weiter bei der grössten verbleibenden Differenz, dem Fonds für Eisenbahngrossprojekte. Er zeigte sich bereit, vom Bundesanteil der LSVA befristet nur 80 Prozent in den Fonds für Eisenbahn-Grossprojekte zu leiten. Die dabei eingesparten 325 Millionen sollen bis 2009 wieder in den Fonds zurückgezahlt werden. Eine links-grüne Minderheit mochte jedoch nicht an diese Nachzahlung glauben und bangte generell um die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene. Sie scheiterte mit 97 zu 83 Stimmen. Eine längere Diskussion entspann sich um die Mittel im Bereich BFT. Die Kommissionsmehrheit wollte sich dem Ständerat anschliessen und bis 2006 insgesamt 378 Millionen einsparen. Eine Minderheit unter Jacques-Simon Eggly (RL, GE) hielt an einer Reduktion um lediglich 214 Millionen fest, unterlag aber mit 89 zu 86 knapp. Durchsetzen konnte sich schliesslich Kathy Riklin (C, ZH) mit einem Kompromissvorschlag: Gegenüber dem Finanzplan sollen die Mittel für BFT um 296 Millionen gekürzt werden. Dies bedeutet ein jährliches Wachstum um ca. 5,2 Prozent gegenüber den ca. 4,8 Prozent gemäss Ständerat. Hart blieb die Grosse Kammer jedoch bei der familienergänzenden Kinderbetreuung. Mit 86 zu 72 Stimmen folgte sie einer starken Kommissionsminderheit aus Vertretern der CVP-Fraktion und des links-grünen Lagers und weigerte sich somit erneut, das Kinderkrippen-Impulsprogramm um 12 Millionen zu beschneiden. Stillschweigend bestand der Nationalrat darauf, nicht nur die Parlamentarierbezüge um 3000 Franken zu kürzen, sondern auch von den Magistraten ein Lohnopfer von fünf Prozent zu verlangen.

Schliesslich legte der Nationalrat noch ein zusätzliches Bekenntnis seines Sparwillens ab und überwies gegen den Widerstand aus dem links-grünen Lager eine Motion seiner Spezialkommission. Darin wird der Bundesrat aufgefordert, dem Parlament ein zweites Sparprogramm vorzulegen, dem eine echte Aufgabenverzichtsplanung und eine Reduktion staatlicher Leistungen zugrunde liegen.
Der **Ständerat** hielt in den entscheidenden Punkten unverrückt an seiner ursprünglichen Position fest. Bei der Förderung von Bildung, Forschung und Technologie wies er den von Pierre-Alain Gentil (S, JU) vorgetragenen Minderheitsantrag, auf das Kompromissangebot des Nationalrates einzugehen, zurück. Stillschweigend bestand die Kleine Kammer weiterhin darauf, die Mittel für das Kinderkrippen-Impulsprogramm um 12 Millionen zu kürzen. Verzichten wollte sie schliesslich auch auf das Lohnopfer der Magistratspersonen, obwohl dadurch Einsparungen von 900 000 Franken pro Jahr verhindert werden.
Da der **Nationalrat** im Bereich Bildung, Forschung und Technologie weiterhin nur 296 Millionen sparen wollte und sowohl bei der familienergänzenden Kinderbetreuung als auch bei der vorgeschlagenen Lohneinbusse für Magistratspersonen auf seiner Position beharrte, musste das Geschäft in die **Einigungskonferenz**. Diese sprach sich bei den Bildungsausgaben für die restriktivere Linie der Kleinen Kammer aus. Gemessen am Finanzplan sollen 378 Millionen eingespart werden, womit das jährliche Ausgabenwachstum auf 4,8 Prozent gedrosselt wird. Durchsetzen konnte sich der Ständerat auch bei der Besoldung der Magistratspersonen, so dass diese von einem Lohnopfer von fünf Prozent verschont bleiben. Die Haltung des Nationalrates wurde hingegen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung übernommen. Für die Anstossfinanzierung von Kinderkrippen stehen somit ohne Abstriche die geplanten 50 Millionen Franken zur Verfügung. Der Antrag der Einigungskonferenz wurde von beiden Räten angenommen.

Entlastungsprogramm 03
Übersicht Massnahmen in den Departementen für das Jahr 2006 (in Mio. Fr.)
(Quelle Infoplus EFD Nr. 29, September 05)

EDA: Entwicklungszusammenarbeit 134,0, Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) 2,7, Präsenz Schweiz 3,5, Freiwillige Beiträge (Europarat, Frankophonie; UNO-Umweltprogramm UNEP) 0,8, Friedensförderung 4,5, Chemiewaffenabrüstung 1,0, Vorzeitige Pensionierungen 1,0 **Total EDA 147,5**

EDI: Aufhebung Bundesbeitrag an die AHV zur Mitfinanzierung der Kosten für den vorgezogenen Rentenbezug im Rahmen der 10. AHV-Revision (FLEXA-Beitrag) 255,0, Begrenzung Ausgabenwachstum kollektive Leistungen IV 81,0, Botschaft Bildung, Forschung und Technologie 172,0, Gesundheit 12,5, Kultur 11,5, Allgemeine Verwaltung (Statistik, Meteo-Schweiz, Bundesarchiv und Gleichstellung) 2,6 **Total EDI 534,6**

EJPD: Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung (EffVor) 28,0, Straf- und Massnahmenvollzug 6,4, Asyl- und Flüchtlingsbereich 69,5, Integrationsmassnahmen 5,0 **Total EJPD 108,9**

VBS: Verteidigungsbereich 240,0, Bevölkerungsschutz 8,0, Sicherheitspolitik 4,0, Armasuisse (ehemalige Gruppe Rüstung ohne Rüstungskredite und ohne Labor Spiez) 1,0, Fliegerische Ausbildung 3,0, Jugend & Sport 7,2, Nationales Sportanlagenkonzept 8,0, Amtliche Vermessung 4,0 **Total VBS 275,2**

EFD: Personal (Stellen, Besoldungen, Arbeitgeberleistungen) 370,0, Zivile Bauten 80,0, Drucksachen und Publikationen 5,0, Querschnittsleistungen Eidg. Personalamt 3,0, Zollverwaltung 3,0, Vergünstigungen Hypothekarzins 6,1, Praktika Hochschulabsolventen 2,0, Diverse Einsparungen allg. Verwaltung 1,9 **Total EFD 471,0**

EVD: Landwirtschaft 133,0, Wohnbauförderung 138,6, Entwicklungs- und Osthilfe 46,0, Botschaft Bildung, Forschung und Technologie 39,0, PPP Schulen ans Netz 17,5, Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit 16,0, Standortförderung 5,0, Wirtschaftliche Landesversorgung 1,0 **Total EVD 396,1**

UVEK: Nationalstrassen-Bau 120,0, Nationalstrassen-Unterhalt 20,0, Hauptstrassen 18,0, Niveauübergänge 10,0, Lärmschutz 4,0, Ortsbilderschutz 2,0, Lawinengalerien 5,0, Luftreinhaltemassnahmen 12,0, Nicht werkgebundene Beiträge 20,0, Technische Verbesserungen 25,0, Regionaler Personenverkehr -45,0 (Zuwachs!), Finanzierung Öffentlicher Verkehr 150,0, SBB, Leistungsvereinbarung 130,0, Verlagerung Strasse/Schiene 20,0, Massnahmen im Öffentlichen Verkehr gemäss Behindertengesetz 10,0, Abwasser- / Abfallanlagen 39,0, Massnahmen im Bereich Umwelt 13,0, Forstwirtschaft 42,0, EnergieSchweiz 10,0, Kurzwellendienst/SRI 15,0, Massnahmen im Bundesamt für Zivilluftfahrt 2,0, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft 12,0 **Total UVEK 634,0**

Total Entlastungen bei den Departementen 2'567,3

Querschnitts- und Strukturmassnahmen:
Öffentlichkeitsarbeit 15,0, Dienstleistungen Dritter 40,0 **Total 55,0**

Total Entlastungen Ausgabenseite 2'622,3

Einnahmenseitige Massnahmen:
Militärversicherung 12,5, Tabaksteuern 195,0, Sondersteuer Alcopop 25,0,
Verbesserung Vollzug Steuererhebung 100,0, Gebühren 30,0 **Total Einnahmen 362,5**

Gesamttotal Entlastungen 2'984,8

03.049 Nationalbankgold, Verwendung. Nationalbankgewinne für die AHV. Volksinitiative

Botschaft vom 20. August 2003 zur Verwendung von 1300 Tonnen Nationalbankgold und zur Volksinitiative "Nationalbankgewinne für die AHV" (BBl 2003 6133)

Ausgangslage

Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament zwei Vorlagen: Eine Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung, welche die Verwendung von Nationalbankaktiven im Wert von 1300 Tonnen Gold („freie Aktiven") regelt (Vorlage 1), und die Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV", welche den Grossteil der SNB-Gewinne dem AHV-Fonds zukommen lassen will (Vorlage 2).
Infolge der Aufhebung der Goldbindung des Frankens hält die Schweizerische Nationalbank (SNB) höhere Währungsreserven, als sie für die Geld- und Währungspolitik benötigt. Eine Expertengruppe hat 1997 anhand von Plausibilitätsüberlegungen und internationalen Vergleichen festgestellt, dass ein Vermögen im Wert von 1300 Tonnen Gold aus der SNB ausgegliedert und für andere öffentliche Zwecke verwendet werden kann. Internationale Vergleiche der Höhe der Gold- und Devisenreserven der SNB mit der Ausstattung anderer Zentralbanken bestätigen diese Einschätzung auch heute noch und zeigen, dass die SNB nach der vorgeschlagenen Ausgliederung von 1300 Tonnen Gold noch immer über im internationalen Vergleich gut dotierte Währungsreserven verfügen wird.
Der vorliegende Entwurf für eine Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung sieht vor, dass die freien Aktiven in ihrer Substanz real erhalten bleiben. Um Interessenskonflikte zwischen der Führung der Geld- und Währungspolitik einerseits und der Vermögensverwaltung andererseits zu vermeiden, soll das Vermögen durch einen Fonds ausserhalb der SNB bewirtschaftet werden. Die realen Vermögenserträge sollen gemäss geltendem Verteilschlüssel für die Nationalbankgewinne ebenfalls zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone fliessen. Der Verwendungsvorschlag ist auf dreissig Jahre befristet. Wird keine Weiterführung beschlossen, so wird

das Vermögen nach Ablauf dieser Frist zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone verteilt.
Während sich die Übergangsbestimmung mit Nationalbankvermögen befasst, welches in der Vergangenheit entstanden ist und nun einmalig infolge einer Anpassung des Währungsrechts verteilt werden kann, beschäftigt sich die Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV“ mit den künftigen und periodisch anfallenden Nationalbankerträgen. Die Initiative schlägt eine Änderung des geltenden Verteilschlüssels in Artikel 99 Absatz 4 BV vor, wonach die Nationalbankgewinne zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone ausgeschüttet werden. Gemäss Initiative sollen Nationalbankgewinne künftig an den AHV-Fonds ausgeschüttet werden. Vorbehalten bleibt die Überweisung von 1 Milliarde Franken pro Jahr an die Kantone. Die Initiative möchte mit dieser Änderung des Gewinnverteilschlüssels einen Beitrag an die Sicherstellung der Finanzierung der AHV leisten.
Der Bundesrat anerkennt zwar das Grundanliegen der Initiative, die Sicherstellung der Finanzierung der AHV. Die Initiative selber empfiehlt er allerdings zur Ablehnung, weil sie die von den Initianten gewünschte Wirkung nicht erreichen kann: Auch wenn die Initiative in Kraft träte, könnte dadurch höchstens eine Mehrwertsteuererhöhung zu Gunsten der AHV um einige Jahre verschoben werden. Die langfristige Sanierung der AHV wäre mit der Initiative aber nicht gesichert, insbesondere weil ab 2013 – je nach Ertragsentwicklung schon früher – die Gewinnausschüttung der Notenbank nur noch etwa in der Grössenordnung der von den Initianten für die Kantone vorgesehenen Milliarde liegen wird. Vor allem aber könnte die Initiative mit der Verankerung eines Finanzierungsziels für die AHV im verfassungsrechtlichen Notenbankartikel die Glaubwürdigkeit der SNB in Frage stellen und deren Abhängigkeit von politischem Druck erhöhen. Dies würde in Widerspruch zur verfassungsmässigen Notenbankunabhängigkeit stehen.
Die beiden Vorlagen stellen eigenständige Vorschläge dar. Sie können unabhängig voneinander angenommen oder abgelehnt werden. Da sich beide jedoch im weitesten Sinne mit der Verwendung von Nationalbankvermögen befassen, hat der Bundesrat beschlossen, sie dem Parlament in einer einzigen Botschaft mit zwei separaten Bundesbeschlüssen zu unterbreiten.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Verwendung von 1300 Tonnen Nationalbankgold

08.06.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
28.09.2004	SR	Nichteintreten.
15.12.2004	NR	Eintreten.
16.12.2004	SR	Nichteintreten. (Damit ist das Geschäft erledigt)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV“

09.06.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
28.09.2004	SR	Abweichend.
15.12.2004	NR	Festhalten.
09.03.2005	SR	Abweichend. Die Frist für die Behandlung der Initiative wird um ein Jahr verlängert.
15.03.2005	NR	Die Frist für die Behandlung der Initiative wird um ein Jahr verlängert
01.12.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (124:62)
16.12.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:7)

Vorlage 3
Entwurf der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates, vom 17. Februar 2005: Bundesgesetz über die Verwendung des Bundesanteils am Nationalbankgold

09.03.2005	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
15.03.2005	NR	Nichteintreten.
01.12.2005	NR	Abweichend.
08.12.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (182:6)
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

Die vorbereitende Kommission des Nationalrates wich in ihren Beschlüssen von den Anträgen des Bundesrates ab, indem sie den vorgesehenen Verteilschlüssel jeweils zugunsten der AHV abänderte. So beschloss die Kommissionsmehrheit einerseits die Zinserträge der nicht mehr benötigten Goldreserven zu zwei Dritteln an die AHV und zu einem Drittel an die Kantone zu leiten und andererseits als direkter Gegenvorschlag zur Volksinitiative die zukünftig anfallenden Nationalbankgewinne je zur Hälfte an die AHV und an die Kantone auszuschütten.
Bei der Debatte über die Verteilung der überschüssigen Goldreserven spannten im **Nationalrat** wie zuvor in der Kommission die Vertreter der sozialdemokratischen und der SVP-Fraktion zusammen und machten sich gemeinsam für die Stärkung des wichtigsten Sozialwerkes stark. Demgegenüber forderten die christlichdemokratische und die freiheitlich-demokratische Fraktion zusammen mit Bundesrat Hans-Rudolf Merz, den geltenden verfassungsmässigen Verteilschlüssel für die Nationalbankgewinne (ein Drittel Bund, zwei Drittel Kantone) auch auf die Golderträge anzuwenden. Sie argumentierten, dass die dem Bund durch den Antrag der Kommissionsmehrheit entzogenen Mittel nur durch neue Steuererhöhungen kompensiert werden müssten. Es sei zudem Augenwischerei, nach aussen den Eindruck zu erwecken, mit der zusätzlichen Finanzspritze quasi die AHV retten zu wollen. Eine von Gerold Bührer (RL, SH) angeführte Minderheit unterstützte in diesem Zusammenhang den vom Bundesrat beantragten Verteilschlüssel (ein Drittel Bund, zwei Drittel Kantone), wollte den Bund aber zusätzlich dazu zwingen, die Erträge aus den Goldreserven für den Schuldenabbau einzusetzen. In der entscheidenden Abstimmung unterlag dieser Antrag dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit (zwei Drittel AHV, ein Drittel Kantone) mit 114 zu 71 Stimmen. Eine ganze Reihe von Minderheits- und Einzelanträgen blieb zuvor ohne Erfolg: Der Antrag der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, den Vermögensertrag ganz der AHV zufliessen zu lassen, wurde ebenso verworfen wie jener der Sozialdemokratische Fraktion, welcher je ein Drittel in die Kantonskassen, die AHV und in eine Bildungsoffensive leiten wollte. Abgelehnt wurden ebenfalls der Vorschlag der Grünen Fraktion (Ertrag für Finanzierung von Familienzulagen) sowie zwei Einzelanträge (Bundesanteil für Schuldentilgung resp. Erträge für den sozialen Wohnungsbau). Die Gesamtabstimmung passierte der entsprechende Verfassungsartikel mit 109 zu 77 Stimmen.
Bei der Beratung über die Verwendung der ordentlichen Gewinne der Schweizerischen Nationalbank (SNB) plädierten die Kommissionssprecher im Namen der Kommissionsmehrheit dafür, die Initiative zwar abzulehnen, gleichzeitig aber einem direkten Gegenvorschlag zuzustimmen, der den SNB-Gewinn via einen Fonds je zur Hälfte der AHV und den Kantonen zukommen lässt. Auch bei dieser Vorlage vermochte sich schliesslich eine Allianz von sozialdemokratischer und SVP-Fraktion durchzusetzen. Nachdem ein Minderheitsantrag, der die Initiative unterstützen wollte, zurückgezogen wurde, obsiegte der von der vorbereitenden Kommission ausgehandelte Gegenentwurf mit 95 zu 69 Stimmen. Vertreter der Christlichdemokratischen und Freiheitlich-demokratischen Fraktion warnten vergeblich, mit diesem Entscheid die Unabhängigkeit und den stabilitätsorientierten Ruf der SNB zu gefährden. Insbesondere Bundesrat Hans-Rudolf Merz betonte zudem in der Diskussion, dass eine Änderung des geltenden Ausschüttungsmodus fatale Auswirkungen auf die Bundeskasse hätte.
Im **Ständerat** sprach sich bei den überschüssigen Goldreserven eine klare Ratsmehrheit gegen die Lösungen von Bundesrat und Nationalrat aus. Sie plädierte stattdessen dafür, die ganze verfügbare Goldsubstanz im Wert von rund 21 Milliarden Franken – und nicht nur die Zinsen – nach dem geltenden Recht (ein Drittel Bund, zwei Drittel Kantone) zu verteilen. Es wurde argumentiert, dass Bund und Kantone wohlerworbene Rechte besässen und es keinen Grund gebe, ihnen dieses Geld vorzuenthalten, welches sie für Schuldentilgung und Zukunftsaufgaben dringend benötigten. Weil die Mehrheit der Kleinen Kammer am geltenden Recht nichts ändern wollte und keine Fondslösung anstrebte, konnte sie auf die neue Verfassungsgrundlage verzichten. Mit 32 zu 9 Stimmen beschloss der Ständerat in diesem Sinne Nichteintreten auf die Vorlage von Bundesrat und Erstrat. Überstimmt wurde dabei eine von Vertretern der SP-Fraktion angeführte Kommissionsminderheit, die den Dialog mit dem Nationalrat weiterführen und vor allem das Volk nicht vom Entscheid über das Gold ausschliessen wollte. Die Linke wurde auch von einzelnen Mitgliedern der SVP-Fraktion unterstützt, die sich nach dem Scheitern ihrer Gold-Initiative weiterhin für eine Berücksichtigung der AHV einsetzten.
Keinen Grund an der geltenden Rechtslage etwas zu ändern, sah die Mehrheit der Kleinen Kammer auch in Bezug auf die Ausschüttung der ordentlichen Gewinne der Nationalbank. Nachdem die Initiative wie bereits im Erstrat chancenlos blieb, lehnte der Ständerat auch den Gegenvorschlag des Nationalrates mit 32 zu 8 Stimmen ab. Mit diesem Entscheid wollte die Kleine Kammer verhindern, dass die Nationalbank einem politischen Druck ausgesetzt wird. Hingewiesen wurde zudem auf die finanzpolitisch fatalen Auswirkungen, die eine Änderung des geltenden Ausschüttungsmodus zur Folge hätte.

Der **Nationalrat** beharrte in der Differenzbereinigung auf seinem Entscheid, die Goldreserven in der Substanz zu erhalten und den Zinserlös zu zwei Dritteln der AHV und zu einem Drittel den Kantonen zuzuführen. Mit 104 zu 72 Stimmen setzte sich dabei wiederum eine Allianz von sozialdemokratischer und SVP-Fraktion durch. Festgehalten hat die Grosse Kammer zudem am Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV". Sie bestätigte mit 106 zu 72 Stimmen ihr Projekt, den SNB-Gewinn via Fonds je zur Hälfte der AHV und den Kantonen auszurichten.
Der **Ständerat** wiederum trat zum zweiten Mal nicht auf den Bundesbeschluss über die Verwendung von 1300 Tonnen Nationalbankgold (Vorlage 1) ein – und zwar mit 32 zu 11 Stimmen ziemlich deutlich. Damit war die vom Nationalrat abgeänderte Goldvorlage mit der vorgesehenen Fonds-Lösung vom Tisch. Bundesrat Merz führte aus, dass vor diesem Hintergrund die Rechtsgrundlage fehle, um den Erlös der Goldreserven länger bei der Nationalbank zu halten. Logischerweise müsse die Substanz an Bund (7 Mrd.) und Kantone (14 Mrd.) ausgeschüttet werden.
Bei der Frage der Ausschüttung der ordentlichen Nationalbankgewinne (Vorlage 2) lehnte die Kleine Kammer in der Frühlingssession erneut die Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV" und den Gegenvorschlag des Nationalrates ab. Stattdessen baute sie mit dem neu verfügbaren Bundesanteil von 7 Milliarden Franken Ertrag aus den überschüssigen Goldreserven eine Brücke in Form eines indirekten Gegenvorschlages auf Gesetzesstufe (Vorlage 3): Die 7 Milliarden Franken sollen für den Abbau der Schulden bei der Invalidenversicherung (IV) verwendet werden und auf diese Weise den AHV-Fonds entlasten. Der Ständerat verknüpfte die Überweisung der Mittel an die Bedingung, dass zuvor die IV-Rechnung positiv abschliesst und sich eine nachhaltige Konsolidierung abzeichnet. Um der Grossen Kammer Gelegenheit für eine sorgfältige Prüfung dieser neuen Vorlage einzuräumen, beschloss der Ständerat die Behandlungsfrist der Volksinitiative um ein Jahr zu verlängern.
Der **Nationalrat** wiederum trat nicht auf diesen indirekten Gegenvorschlag ein (Vorlage 3). Während das links-grüne Lager und die CVP-Fraktion vergeblich die Kompromiss-Lösung des Ständerates unterstützten und die Sache zu einem Abschluss bringen wollten, warnten Exponenten der SVP- und der Freisinnig-demokratischen Fraktion vor einer Vermischung verschiedener Fragen und einem überhasteten Vorgehen ohne Vernehmlassungsverfahren und Botschaft. Schliesslich beschloss der Nationalrat, die Behandlungsfrist für die Volksinitiative, welche Teile der ordentlichen Nationalbankgewinne in die AHV leiten möchte (Vorlage 2), um ein Jahr zu verlängern und somit der vorberatenden Kommission die Möglichkeit zu geben, einen neuen Gegenvorschlag auszuarbeiten.
Nachdem sich die Bundesratsparteien im August 2005 anlässlich der Von-Wattenwyl-Gespräche zu einem Kompromiss durchgerungen hatten, verzichtete der Nationalrat in der Wintersession auf einen direkten Gegenvorschlag und trat stattdessen auf den indirekten Gegenvorschlag (Vorlage 3) ein. Er beschloss ohne Gegenstimmen, die 7 Milliarden Franken des Bundes aus dem Verkauf des überschüssigen Nationalbankgoldes ohne Zweckbindung dem Ausgleichsfonds der AHV zu übertragen. Er präzisierte jedoch, dass die Ausschüttung des Geldes erst dann erfolgen kann, wenn die Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV" zurückgezogen oder vom Volk abgelehnt worden ist. Die ursprünglich vom Ständerat vorgesehene Lösung (Entlastung des AHV-Fonds von der IV-Schuld und Schaffung eines separaten IV-Fonds) wurde fallen gelassen, weil die SVP-Fraktion sich gegen ein solches Vorhaben wehrte und nicht einlenken wollte, bis die 5. IV-Revision unter Dach sei und das Sozialwerk wieder auf eigenen Füssen stehe. Die CVP- und die Freisinnig-demokratische Fraktion waren zu dieser Konzession bereit, weil die SVP-Fraktion im Gegenzug auf eine Unterstützung der Volksinitiative verzichtete. Die Frage, ob das Geld zur Sanierung der schwer defizitären IV beigezogen werden soll, wurde so bewusst offen gelassen.
Die Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV" (Vorlage 2) lehnte der Nationalrat in der Folge gegen die Stimmen des links-grünen Lagers ab.
Der **Ständerat** schloss sich schliesslich dem indirekten Gegenvorschlag des Nationalrates an.

Die Volksinitiative wurde in der Volksabstimmung vom 24. September 2006 mit 58,3% Nein-Stimmen abgelehnt.

03.063 Bundesgesetz über die Änderung der Erlasse im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben. Änderung

Botschaft vom 26. September 2003 zur Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben (BBl 2003 6535)

Ausgangslage

Der Bedarf nach einer Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 ergibt sich daraus, dass die Abstimmung über das allfällige Referendum voraussichtlich erst im Mai 2004 durchgeführt werden kann und dass die eidgenössischen Räte die Kompetenz zur Inkraftsetzung der Änderungen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung und der Stempelabgaben für den Fall des Referendums nicht an den Bundesrat delegiert haben. Wird die Vorlage des Parlaments von den Stimmberechtigten angenommen, so hätte dies für die erwähnten Änderungen ein rückwirkendes Inkrafttreten zur Folge.
Im Fall des rückwirkenden Inkrafttretens ergäben sich für die Wirtschaft, für etliche Steuerzahler und für die Steuerbehörden erhebliche Probleme, da bis zur Volksabstimmung noch das bisher geltende Recht anwendbar wäre. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, die Inkraftsetzung der Änderungen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung und der Stempelabgaben um ein Jahr zu verschieben. Dies soll dadurch geschehen, dass der in Ziffer II Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 genannte Termin neu auf den 1. Januar 2005 festgelegt wird. Für den Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung hat dies zur Folge, dass das bisherige Recht noch bis zum 31. Dezember 2004 gelten wird.

Verhandlungen

03.12.2003	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
17.12.2003	NR	Zustimmung.
19.12.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0)
19.12.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. 193:0)

Die beiden Räte stimmten der Vorlage oppositionslos zu.
(Die Vorlage trat nie in Kraft, da gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 erfolgreich das Referendum ergriffen wurde, vgl. Volksabstimmung vom 16. Mai 2004.)

03.077 Verpflichtungskredite für Grundstücke und Bauten. Verordnung

Botschaft vom 5. Dezember 2003 zur Verordnung der Bundesversammlung über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten (BBl 2004 1)

Ausgangslage

In der Regel werden Verpflichtungskredite mit den Beschlüssen über den Voranschlag und seine Nachträge bewilligt. Die Bundesversammlung hat jedoch das Recht zu bestimmen, in welchen Fällen ihr die Begehren für Verpflichtungskredite mit besonderer Botschaft zu unterbreiten sind.
Im Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1989 über Objektkreditbegehren für Grundstücke und Bauten haben die Räte festgelegt, dass Objektkreditbegehren dann mit besonderer Botschaft zu unterbreiten sind, wenn die für den Bund zu erwartenden Gesamtausgaben 10 Millionen Franken übersteigen. Davon ausgenommen sind Vorhaben, die im Interesse der Landesverteidigung geheim gehalten werden, sowie Objektkreditbegehen für Bauten des Bundesamtes für Rüstungsbetriebe. Für die Immobilien der Sparten Zivil und Militär ist keine Änderung dieser Regelung vorgesehen. Hingegen sollen die Immobilien der Sparte ETH-Bereich ab Voranschlag 2005 von der Pflicht zu einer besonderen Botschaft ausgenommen werden, da die Rahmenbedingungen betreffend Grundstücke und Bauten für den ETH-Bereich mit dem revidierten ETH-Gesetz und mit dem Leistungsauftrag des Bundes an den ETH-Bereich modifiziert werden.
Die Verpflichtungskreditbegehren für die Immobilien des ETH-Bereichs sollen inskünftig im Rahmen des Voranschlags des ETH-Bereichs, im Anhang zur Budgetbotschaft des Bundes, beantragt werden. Da die Immobilien im Eigentum des Bundes stehen, sind die Verpflichtungskredite Teil des Bundesbeschlusses I über den Voranschlag der Eidgenossenschaft.
Durch die Koppelung des Bewilligungsverfahrens für die Immobilien mit dem Voranschlag des ETH-Bereichs wird der Bewilligungsablauf besser auf die betrieblichen Bedürfnisse der autonomen Anstalten des ETH-Bereichs abgestimmt. An der Kompetenz der Bundesversammlung, solche Investitionen zu prüfen und abschliessend zu genehmigen, ändert nichts. Das bewährte Verfahren der Verordnung vom 14. Dezember 1998 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) wird grundsätzlich beibehalten, in einzelnen Belangen jedoch an die neuen Rechtsgrundlagen und die besonderen Bedürfnisse des ETH-Bereichs angepasst. Der ETH-Rat ist auch weiterhin verantwortliches Bau- und Liegenschaftsorgan für den ETH-Bereich, er stellt die Koordination sicher und ist namentlich auch verantwortlich für die Funktions- und Werterhaltung.

Gleichzeitig mit der materiellen Änderung soll der Bundesbeschluss als rechtssetzender Erlass im Sinne von Artikel 163 Absatz 1 der neuen Bundesverfassung in die Form einer Verordnung der Bundesversammlung überführt werden.

Verhandlungen

09.03.2004	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
10.06.2004	SR	Abweichend.
14.06.2004	NR	Zustimmung.
18.06.2004	NR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (186:0)
18.06.2004	SR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Die beiden Räte stimmten der Vorlage oppositionslos zu. Der Ständerat setzte das Datum des Inkrafttretens auf den 1. August 2004 fest, was vom Nationalrat diskussionslos bestätigt wurde.

03.078 Zollgesetz

Botschaft vom 15. Dezember 2003 über ein neues Zollgesetz (BBl 2004 567)

Ausgangslage

Das geltende Zollgesetz von 1925 stellt eine Kodifikation dar, die grundsätzlich alle Erscheinungen des Zollwesens regelt. Mit auffallender Sorgfalt und formaler Strenge behandelt es Verfahrensfragen und das Steuerrechtsverhältnis. Trotzdem lässt sich nicht übersehen, dass dieser – inzwischen über 75-jährige – Erlass in einem wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und rechtlichen Umfeld entstanden ist, das sich vom heutigen stark unterscheidet. Die eingetretenen Veränderungen lassen sich mit den Kategorien der Zwanzigerjahre des letzten Jahrhunderts nicht mehr erfassen und zweckmässig ordnen.
Bis 1998 wurden verschiedene Vorentwürfe zur Änderung des geltenden Zollrechts erarbeitet. Nach der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und nach der Schaffung eines neuen Zollrechts durch die Europäische Gemeinschaft (EG) war die Revisionsvorlage schliesslich veraltet. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt die eingetretenen Veränderungen und schafft weitgehende Kompatibilität mit dem Zollrecht des europäischen Binnenmarktes. Er trägt national den Anliegen von Handel und Wirtschaft Rechnung und will zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft im europäischen Umfeld und im internationalen Warenverkehr beitragen. Er befasst sich mit zollrechtlichen Grundfragen, dem Steuerrechtsverhältnis und stellt moderne Zollverfahren – wie sie auch der Zollkodex der EG anbietet – bereit. Die Regelung zolltarifarischer Fragen überlässt er wie bisher dem Zolltarifgesetz (ZTG).
Das neue Zollgesetz ist für den Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes besser ausgestaltet. Die Kontrolle des Personenverkehrs über die Zollgrenze und im Grenzraum findet ebenso Beachtung wie die rasche und gezielte Abwicklung des Warenverkehrs. Dazu werden verbesserte Rechtsgrundlagen vorgeschlagen und die Befugnisse der Zollverwaltung (EZV), insbesondere auch des Grenzwachtkorps, neu geregelt.
Im Vernehmlassungsverfahren gingen über 100 Stellungnahmen ein. Die Neuerungen im Fiskalbereich wurden durchwegs positiv gewürdigt; umstritten oder kritisch beurteilt blieben gewisse Einzelfragen. Die Annäherung an den Zollkodex der EG fand einhellig Zustimmung.
Auf teilweise vehemente Kritik stiess indessen die Neuregelung des Grenzraums, der Bestimmungen über die Personenkontrollen und der Befugnisse der Zollverwaltung. Zwar werden effizientere Interventionsmöglichkeiten der Zollverwaltung, namentlich des Grenzwachtkorps, als Beitrag zur inneren Sicherheit des Landes durchwegs begrüsst, doch wird befürchtet, die vorgeschlagenen Regelungen führten zur Einmischung in kantonale Polizei- und Gerichtskompetenzen und führten zu Präjudizien für die im Rahmen des Projekts USIS (Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz) zu formulierenden Lösungsvorschläge. Der Bundesrat trägt diesen Bedenken Rechnung. Er lässt die vehement kritisierte Regelung über den Grenzraum fallen und schlägt stattdessen vor, den Umfang des Einsatzgebiets entlang der Zollgrenze zusammen mit dem jeweils betroffenen Kanton zu regeln. An den vorgesehenen Befugnissen will der Bundesrat indessen festhalten, da sie für eine zeitgemässe Aufgabenerfüllung unabdingbar sind; die Kompetenzen sind aber klar auf den Aufgabenbereich der Zollverwaltung beschränkt.
Der Entwurf präjudiziert künftige Entscheidungen der Schweiz über ihre Stellung in Europa nicht. Das Zollrecht der EG, das auch das Zollrecht der EU ist, befindet sich zurzeit zwar wieder in Revision, kann aber als gefestigt beurteilt werden. Kein Hinderungsgrund sollten auch die angestrebten

Veränderungen in der Schweiz und Europa, namentlich in sicherheitspolitischen Bereichen, sein, denn das Fassen der Entscheide und die anschliessende Umsetzung – positive Entscheide vorausgesetzt – dürften Jahre in Anspruch nehmen. Sollten deswegen, insbesondere im Rahmen des Projektes USIS oder infolge bilateraler Abkommen, grundlegende Umstrukturierungen oder Kompetenzverschiebungen innerhalb des Bundes oder bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beschlossen werden, so dürfte dies auch wesentliche Anpassungen zahlreicher nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes zur Folge haben. Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass mit der Totalrevision des Zollrechts nicht länger zuzuwarten ist, bringt der Entwurf doch die dringend notwendigen Neuerungen für den Wirtschaftsstandort Schweiz.

Verhandlungen

17.06.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
29.09.2004	NR	Abweichend.
07.12.2004	SR	Abweichend.
08.03.2005	NR	Zustimmung.
18.03.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
18.03.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (181:0)

Im **Ständerat** fand das Zollgesetz eine gute Aufnahme und wurde am Ende oppositionslos angenommen. Bei einigen Punkten wich die Kleine Kammer jedoch von der Vorlage des Bundesrates ab. So wählte sie bei den Bestimmungen zum aktiven und passiven Veredelungsverkehr eine weitergehende Formulierung, die diesen noch stärker erleichtert. (Beim aktiven Veredelungsverkehr werden Waren zollbegünstigt importiert, in der Schweiz bearbeitet und wieder exportiert; beim passiven Veredelungsverkehr werden Waren aus der Schweiz im Ausland bearbeitet und wieder importiert.) Auch Bundesrat Hans-Rudolf Merz sah in diesem Zusammenhang allerdings die Notwendigkeit einer weiteren Liberalisierung und unterstrich seine Absicht, die Frage des Veredelungsverkehrs im Zweitrat eingehend zu diskutieren. Weiter sprach sich der Ständerat gegen den Willen der Regierung für eine andere Definition der Grenzzonen aus, in denen gewisse Zollerleichterungen gelten. Diese Zone soll sich auf einem Gebietsstreifen von 10 Kilometern Tiefe dies- und jenseits der Zollgrenze erstrecken, und nicht wie bisher nur auf einen Umkreis von 10 Kilometern um die nächstgelegene Zollstelle. Bei den Bestimmungen über die Zollfreilager vermochte sich ein Einzelantrag von Françoise Saudan (RL, GE) durchzusetzen. Mit 15 zu 13 Stimmen wurde ihr Vorschlag angenommen, nur über „sensible“ eingelagerte Waren Bestandesaufzeichnungen führen zu müssen. Wirtschaftsfreundlicher als der Bundesrat zeigte sich die Kleine Kammer schliesslich bei der Regelung der Verjährungen. Statt wie bisher nach 15 Jahren soll eine Zollschuld in jedem Fall bereits nach 8 Jahren verjähren. Im Sinne der Regierung entschied der Ständerat bei den Zollwiderhandlungen, indem er weiterhin auf einer strengen Regelung beharrte. Anträge von Carlo Schmid (C, AI) und Hans Hess (RL, OW), welche die blosse Fahrlässigkeit nicht als Strafgrund festhalten wollten, wurden abgelehnt. Die Kleine Kammer folgte hier Bundesrat Merz, der festhielt, dass sich die Qualität der Zollanmeldungen sehr verschlechtert hätte und durch das Aufrechterhalten der Strafbestimmungen verhindern wollte, dass schlecht arbeitende Spediteure einen Wettbewerbsvorteil haben.
Zu Beginn der Verhandlungen im **Nationalrat** beantragte eine aus Vertretern der SVP-Fraktion zusammengesetzte Kommissionsminderheit, die Beratungen auszusetzen, bis entschieden ist, ob das Schengener Abkommen in Kraft tritt oder nicht. Mit 94 zu 39 Stimmen lehnte der Rat dieses Begehren ab, wobei argumentiert wurde, dass bei der Revision keine Vorentscheide bezüglich Schengen oder Dublin fallen würden. In der eigentlichen Debatte wurde intensiv über den Veredelungsverkehr diskutiert. Der Nationalrat übernahm dabei die Position des Ständerates und manifestierte seinen Willen, dem Veredelungsverkehr möglichst wenig Schranken zu setzen. In diesem Sinne sprach er sich generell für das Äquivalenzprinzip aus. Bei den landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Grundstoffen hielt er jedoch am Identitätsprinzip fest. Bei den Ausfuhren zur Veredelung von landwirtschaftlichen Produkten (passiver Veredelungsverkehr) schieb die Grosse Kammer zudem gegen den Widerstand der sozialdemokratischen Fraktion einen Schutzmechanismus ins Gesetz: Die Zollverwaltung soll auf eine Zollbefreiung verzichten können, wenn wesentliche Interessen der Wirtschaft im Inland auf dem Spiel stehen. Bei der Definition der Grenzräume entschied sich der Nationalrat wie der Erstrat für den Übergang von den Radialzonen zu den Parallelzonen. Für die Landwirtschaft wurde jedoch aufgrund eines Eventualantrags von Hansjörg Walter (V, TG) eine Spezialregelung eingeführt. Vorab um Grenzstreitigkeiten mit ausländischen Bauern zu vermeiden, gilt für sie weiterhin das Prinzip der Radialzone. Weiter beschloss die Grosse Kammer im Sinne des

Ständerates, dass nur sensible in Zollfreilager eingelagerte Waren auf einer Liste aufgeführt werden sollen. Bei der Diskussion um die Aufgaben und Kompetenzen des Zollpersonals bzw. des Grenzwachtkorps (GWK) wurde ein Minderheitsantrag von Vertretern der SVP-Fraktion, der Einsätze von Grenzwächtern im Ausland unterbinden wollte, mit 102 zu 40 Stimmen verworfen. Abgelehnt wurden auch Minderheitsanträge der Linken und Grünen, etwa das Begehren, Verdächtige nur durch Personen des gleichen Geschlechts abtasten zu lassen (mit 79 zu 61 bzw. mit 82 zu 63 Stimmen) oder die Forderung, den Waffeneinsatz des GWK einzuschränken und den Gebrauch von Waffen in Notwehr und im Notstand, nicht mehr aber als letztes Mittel zur Erfüllung eines Auftrages zu erlauben (mit 87 zu 67 Stimmen). Schliesslich verzichtete die Grosse Kammer im Gegensatz zum Ständerat darauf, die Verjährungsfrist für Zollschulden von 15 auf 8 Jahre zu reduzieren. In der Gesamtabstimmung wurde das Zollgesetz hauptsächlich gegen den Widerstand der SP-Fraktion bei 44 Enthaltungen mit 73 zu 30 Stimmen angenommen.
In der Differenzbereinigung hielt der **Ständerat** weitgehend an seinen Positionen fest. Beim aktiven Veredelungsverkehr sprach er sich für einen konsequenten Übergang zum Äquivalenzprinzip aus und lockerte die Voraussetzungen für Zollbegünstigungen oder Zollbefreiung auch bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Befürchtung einer linken Kommissionsminderheit, dass die Bestimmung zu Missbräuchen führen könnte, wurde vom Plenum angesichts der bestehenden Klauseln im Gesetz nicht geteilt. Weiter sträubte sich die Kleine Kammer auch bei der passiven Veredelung, bei der Schweizer Waren im Ausland verarbeitet und wieder importiert werden, gegen den Schutzmechanismus bei der Landwirtschaft und beharrte auf konsequenten Zollermässigungen. Um Schweizer Firmen nicht gleich ins kalte Wasser zu werfen, beschloss sie eine Übergangsfrist bis Ende 2011. Bei der Definition der Grenzzone sprach sich der Ständerat wiederum für Parallelzonen aus. Die vom Nationalrat befürwortete Spezialregelung für die Landwirtschaft (Prinzip der Radialzone) fand keine Mehrheit. Auf die Linie der Grossen Kammer schwenkte der Ständerat jedoch bei der Frage der Verjährung von Zollschulden ein, indem er die Frist auf 15 anstatt wie zuvor auf acht Jahre festsetzte.
Der **Nationalrat** schloss sich in der Folge dem Ständerat an.

04.017 Berücksichtigung der kalten Progression bei der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung. Bundesgesetz

Botschaft des Bundesrates vom 8. März 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG); Berücksichtigung der kalten Progression bei der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung (BBl 2004 1287)

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11) bestimmt, dass bei der Einkommensteuer der natürlichen Personen die Folgen der kalten Progression beim Tarif und bei den Abzügen voll auszugleichen sind, wenn die Teuerung 7 Prozent erreicht hat. Beim geltenden Recht würde die Schwelle von 7 Prozent voraussichtlich Ende 2005 überschritten sein, was einen Ausgleich aufs Steuerjahr 2007 zur Folge hätte.
Im Rahmen des Steuerpaketes sind bei der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung, welche – vorbehältlich der Annahme durch das Volk – auf den 1. Januar 2005 in Kraft tritt, der Einkommensteuertarif und die massgeblichen Abzüge neu festgelegt worden. Ein separater Ausgleich der kalten Progression hat dabei nicht stattgefunden. Der Bundesrat beantragt, Tarif und Abzüge im Rahmen der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung mit Wirkung ab Steuerperiode 2007 an die zwischen dem 1. Januar 1996 und Ende 2004 eingetretene Teuerung von schätzungsweise 6,5 Prozent anzupassen. Die Mindereinnahmen aus dieser Massnahme werden 2008 auf rund 180 und ab 2009 auf rund 850 Millionen Franken geschätzt, inkl. Kantonsanteil.

Verhandlungen

15.03.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
16.03.2004	SR	Abweichend.
17.03.2004	NR	Zustimmung.
19.03.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (110:77)
19.03.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (29:10)

Im Vorfeld der Debatte im **Nationalrat** wurden zwei Ordnungsanträge eingereicht. Werner Marti (S, GL) wollte im Namen der sozialdemokratischen Fraktion das Geschäft von der Traktandenliste der Frühjahressession streichen. Er argumentierte, die Vorlage sei erstens verfassungswidrig, weil die

verfassungsmässig garantierte Mitbestimmung der Kantone zur Farce gemacht werde, zweitens gesetzeswidrig, weil sie gegen das Bundesgesetz über die politischen Rechte verstosse, wonach der Bundesrat den Abstimmungsgegenstand vier Monate im Voraus festlegen muss und drittens politisch unakzeptabel. Das Begehren wurde jedoch mit 106 zu 74 Stimmen gegen den Willen des rot-grünen Lagers abgelehnt. Nur einen Tag später machte sich ein von Cécile Bühlmann (G, LU) vorgetragener Minderheitsantrag des Büros für eine Umstellung der Traktandenliste stark, damit die Beratung des Geschäfts im Nationalrat nicht vor der Anhörung der Kantone stattfindet. Auch dieser Antrag wurde mit 107 zu 71 Stimmen verworfen.
Zur Beginn der Debatte im Nationalrat empfahlen die Berichterstatter der Kommission, auf die dringlich erklärte Vorlage einzutreten. Anders als der Bundesrat, der die im Steuerpaket verankerten neuen Tarife und Abzüge nur um die bis Ende 2004 aufgelaufene Teuerung von 6,5 Prozent ausgleichen wollte, präsentierte die Kommissionsmehrheit aber eine Lösung, die sich am geltenden Recht orientiert und die Teuerung erst dann ausgleicht, wenn sie effektiv 7 Prozent erreicht hat (voraussichtlich Ende 2005). Der mit dem Steuerpaket verbundene neue Tarif gelte es der vollen, die neuen Abzüge jedoch lediglich der seit dem Inkrafttreten des Steuerpaketes (2005) aufgelaufenen Teuerung anzupassen. Von links-grüner Seite regte sich erheblicher Widerstand gegen das Dringlichkeitsverfahren, wobei zwei Rückweisungs- und zwei Nichteintretensanträge eingereicht wurden. Hildegard Fässler (S, SG) betrachtete es als bedenklich, überhastet ein Gesetz zu ändern, das bereits auf dem Weg zur Volksabstimmung ist. Sie sah die Glaubwürdigkeit der Politik in Gefahr und bemängelte, dass die Kantone nicht hinreichend angehört wurden. Während die Ratslinke das Vorgehen des Bundesrates als verfassungswidrig qualifizierte, konnte die Ratsrechte das Aufbegehren nicht verstehen. Gerold Bührer (RL, SH) betonte, noch nie erlebt zu haben, dass eine Selbstverständlichkeit wie der Ausgleich der kalten Progression derart zerredet und von den Medien zerzaust wurde. Mit 107 zu 75 Stimmen beschloss der Nationalrat schliesslich, auf die Vorlage einzutreten. Die Rückweisungs- und Nichteintretensanträge wurden allesamt verworfen. In der Detailberatung vermochte sich der Antrag der Kommissionsmehrheit gegen drei von Vertretern des rot-grünen Lagers eingereichte Minderheitsanträge durchzusetzen. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 101 zu 72 Stimmen gutgeheissen.
Auch im **Ständerat** wehrte sich die Ratslinke gegen die Vorlage. Wie die Kantone bezeichnete sie das Geschäft als einen demokratiepolitisch unzulässigen Eingriff in ein laufendes Abstimmungsverfahren. Die bürgerliche Mehrheit war jedoch eindeutig der Ansicht, dass mit der Vorlage die notwendige Transparenz und Klarheit für den Stimmbürger geschaffen werde. Sowohl der Nichteintretensantrag als auch der Rückweisungsantrag der Linken wurde mit 26 zu 9 bzw. mit 29 zu 9 Stimmen klar abgelehnt. In der Detailberatung folgte die Kleine Kammer sinngemäss dem Nationalrat, allerdings regelte sie den Ausgleich der kalten Progression etwas detaillierter.
Der **Nationalrat** schloss sich in der Folge oppositionslos der Fassung des Ständerats an.

(Die Vorlage trat nie in Kraft, da gegen das Steuerpaket erfolgreich das Referendum ergriffen wurde, vgl. Volksabstimmung vom 16. Mai 2007.)

04.051 Bundesgesetz über die Stempelabgaben. Änderung

Botschaft vom 18. August 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (BBl 2004 4899)

Ausgangslage

Im Rahmen des Steuerpakets 2001 beantragte der Bundesrat, die am 19. März 1999 verabschiedeten dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe und den Inhalt des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe ins ordentliche Recht überzuführen. In der Änderung vom 20. Juni 2003 des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben übernahmen die eidgenössischen Räte die dringlichen Erlasse vom 19. März 1999 und vom 20. Dezember 2000 und ergänzten diese nur in folgenden Punkten:
– Die inländischen Gemeinwesen (Bund, Kantone, politische Gemeinden) und ihre Anstalten sollten nur dann noch zu den abgabepflichtigen Effektenhändlern gehören, wenn sie in ihrer Rechnung für mehr als 10 Millionen Franken steuerbare Urkunden ausweisen.
– Als von der Umsatzabgabe befreite Anleger gelten sollten auch ausländische Gesellschaften, deren Aktien an einer anerkannten Börse kotiert sind, sowie ihre ausländischen konsolidierten Konzerngesellschaften.

– Die geltende Entlastung der mit ausländischen Banken und Börsenagenten abgeschlossenen Geschäfte sollte auf den Handel mit inländischen Titeln ausgedehnt werden.
– Die Ausgleichskassen der AHV und der Arbeitslosenversicherung sollten (im Gegensatz zu den Ausgleichsfonds) nicht mehr als Effektenhändler gelten.

Des Weiteren sprach sich das Parlament dafür aus, die für die Ausgabe von Aktien und von GmbH-Anteilen geltende Freigrenze bei der Emissionsabgabe von 250 000 Franken auf 1 Million Franken heraufzusetzen.
In der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 ist das Steuerpaket verworfen worden. Obwohl die Massnahmen im Bereich der Stempelabgaben kaum bestritten waren, kann die vom Parlament gutgeheissene Gesetzesänderung entsprechend nicht in Kraft treten.
Bei den Stempelabgaben besteht nach der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 Handlungsbedarf, weil die Geltungsdauer der erwähnten dringlichen Erlasse bis Ende 2005 befristet ist. Der Bundesrat hält dafür, dass die vom Parlament am 20. Juni 2003 gutgeheissene Gesetzesänderung zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Schweiz notwendig ist. Sie ist bei der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 weitgehend unbestritten geblieben. Der Bundesrat beantragt daher, diese Fassung unverändert zu bestätigen und damit das bis Ende 2005 befristete Dringlichkeitsrecht abzulösen.
Die mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 19. März 1999 und mit dem dringlichen Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 verbundenen Mindereinnahmen belaufen sich auf rund 240 Millionen Franken pro Jahr. Die vom Parlament am 20. Juni 2003 zusätzlich beschlossenen Mindererträge belaufen sich auf rund 70 Millionen Franken; sie werden im beiliegenden Gesetzesentwurf übernommen.

Verhandlungen

15.12.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
01.03.2005	NR	Zustimmung.
18.03.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)
18.03.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (142:25)

Im **Ständerat** war die unveränderte Neuauflage der Stempelsteuer-Revision unbestritten und wurde einstimmig angenommen.
Im **Nationalrat** opponierten die Grünen und die äusserste Linke gegen die Vorlage. Sie störten sich an den Steuerausfällen und den Zugeständnissen an den Finanzplatz, ohne dass dieser irgendwelche sozialen Gegenleistungen erbringe. Das bürgerliche Lager und – mit wenig Begeisterung – auch die sozialdemokratische Fraktion stellten sich jedoch hinter die Überführung der leicht ergänzten dringlichen Massnahmen ins ordentliche Recht. Bundesrat Hans-Rudolf Merz strich das Ziel der internationalen Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz hervor und stellte die Prüfung in Aussicht, ob die Stempelabgabe längerfristig ganz abzuschaffen sei. Bereits im Rahmen der Eintretensdebatte wurde der einzige Antrag behandelt. Eine aus Mitgliedern der SVP-Fraktion zusammengesetzte Kommissionsminderheit um Hans Kaufmann (V, ZH) stiess sich daran, dass schweizerische Pensionskassen im Gegensatz zu ausländischen der Stempelabgabe unterstellt sind. Entsprechend forderte sie eine Befreiung der inländischen Pensionskassen und Anlagestiftungen. Mit 107 zu 46 Stimmen folgte der Nationalrat jedoch Bundesrat Hans-Rudolf Merz und der Kommissionsmehrheit, die erfolgreich argumentierten, dass die gewünschte Befreiung zu zusätzlichen Steuerausfällen von 200 Millionen Franken führe und aufgrund der erforderlichen Anhörung der Kantone den zeitgerechten Abschluss der Revision gefährde. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage schliesslich mit 127 zu 14 Stimmen deutlich angenommen, wobei sich einige Mitglieder der SP-Fraktion der Stimme enthielten.
Vor der Schlussabstimmung im Nationalrat rief Pierre Vanek (-, GE) im Namen von „A gauche toute!“ zum Referendum gegen die Vorlage auf. Er kritisierte, dass das Parlament Steuergeschenke an Reiche verteile, während es gleichzeitig unsoziale Sparpakete schnüre. Neben der äussersten Linke und den Grünen votierten in der Schlussabstimmung auch einige Mitglieder der SP-Fraktion gegen die Gesetzesrevision.

04.069 Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel. Internationale Amtshilfe

Botschaft vom 10. November 2004 zur Änderung der Bestimmung über die internationale Amtshilfe im Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (BBl 2004 6747)

Ausgangslage

Die geltende Bestimmung über die Amtshilfe im Börsengesetz ist revisionsbedürftig.
Die Amtshilfe ist zurzeit gegenüber einzelnen Staaten vollständig blockiert, und massgebende internationale Richtlinien können nicht eingehalten werden. Die restriktive Amtshilfe nach dem Börsengesetz hat dem Finanzplatz Schweiz den Ruf eingetragen, Marktmissbrauch zu ermöglichen und keine Hand zur wirksamen Verfolgung von Börsendelikten zu bieten. Daraus erwachsen der Schweiz Wettbewerbsnachteile im internationalen Markt, wo die Bewilligung zu wirtschaftlicher Tätigkeit von einer befriedigenden Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden abhängt. Die Revision liegt deshalb im wirtschaftlichen Interesse des Schweizer Finanzplatzes.
Der vorliegende Revisionsentwurf will die bestehenden Mängel beheben. Neu steht der Grundsatz der Vertraulichkeit unter dem Vorbehalt von ausländischen Vorschriften über die Öffentlichkeit von Verfahren. Sodann dürfen die übermittelten Informationen neu ohne Zustimmung der Bankenkommission an Zweitinstanzen weitergeleitet werden, allerdings nur zum Zwecke der Durchsetzung von Regulierungen über Börsen, Effektenhandel und Effektenhändler (Spezialitätsprinzip). Die Übermittlung an Strafbehörden zu einem anderen Zweck ist aber nach wie vor nur möglich, wenn alle Voraussetzungen für eine Rechtshilfe in Strafsachen erfüllt sind, einschliesslich der doppelten Strafbarkeit. Das Kundenverfahren wird beibehalten, aber gestrafft und beschleunigt, um eine Übermittlung der ersuchten Informationen innert sechs Monaten zu ermöglichen.

Verhandlungen

01.03.2005	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
31.05.2005	SR	Abweichend.
19.09.2005	NR	Festhalten.
28.09.2005	SR	Zustimmung.
07.10.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (134:33)
07.10.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:1)

Im **Nationalrat** wurden die vorgesehenen Anpassungen der Bestimmungen über die Amtshilfe im Börsengesetz von Vertretern der SVP-Fraktion bestritten. Sie wehrten sich gegen die Lockerung des Vertraulichkeitsprinzips und prangerten den diesbezüglichen Druck seitens der USA an. Der Nichteintretensantrag von Pirmin Schwander (V, SZ) wurde mit 121 zu 40 schliesslich aber klar abgelehnt. Die Detailberatung passierte das Geschäft ohne Änderungen.
Der **Ständerat** trat ohne Gegenstimme auf die Vorlage ein. Umstritten blieb jedoch die Frage der Vertraulichkeit. Die Kommission schlug im Sinne des Bundesrates und des Nationalrates eine Lockerung des Vertraulichkeitsprinzips vor, gemäss welcher ausländische Vorschriften über die Öffentlichkeit von Verfahren vorbehalten bleiben sollen. Damit würde insbesondere der in den USA geltenden Regelung Rechnung getragen werden, wonach alle zur Begründung einer Klage eingereichten Dokumente via Internet zugänglich sind, sobald die Klage hängig ist. Mit 17 zu 16 Stimmen folgte der Ständerat hier aber aus Sorge um den Persönlichkeitsschutz einer rechtsbürgerlichen Kommissionsminderheit und hielt daran fest, dass Amtshilfe in Börsensachen strikt nur dann geleistet wird, wenn die darum ersuchende ausländische Aufsichtsbehörde ans Amts- und Berufsgeheimnis gebunden ist. Im Gegensatz zum Nationalrat beschloss der Ständerat zudem, die Frist für die Anfechtung des Entscheides der Aufsichtsbehörde über die Übermittlung von Informationen an die ausländische Finanzmarktaufsicht auf 20 Tage zu verdoppeln.
Im **Nationalrat** wies die Kommissionssprecherin nochmals erfolgreich darauf hin, dass die Blockade der Amtshilfe den Finanzplatz Schweiz gefährde und die vorgesehenen Bestimmungen im zu revidierenden Datenschutzgesetz bei der grenzüberschreitenden Übermittlung von Daten ausreichend Schutz garantieren würden. Die Grosse Kammer schloss sich dieser Sichtweise an und beharrte bei beiden offenen Punkten mit deutlicher Mehrheit auf seinen ursprünglichen Entscheiden.
Der **Ständerat** folgte schliesslich dem Nationalrat.

04.074 Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen. Bundesgesetz

Botschaft vom 17. November 2004 zum Bundesgesetz über die Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen (BBl 2005 575)

Ausgangslage

Mit der Botschaft zum Bundesgesetz über die Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen legt der Bundesrat einen Gesetzesentwurf vor, der die geltenden Vorschriften der Einkommensbesteuerung ergänzen soll. Diese zusätzlichen Bestimmungen sollen im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) aufgenommen werden.
Das Bundesgesetz über die Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen bezweckt hauptsächlich die Wiederherstellung der Rechtssicherheit bei der Besteuerung von geldwerten Vorteilen aus Mitarbeiterbeteiligungen. Insbesondere haben in den letzten Jahren die Mitarbeiteroptionen als Salärbestandteil an Bedeutung stark zugenommen, weshalb sich eine Praxis aufdrängt, die sich auf klare gesetzliche Grundlagen stützten kann. Mit Artikel 17 DBG hat der Gesetzgeber zwar eine Rechtsgrundlage geschaffen, um auch solche geldwerte Vorteile zu besteuern. Da die meisten Mitarbeiteraktien und -optionen einer Verfügungssperre unterliegen, vermag diese Rechtsgrundlage in der Praxis aber nicht zu genügen. Es stellt sich nämlich bei den Mitarbeiteraktien die Frage, ob das Einkommen bereits bei ihrem Erwerb oder erst bei Wegfall der Verfügungssperre realisiert ist. Bei den Mitarbeiteroptionen stellt sich die Frage, ob das Einkommen bei ihrer Zuteilung, beim unwiderruflichen Rechtserwerb oder bei Ausübung zu erfassen ist. In der Veranlagungspraxis wurden diese Fragen teilweise sehr unterschiedlich beantwortet. Der vorliegende Gesetzesentwurf will auf diese Fragen eine eindeutige Antwort geben, indem er den verschiedenen Typen von Mitarbeiterbeteiligungen einen entsprechenden Besteuerungszeitpunkt zuordnet.
Mitarbeiteraktien sollen wie bisher im Zeitpunkt des Erwerbs besteuert werden. Ausschlaggebend sind dabei der zivilrechtliche Rechtserwerb und die damit verbundene Einräumung des Dividendenrechts. Der Verfügungssperre gesperrter Mitarbeiteraktien soll Rechnung getragen werden, indem der Verkehrswert der Aktie mit einem Einschlag von 6 Prozent pro Jahr reduziert wird; dies bis zu maximal 10 Jahren. Börsenkotierte Mitarbeiteroptionen, die frei verfüg- oder ausübbar sind, werden ebenfalls im Zeitpunkt des Erwerbs besteuert. Nicht börsenkotierte oder gesperrte Mitarbeiteroptionen sollen dagegen im Zeitpunkt der Ausübung der Besteuerung unterliegen. Damit wird die bisherige Steuerpraxis, Mitarbeiteroptionen im Zeitpunkt der Zuteilung zu besteuern, aufgegeben. Die Besteuerung nicht börsenkotierter oder gesperrter Optionen im Ausübungszeitpunkt hat für die Unternehmen und die Steuerbehörden den Vorteil, dass die Optionen nicht mehr nach komplizierten finanzmathematischen Formeln bewertet werden müssen. Ferner müssen die Mitarbeitenden nicht mehr Steuern auf einem geldwerten Vorteil entrichten, den sie wegen eines späteren Kursverfalls der Aktien gar nicht realisieren können. Der bei der Optionsausübung erzielte geldwerte Vorteil soll für die Steuerbemessung pro Sperrjahr um 10 Prozent, höchstens aber um 50 Prozent vermindert werden. Damit soll die Standortattraktivität der Schweiz gefördert werden, da andere Länder die Optionen steuerlich und teilweise auch sozialversicherungsrechtlich privilegieren.
Die Besteuerung der Mitarbeiteroptionen im Ausübungszeitpunkt setzt voraus, dass die Vorschriften betreffend Quellenbesteuerung ebenfalls ergänzt werden. Optionen werden hauptsächlich den Mitarbeitenden des oberen Kaders abgegeben, die in international tätigen Unternehmen weltweit eingesetzt werden. Daher ist sicherzustellen, dass die schweizerischen Unternehmen die anteilsmässigen Steuern auf den geldwerten Vorteilen abliefern, die der Dauer der in der Schweiz ausgeübten Tätigkeit des oder der Mitarbeitenden (gemessen an der gesamten Zeitspanne zwischen der Zuteilung der Option und dem Entstehen des Ausübungsrechts) entspricht. Voraussetzung für eine Besteuerung in der Schweiz ist, dass die Mitarbeitenden die Optionen während ihrer Tätigkeit in der Schweiz erhalten oder ihr Ausübungsrecht hier ohne jegliche Einschränkung erworben haben. Die Unternehmen werden eine Quellensteuer von 11,5 Prozent abliefern müssen. Der Maximalsatz rechtfertigt sich, da die Angehörigen des oberen Kaders in der Regel ohnehin die oberste Progressionsstufe erreichen.
Das StHG wird sinngemäss ergänzt. Der Einschlag von 6 Prozent und die Freistellung von 50 Prozent bei der direkten Bundessteuer sind auch ins StHG aufzunehmen, da die Bemessungsgrundlage und nicht die Tarifautonomie der Kantone betroffen ist. Dagegen wird es den Kantonen freigestellt, welchen Satz sie für die erweiterte Quellensteuer wählen wollen.

Verhandlungen

31.05.2005 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
07.03.2006 NR Abweichend.

Im **Ständerat** betonte Bundesrat Hans-Rudolf Merz in der Eintretensdebatte, dass die Vorlage zu keinen grossen Steuerverschiebungen führe, die Schweiz aber für die Mitarbeitenden von etablierten Unternehmen und vor allem Start-Ups attraktiver mache. Die Linke beurteilte das Geschäft

skeptischer und beantragte die Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, die finanziellen Auswirkungen des neuen Steuerregimes auf Bund und Kantone abzuschätzen und über die Zahl der betroffenen Personen zu informieren. Das Begehren wurde jedoch mit 16 zu 7 Stimmen abgelehnt. In der Detailberatung wehrte sich die Linke in der Folge gegen die vorgesehenen Steuerrabatte. Bei der steuerlichen Behandlung von Mitarbeiteraktien mit einer Veräusserungssperre wollte sie den Diskont für sechs Prozent pro Sperrjahr (während längstens zehn Jahren) nicht generell, sondern nur für Beträge bis zu 50 000 Franken gewähren. Und bei der Besteuerung von nicht börsenkotierten oder gesperrten Mitarbeiteroptionen, die neu einheitlich statt bei der Zuteilung erst beim Ausübungszeitpunkt erfolgen soll, stemmte sie sich dagegen, dass der beim Ausüben der Option erzielte geldwertige Vorteil für die Steuerbemessung pro Sperrjahr um zehn Prozent (bis maximal 50 Prozent) vermindert wird. Beide Anliegen wurden aber deutlich abgelehnt. Bei der Ergänzung der Vorschriften zur Quellenbesteuerung beschloss der Ständerat schliesslich, den vom Bundesrat vorgesehenen Maximalsteuersatz von 11,5 auf 10 Prozent zu senken.
Im **Nationalrat** verlief die Debatte nach dem klassischen Rechts-Links-Schema. Das links-grüne Lager sprach unter Androhung eines Referendums von einer untolerierbaren Privilegierung der Grossverdiener und geisselte die Steuerrabatte als Steuergeschenke für Topmanager. Das bürgerliche Lager wiederum argumentierte mit der Standortattraktivität und betonte, dass die Vorlage mehr Rechtssicherheit und eine landesweit einheitliche Konzeption garantiere. Das Geschäft folge dem Prinzip, wonach die Besteuerung dann einsetzt, wenn der wirtschaftliche Vorteil tatsächlich eintritt und führe somit zu Steuergerechtigkeit. Zu Beginn der Verhandlungen wurde ein Rückweisungsantrag des links-grünen Lagers verworfen, der den Bundesrat verpflichten wollte, zuerst Schätzungen zur Zahl der von der Regelung betroffenen Personen und zu den finanziellen Auswirkungen vorzulegen. In der Detailberatung avancierte erwartungsgemäss die Ausgestaltung der Steuerrabatte zum zentralen Streitpunkt. Die Linken und Grünen bezeichneten die vorgesehenen Abzüge als stossend und erachteten es als unverständlich, dass der Staat das Risiko von Wertschwankungen übernehme. Bürgerliche Vertreter sahen in den Rabatten demgegenüber einen Bonus für die Nichtverfügbarkeit der Lohnbestandteile und das Risiko des Wertverlustes. In Bezug auf Mitarbeiteraktien scheiterte das links-grüne Lager in der Folge mit Minderheitsanträgen, die gesperrte Aktien erst nach Ablauf der Sperrfrist besteuern und den Diskont von sechs Prozent streichen respektive alternativ auf steuerbare Beiträge von bis zu 50 000 Franken beschränken wollten. Weiter blieb auch betreffend Mitarbeiteroptionen ein Minderheitsantrag des links-grünen Lagers auf Streichung des Steuerrabatts erfolglos. Durchzusetzen vermochte sich hier allerdings ein Einzelantrag von Felix Walker (C, SG) mit dem Ziel, den Diskont pro Sperrjahr von zehn auf sechs Prozent zu reduzieren. Beim Quellensteuersatz widersetzte sich der Nationalrat ganz knapp dem Entschluss des Ständerates und setzte den vorgesehenen Maximalsteuersatz im Sinne des Bundesrats auf 11,5 Prozent fest.

04.079 Finanzhaushaltgesetz. Totalrevision

Botschaft vom 24. November 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) (BBl 2005 5)

Ausgangslage

Das heutige Rechnungsmodell des Bundes vermag den stetig steigenden Anforderungen an das Rechnungswesen nicht mehr zu genügen. Ein umfassendes Rechnungssystem muss nebst der Finanzierungssicht, welche gemäss den verfassungsmässig verankerten Zielen der Finanzpolitik – Ausgaben und Einnahmen sind auf die Dauer im Gleichgewicht zu behalten – die Grundlage für die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts bildet, insbesondere auch die betriebliche Sicht berücksichtigen. Auf Ebene Bund stellt somit die Finanzierungsrechnung mit der Gegenüberstellung von Ausgaben und Einnahmen weiterhin das zentrale Steuerungsinstrument dar. Für die Verwaltungs- und Betriebsführung auf Stufe Verwaltungseinheit bildet dagegen in Analogie zur Privatwirtschaft die Erfolgssicht künftig die primäre Steuerungsgrösse. Diese duale Ausrichtung des öffentlichen Rechnungswesens im Spannungsfeld zwischen der finanzpolitischen Gesamtsteuerung und der betriebswirtschaftlichen Führung auf Verwaltungsebene steht – nebst der Neugestaltung des Rechnungsmodells und der künftigen Orientierung an allgemein anerkannten Rechnungslegungsbestimmungen – im Zentrum der Reformbemühungen.
Das neue Rechnungsmodell zielt auf eine konsequentere Entflechtung der strategisch-politischen Steuerung von der operativen Ebene der Verwaltungs- und Betriebsführung ab. Mit den vorgesehenen Massnahmen wird zum einen die Transparenz über die durch die politischen Behörden zu treffenden

Entscheide verbessert und damit das Parlament bei der Ausübung seiner Budgethoheit besser unterstützt.
Auf der Ebene der Verwaltungs- und Betriebsführung werden zum andern die Voraussetzungen für einen effizienten und wirkungsvollen Einsatz der zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen geschaffen. Das neue Rechnungsmodell bringt zudem wesentliche Verbesserungen in der Finanzberichterstattung. Durch den modularen Aufbau der künftigen Berichterstattung kann den spezifischen Informationsbedürfnissen der verschiedenen Anspruchsgruppen besser entsprochen werden.
Budgetierung, Buchführung und Rechnungslegung lehnen sich künftig weitgehend an einen allgemein anerkannten Qualitätsstandard für die Rechnungslegung öffentlicher Gemeinwesen (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) an. Mit dieser Massnahme wird die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zuverlässig und transparent dargestellt.
Die künftige Berichterstattung wird den Gepflogenheiten der Privatwirtschaft angepasst und soll auch für den interessierten Laien verständlich sein. Zudem werden die Voraussetzungen für Vergleiche mit andern öffentlichen Haushalten im In- und Ausland geschaffen. Der Übergang zur kaufmännischen Rechnungsführung bedeutet auch eine Angleichung an das Harmonisierte Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden.
Künftig sollen Organisationen und Einheiten, die bezüglich der Aufgabenerfüllung der Verwaltungsebene Bund zuzurechnen und wirtschaftlich eng mit diesem verbunden sind, in einer konsolidierten Jahresrechnung zusammengefasst werden. Der Nutzen einer konsolidierten Betrachtungsweise besteht insbesondere in der Offenlegung von Risiken, die den Bundeshaushalt möglicherweise künftig belasten werden. Nach der Methode der Vollkonsolidierung werden nebst den Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung weitere aus der Bundesverwaltung ausgelagerte Organisationen mit eigener Rechnungsführung erfasst. Die erstmalige Vorlage einer konsolidierten Jahresrechnung wird allerdings nicht gleichzeitig mit der Einführung des neuen Rechnungsmodells erfolgen können. Mit dieser zeitlichen Verschiebung wird der hohen Komplexität und dem damit verbundenen Risiko dieses Revisionsprojektes Rechnung getragen. Die zahlreichen Verbindungen des Bundes zu Betrieben und Anstalten, welche von der Konsolidierung nicht betroffen sind, werden im Anhang zur Jahresrechnung in Form eines Beteiligungsspiegels aufgeführt.
Die Umsetzung des neuen Rechnungsmodells bedingt eine Totalrevision des geltenden Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG). Inhalt und Aufbau des Gesetzesentwurfs sind stark geprägt durch die künftige duale Ausrichtung der finanziellen Steuerung und den Übergang zur kaufmännischen Rechnungsführung. Gegenüber dem geltenden Finanzhaushaltgesetz ergeben sich folgende wichtige Änderungen:

- Die Festlegung des Geltungsbereichs des FHG folgt konsequent der Begrifflichkeit des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG);
- die neue Gliederung der Jahresrechnung des Bundes mit Erfolgsrechnung, Bilanz, Finanzierungs- und Mittelflussrechnung sowie Anhang entspricht weitgehend IPSAS. Bei der Darstellung der Finanzierungs- und Mittelflussrechnung wird den besonderen Anforderungen des Haushaltrechts Rechnung getragen (hinsichtlich Kreditsprechung sowie Vorgaben der Schuldenbremse);
- anstelle der Zahlungskredite bewilligen die eidgenössischen Räte künftig Aufwand- und Investitionskredite;
- neu richtet sich die Rechnungslegung des Bundes nach allgemein anerkannten Standards;
- die heutigen Grundsätze zur Haushalt- und Rechnungsführung werden mit Grundsätzen zur Buchführung und Rechnungslegung ergänzt;
- mit Blick auf die angestrebte verstärkte betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Verwaltungs- und Betriebsführung haben die Verwaltungseinheiten eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung zu führen;
- die Voraussetzungen für die Erbringung gewerblicher Leistungen und die zu beachtenden Rahmenbedingungen werden gesetzlich geregelt;
- die Bestimmungen zur internen Kontrolle werden neu in das FHG aufgenommen;
- das Parlament delegiert die Kompetenz für Kreditübertragungen an den Bundesrat;
- für eine begrenzte Anzahl von Geschäftsvorfällen kann der Bundesrat Kreditüberschreitungen bewilligen und diese der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung mit der Staatsrechnung unterbreiten;
- für längerfristige Liegenschaftsmieten mit erheblicher finanzieller Tragweite sind künftig Verpflichtungskredite anzufordern;

- der Bundesrat kann neu für dezentrale Verwaltungseinheiten mit eigener Rechnung die Grundsätze der Rechnungslegung vorschreiben;
- das FHG wird mit Bestimmungen zur konsolidierten Rechnung ergänzt.

Der Bundesrat will im Rahmen des FHG die Motion der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission vom 28. Juni 2002 umsetzen. Mit dieser von den eidgenössischen Räten in der Herbstsession 2002 überwiesenen Motion wurde der Bundesrat beauftragt, die finanzielle Steuerung von Verwaltungseinheiten mit FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) im Finanzhaushaltrecht zu verankern und die geplante Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs darzulegen.
Das Führungsmodell FLAG ist Teil der Modernisierungsbestrebungen im öffentlichen Sektor, welche eine effizientere und effektivere Aufgabenerfüllung zum Ziel haben. Die vorliegende Vorlage gibt Einblick in die Stossrichtungen, welche mit der Weiterentwicklung des Verwaltungsreformprozesses verfolgt werden. Eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung des Neuen Rechnungsmodells bilden die umfassende Neugestaltung der Geschäftsprozesse (Business Process Reengineering) und der Bau eines rolloutfähigen Prototyps. Ab Mitte 2005 soll dessen Funktionsfähigkeit im Rahmen eines Parallelbetriebes für ausgewählte Bereiche geprüft werden. Die flächendeckende Einführung des NRM in den über achtzig buchführenden Verwaltungseinheiten stellt eine grosse Herausforderung dar, die sowohl in technischer wie in organisatorischer Hinsicht höchste Anforderungen stellt.
Ein zentraler Erfolgsfaktor für das gesamte Projekt wird zweifellos auch der menschliche sein. Neben dem politischen und strategischen Willen zur Reform wird es darum gehen, im Rahmen einer umfassenden Changemanagementstrategie die Mitwirkung und Ausbildung aller Betroffenen beim Bund auf effiziente und nachhaltige Weise sicherzustellen.
Die Gesamtkosten des Projekts Neues Rechnungsmodell Bund belaufen sich auf 48 Millionen Franken. Darin eingeschlossen sind externe Beratungs- und Informatikdienstleistungen sowie Investitionen in Hard- und Software, nicht aber der Aufwand für die verwaltungsintern schätzungsweise geleisteten 120 Personenjahre. Nicht eingerechnet sind zudem die Kosten, welche die Bereinigung der heutigen EDV-System-Landschaft in der Bundesverwaltung verursacht. Diese werden aus den laufenden Budgets zu finanzieren sein.

Verhandlungen

17.03.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
13.06.2005	SR	Abweichend.
19.09.2005	NR	Abweichend.
28.09.2005	SR	Abweichend.
03.10.2005	NR	Abweichend.
04.10.2005	SR	Zustimmung.
07.10.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (175:4)
07.10.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Im **Nationalrat** wurde die sehr technische Vorlage zwar relativ kühl aufgenommen, die Notwendigkeit einer Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes war jedoch unbestritten. In der Detailberatung gaben die unverändert übernommenen Bestimmungen zur Schuldenbremse Anlass zu Diskussionen. Nur knapp scheiterte der Antrag einer links-grünen Kommissionsminderheit, der Parlament und Bundesrat verpflichten wollte, bei der Führung des Bundeshaushalts ausser der Finanzierungs- und der Erfolgsaussicht auch der Konjunktur Rechnung zu tragen. Ebenfalls keine Mehrheit fand das links-grüne Lager mit dem Anliegen, dass der Bundesrat beim Entwerfen und Vollzug des Voranschlages die sich bietenden Möglichkeiten für Mehreinnahmen nützen sollte. Ein umstrittener Punkt war weiter die Frage des Vorgehens bei dringlichen Kreditbegehren. Die Grosse Kammer beschnitt hier auf Antrag seiner Kommission mit knapper Mehrheit die Kompetenzen von Bundesrat und Finanzdelegation. Erträgt ein Vorhaben keinen Aufschub, soll die Finanzdelegation gemäss Nationalrat nur noch Beiträge von maximal einem halben Prozent der im laufenden Jahr budgetierten Einnahmen (zurzeit etwa 250 Millionen) bewilligen dürfen. Ist der Kreditbetrag höher, muss das Parlament entscheiden – notfalls an einer ausserordentlichen Session. Eine Minderheit argumentierte vergeblich, dass der Fall Swissair, wo die Finanzdelegation im Schnellverfahren 1,2 Milliarden Franken sprach und so die Räte vor vollendete Tatsachen stellte, ein einmaliger Fall gewesen sei. Gegen den Widerstand von Bundesrat und links-grünem Lager nahm der Nationalrat zudem Modifikationen im Parlamentsgesetz vor, indem er das parlamentarische Einigungsverfahren beim Budget verschärfte. Er wollte damit sicher gehen, dass die Schuldenbremse auf alle Fälle eingehalten wird. Schliesslich machte sich der Nationalrat für eine verstärkte Mitwirkung des Parlaments bei der

Finanzplanung stark. Er beschloss, dass der Finanzplan den Räten nicht wie bis anhin nur zur Kenntnisnahme, sondern zur Genehmigung vorgelegt werden muss.
Auch der **Ständerat** trat ohne Gegenstimme auf das Geschäft ein. In Bezug auf die dringliche Kreditsprechung beharrte die Kleine Kammer in der Detailberatung im Gegensatz zum Nationalrat auf dem geltenden Recht, wonach der Bundesrat eine nicht budgetierte Ausgabe, die keinen Aufschub erträgt, vor der Bewilligung eines Nachtragkredites durch die Bundesversammlung beschliessen kann (wobei er wo möglich vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation einholt). Der Verschärfung des parlamentarischen Einigungsverfahrens beim Budget widersetzte sich der Ständerat diskussionslos. Weiter hielt er auch an der Regelung fest, dass der Finanzplan den Räten nur zur Kenntnisnahme und nicht zur Genehmigung unterbreitet wird. Ansonsten folgte er mit einigen Korrekturen weitgehend der Grossen Kammer.
Der **Nationalrat** hielt bei der Genehmigung von dringlichen Krediten an seiner die Kompetenzen von Bundesrat und Finanzdelegation beschneidenden Version fest. Standhaft blieb die Grosse Kammer auch bei der vorgesehenen Änderung im Parlamentsgesetz, wo sie beim parlamentarischen Einigungsverfahren zum Voranschlag das Einhalten der Schuldenbremse festgeschrieben haben wollte. Was den Finanzplan anbelangt, schloss sich der Nationalrat jedoch der Kleinen Kammer an. Dieser wird dem Parlament somit weiterhin nur zur Kenntnisnahme und nicht zur Genehmigung unterbreitet.
Der **Ständerat** beharrte bei der Bewilligung dringlicher Kredite seinerseits auf der herkömmlichen Praxis, um die Handlungsfähigkeit des Bundesrates nicht zu gefährden. Zudem wollte er auch nichts von einer Verschärfung des parlamentarischen Einigungsverfahrens beim Budget wissen.
Der **Nationalrat** lenkte bei diesen beiden Punkten ein, worauf der **Ständerat** in der Folge auch die letzten übrigen kleineren Differenzen ausräumte.

04.080 Entlastungsprogramm 2004

Botschaft vom 22. Dezember 2004 zum Entlastungsprogramm 2004 für den Bundeshaushalt (EP 04) (BBl 2005 759)

Ausgangslage

Die Beseitigung der strukturellen Defizite bis 2007 ist eines der vorrangigen Ziele des Bundesrats in der laufenden Legislatur. Die dauerhafte Sicherung eines über eine Konjunkturperiode ausgeglichenen Haushalts wird von der in der Verfassung verankerten Schuldenbremse vorgeschrieben und soll mithelfen, die schweizerische Volkswirtschaft wieder auf einen nachhaltigen Wachstumskurs zu bringen.
Schon mit der Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 (EP 03) hat der Bundesrat dargelegt, dass zu einem nachhaltigen Ausgleich des Bundeshaushalts im Sinne der Schuldenbremse weitere Sanierungsschritte unerlässlich sein werden. In der Folge hat er eine auf drei Säulen beruhende Sanierungsstrategie verabschiedet: Mittel- bis langfristig soll der Haushalt mittels tiefgreifender Reformvorhaben in den einzelnen Aufgabengebieten ins Gleichgewicht gebracht werden. Kurzfristig sollen ein zusätzliches Entlastungsprogramm 2004 (EP 04) sowie eine Aufgabenverzichtsplanung (AVP), die primär die Funktionsausgaben (Personal-, Sach-, Investitionsausgaben) zum Inhalt hat, für die notwendigen Entlastungen sorgen.
Das EP 04 setzt im Wesentlichen auf der Ausgabenseite an und besteht im Vergleich zum EP 03 aus deutlich weniger, aber wesentlich ergiebigeren Massnahmen. Das Schwergewicht liegt bei den sechs grossen Aufgabengebieten des Bundes (soziale Wohlfahrt, Verkehr, Landesverteidigung, Bildung und Grundlagenforschung, Landwirtschaft, Beziehungen zum Ausland) und bei Massnahmen, die sich relativ einfach und rasch umsetzen lassen. Auf der Einnahmenseite beschränken sich die Massnahmen auf eine Verstärkung der Kontrolltätigkeit bei der Mehrwertsteuer und der Direkten Bundessteuer.
Gemessen am Finanzplan vom 24. September 2004 wird der Bundeshaushalt mit den im EP 04 beantragten Massnahmen bis 2008 um knapp 2 Milliarden verbessert.
Dieses Entlastungsvolumen ist notwendig, um das strukturelle Defizit gemäss Artikel 40a des Finanzhaushaltgesetzes abzubauen. Zwar ist der langfristige strukturelle Haushaltsausgleich auch mit dem EP 04 noch keineswegs gesichert, da sich bereits wieder zahlreiche Vorhaben in der politischen Warteschlange befinden, welche deutliche Mehrbelastungen zur Folge haben. Dennoch ermöglicht das EP 04, das jährliche Ausgabenwachstum 2004-2008 auf durchschnittlich 2,2 Prozent zurückzunehmen. Verglichen mit den 90er Jahren entspricht dies beinahe einer Halbierung der Wachstumsrate. Das grösste Ausgabenwachstum zeigt sich dabei in den Bereichen Finanzen und

Steuern (5,2 Prozent) sowie soziale Wohlfahrt (3,1 Prozent). Diese Bereiche lassen sich kurzfristig gar nicht oder nur sehr beschränkt steuern. Eine überdurchschnittliche Wachstumsrate weist sodann mit Bildung und Grundlagenforschung (3,0 Prozent) nur noch ein für das künftige Wachstumspotenzial gemeinhin als wichtig erachteter Aufgabenbereich auf. Schliesslich erfährt auch der Verkehrsbereich (1,9 Prozent) in den kommenden Jahren einen realen Zuwachs, während die übrigen Aufgabengebiete real stabilisiert oder – teils sogar nominal – zurückgefahren werden. Das EP 04 bildet damit die von Bundesrat und Parlament gesetzten Prioritäten ab und bringt zum Ausdruck, dass Investitionen in Bildung und Forschung sowie in eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur einerseits und der Stabilität andererseits auch in den kommenden Jahren den höchsten Stellenwert geniessen.
Was die konjunkturellen Auswirkungen angeht, kommt das EP 04 zum richtigen Zeitpunkt: Nach stagnierenden beziehungsweise rückläufigen Wachstumsraten in den Jahren 2002 und 2003 zeichnete sich Anfang 2004 eine Trendumkehr ab. Der Aufschwung, der 2004 einsetzte, dürfte sich trotz der graduellen Straffung der Geld- und Finanzpolitik in den kommenden Jahren fortsetzen. Aus konjunktureller Sicht gibt es somit keinen Anlass, Sanierungsmassnahmen weiter aufzuschieben. Ohne EP 03 und EP 04 würden die Schulden des Bundes bis 2010 um rund 25 Milliarden anwachsen, mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für Wirtschaft und Wachstum: Steigende Schulden und damit steigende Passivzinszahlungen beschränken die Möglichkeiten des Staates, seine Kernaufgaben wahrzunehmen, und führen längerfristig in die Schuldenfalle. Ein ungebremster Schuldenanstieg entspricht zudem de facto künftigen Steuererhöhungen. Die Erwartung steigender Steuern drückt die Investitionstätigkeit, reduziert die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und dämpft den privaten Konsum. Unausweichliche Folge wären stagnierende Wachstumsraten und ein vermehrter Abbau bzw. die Auslagerung der Arbeitsplätze ins Ausland. Verglichen damit fallen die von BAK Basel Economics simulierten Folgen eines ausgabenseitigen Entlastungsprogramms relativ bescheiden aus. Bis 2010 kommt das Niveau des realen BIP um 0,2 Prozent unter den Referenzwert ohne EP 04 zu liegen; die jährlichen realen Wachstumsraten des BIP verändern sich also praktisch nicht (-0,03 Prozentpunkte). Die Zahl der Erwerbstätigen nimmt im Beobachtungszeitraum um 140 000 Personen zu statt um 150 000 (ohne EP), die Arbeitslosenquote sinkt dadurch um 0,2 Prozentpunkte weniger, nämlich auf 2,5 Prozent statt auf 2,3 Prozent Im Jahr 2010. Insgesamt hat also das EP 04 nur geringe Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung; andere Effekte wie zum Beispiel das weltwirtschaftliche Umfeld spielen eine wesentlich gewichtigere Rolle. Die dritte Möglichkeit neben dem Verzicht auf Sanierungsmassnahmen, also dem ungebremsten Schuldenanstieg, einer ausgabenseitigen Sanierung oder sind Massnahmen auf der Einnahmenseite. Von BAK Basel Economics wurde deshalb auch eine Mehrwertsteuererhöhung simuliert. Eine solche ist dem EP 04 in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung aber unterlegen.
Zur Umsetzung des EP 04 werden drei Erlasse unterbreitet: Im Zentrum steht das Bundesgesetz über das EP 04. Dieses umfasst als Mantelerlass sämtliche für die Umsetzung der Sparmassnahmen notwendigen Gesetzesänderungen. Zudem enthält das Bundesgesetz über das EP 04 einen Sparauftrag an den Bundesrat, der all jene Massnahmen umfasst, die ohne Gesetzesänderungen ergriffen werden können (Vorlage 1). Die im Rahmen des Bundesgesetzes über das EP 04 beantragte Änderung des ETH-Gesetzes bedingt zudem die Anpassung der Verordnung über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten. Diese durch die Bundesversammlung zu bestimmende Verordnungsänderung wird ebenfalls mit vorliegender Botschaft unterbreitet (Vorlage 2). Der dritte Erlass schliesslich betrifft mit der AVP eine weitere Säule der Sanierungsstrategie des Bundesrats: Die im Rahmen der AVP vorgesehene Änderung der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen muss durch die Bundesversammlung genehmigt werden (Vorlage 3).
Insgesamt können die vorliegenden Erlasse zwar den langfristigen Haushaltsausgleich nicht garantieren. Dieses Ziel bleibt weiterhin nur erreichbar mit einer rigorosen Prioritätensetzung, einem konsequenten Verzicht auf nicht finanzierte Vorhaben und der raschen Durchführung von Systemreformen, die darauf abzielen, das Ausgabenwachstum in den sich besonders dynamisch entwickelnden Aufgabengebieten auf ein langfristig finanzierbares Mass zurückzuführen. Dennoch stellt das EP 04 einen wesentlichen Pfeiler in der Umsetzung der Sanierungsstrategie des Bundesrats dar und ist für die Umsetzung des gemäss Finanzhaushaltsgesetz vorgeschriebenen Abbaus des strukturellen Defizits zwingend notwendig.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004
10.03.2005 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

02.06.2005 NR Abweichend.
07.06.2005 SR Abweichend.
09.06.2005 NR Abweichend.
14.06.2005 SR Abweichend.
15.06.2005 NR Zustimmung.
17.06.2005 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:6)
17.06.2005 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (114:67)

Vorlage 2
Verordnung der Bundesversammlung über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten
10.03.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.06.2005 NR Nichteintreten.
07.06.2005 SR Nichteintreten.

Vorlage 3
Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderung der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen
10.03.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.06.2005 NR Zustimmung.

Die vorberatende Kommission des **Ständerates** wich in gewissen Punkten von den Vorgaben des Bundesrates ab. So schonte sie etwa die Kantone, indem sie auf eine Reduktion der allgemeinen Strassenbeiträge in der Grössenordnung von 174 Millionen Franken verzichtete und insgesamt 40 Millionen weniger beim regionalen Personenverkehr sparte. Im Gegenzug kürzte sie hingegen die Beiträge für den Nationalstrassenunterhalt um 80 Millionen mehr als vom Bundesrat geplant. Weiter entschied sie, an der Rückerstattung der Mineralölsteuer für den öffentlichen Regionalverkehr in der Höhe von jährlich rund 52 Millionen festzuhalten. Die Spezialkommission ortete schliesslich zusätzliche Sparmöglichkeiten beim Bundespersonalaufwand von jährlich 50 Millionen und Einsparungen von gesamthaft 70 Millionen im Rahmen der Verwaltungsreform. Im Plenum wurde das EP 04 mit wenig Begeisterung aufgenommen. Bereits im einleitenden Votum betonte Kommissionspräsident Christoffel Brändli (V, GR), das Entlastungsprogramm 2004 sei „ein wichtiger, aber kein grosser Wurf". Das bürgerliche Lager forderte in der Folge, dass den Sofortmassnahmen im Interesse der Nachhaltigkeit dringend echte Reformen in der Verwaltung folgen müssten. Bemängelt wurde zudem, dass unter dem Diktat der Finanzen Sachpolitik betrieben werde. Die Linke ging mit dem EP 04 noch härter ins Gericht. Sie machte sich für die Rückweisung des Geschäfts an den Bundesrat stark und verlangte, das Sparvolumen von 2 Milliarden auf einen wachstumsverträglichen Betrag zu reduzieren und neben den Einsparungen vertieft auch neue Einnahmen zu prüfen. Der Rückweisungsantrag wurde mit 30 zu 7 Stimmen deutlich abgelehnt. In der Detailberatung blieb der Ständerat weitgehend auf der Linie seiner Kommission. Grosszügiger als diese zeigte sich die Kleine Kammer jedoch bei der Rückerstattung der Mineralölsteuer. Hier wollte sie mit einer Aufrechterhaltung der Rückzahlung nicht nur den öffentlichen Regionalverkehr, sondern gegen den Willen der Kommissionsmehrheit auch die Land- und Forstwirtschaft sowie die Berufsfischerei entlasten (Mindereinsparungen von je 72 Millionen in den Jahren 2007 und 2008). Umstritten blieb zudem die als Kompensation für Beitragskürzungen gedachte Übertragung von ETH-Grundstücken im Wert von fünf bis 7,5 Milliarden vom Bund an die ETH. Filippo Lombardi (C, TI) wehrte sich gegen eine solche „massive Enteignung des Bundes" mittels Gesetzesänderung im Rahmen eines Sparprogramms. Sein Einzelantrag scheiterte nur ganz knapp mit einer Stimme Unterschied. Durch die Abweichungen verfehlte der Ständerat das Sparziel des Bundesrates um rund 190 Millionen. In der Gesamtabstimmung wurde das EP 04 nur mit 19 zu 14 Stimmen bei 5 Enthaltungen angenommen.
Die Eintretensdebatte verlief im **Nationalrat** ähnlich wie jene im Ständerat. Während das bürgerliche Lager klar machte, dass es ausser einem Schuldenanstieg und weiteren Steuererhöhungen keine Alternative zum neuen Sparpaket gebe, forderte die Linke, auch neue Einnahmen zu prüfen und das Sparvolumen auf einen Betrag zu kürzen, der das Wirtschaftswachstum nicht gefährde. Die Anträge der links-grünen Minderheit auf Nichteintreten bzw. Rückweisung des Geschäfts an den Bundesrat wurden aber klar abgelehnt (mit 113 zu 63 bzw. 113 zu 64 Stimmen).
In der Detailberatung weigerte sich eine deutliche Mehrheit gegen die Übertragung von Immobilien an die ETH, vor allem auch mit dem Argument, dass eine derart weitreichende Gesetzesänderung nicht in ein Entlastungsprogramm gehöre. In Bezug auf die Bundesbeiträge an die ETH und die kantonalen

Universitäten folgte die Grosse Kammer einem Einzelantrag von Ruedi Noser (RL, ZH) und beschloss Kürzungen um nur 200 statt der von Bundesrat und Kommissionsmehrheit beantragten 290 Millionen. Weiter hielt der Nationalrat wie zuvor die Kleine Kammer an der Rückerstattung der Mineralölsteuer fest – und zwar jeweils relativ deutlich mit 152 zu 10 (beim öffentlichen Verkehr) bzw. 108 zu 47 (bei der Land-/Forstwirtschaft und Berufsfischerei) Stimmen. Auch die Mindereinsparungen von 40 Mio. beim Personenverkehr hiess er gut. Differenzen zum Ständerat schuf der Nationalrat, indem er es wie der Bundesrat ablehnte, die Kürzung der nicht werkgebundenen Strassenbeiträge aufzuheben (insgesamt 174 Mio.) und beim Nationalstrassenunterhalt zusätzliche Einsparungen (von 80 Mio.) vorzusehen.
Weiter erhöhte die Grosse Kammer den Spardruck auf das Personal. Sie billigte nicht nur die vom Ständerat neu eingebrachten Sparvorgaben beim Personalaufwand (150 Mio.) und bei der anstehenden Verwaltungsreform (70 Mio.), sondern beschloss darüber hinaus – gegen den Widerstand von Bundesrat und rot-grünem Lager – auch zusätzliche Kürzungen im Bereich Sachausgaben im Ausmass von 175 Millionen.
Das Geschäft musste zur endgültigen **Differenzbereinigung** noch zweimal in jeden Rat. Bei den nicht werkgebundenen Strassenbeiträgen vermochte sich der Ständerat (und somit das Anliegen der Kantone) schliesslich durchzusetzen: die vom Bundesrat geforderte Kürzung um 174 Mio. wurde gestrichen. Dafür einigten sich die Räte auf Mehreinsparungen beim Nationalstrassenunterhalt (120 Mio.). Weiter wurden die Bundesbeiträge für die ETH und die kantonalen Universitäten um 80 Millionen weniger gekürzt als vom Bundesrat vorgesehen. Hier näherte sich die Kleine Kammer dem Nationalrat an, worauf dieser einschwenkte. Einverstanden war der Ständerat zudem mit dem Verzicht auf die Übertragung von Bundes-Immobilien an die ETH. Bei den Sachausgaben musste hingegen der Nationalrat etwas von seinen hohen Sparzielen abrücken: statt 175 Mio. werden die vom Ständerat geforderten 75 Mio. zusätzlich eingespart. Mit diesen Beschlüssen wurde das ursprüngliche Sparziel des Bundesrates von rund 4,9 Milliarden nur knapp um 65 Millionen unterschritten. In den Schlussabstimmungen wurde das EP 04 gegen den Widerstand der Linken (Ständerat) respektive des rot-grünen Lagers (Nationalrat) angenommen.

Entlastungsprogramm 2004: Massnahmen im Überblick
in Millionen

	BOTSCHAFT EP 04			Beschluss Eidg. Räte		
Massnahme	**FP 2006**	**FP 2007**	**FP 2008**	**FP 2006**	**FP 2007**	**FP 2008**
Massnahmen Departemente						
EDA						
Entwicklungshilfe	45	81	66	45	81	66
Osthilfe	7			7		
Weitere Massnahmen	5			5		
Total	**57**	**81**	**66**	**57**	**81**	**66**
EDI						
Prämienverbilligung KVG	125	84	101	125	84	101
Beitragskürzungen ETH/kant. Hochschule	30	80	180	30	60	120
Reservenabbau Nationalfonds	80	100		80	100	
Leistungsanpassung Militärversicherung	8	9	9	8	9	9
Kostensenkungen 5. IV-Revision		87	10		87	10
Senkung Bundesbeitrag an IV		128	133		128	133
Total	**243**	**488**	**433**	**243**	**468**	**373**
EJPD						
Institut für geistiges Eigentum	3	3	3	3	3	3
Asylbereich	31	80	102	31	80	102
Total	**34**	**83**	**105**	**34**	**83**	**105**
VBS						
Verteidigungsbereich	117	165	165	117	165	165
Bundesamt für Bevölkerungsschutz				5	5	5
Weitere Massnahmen	12	15	15	12	15	15
Total	**129**	**180**	**180**	**134**	**185**	**185**
EFD						
Ausfuhrbeiträge für landwirt. Rohstoffe	10	10	10	10	10	10
Aufhebung Rückerstattung Mineralölsteuer	25	124	124	0	0	0
Bundesamt für Bauten und Logistik				10	15	20
Total	**35**	**134**	**134**	**20**	**25**	**30**
EVD						
Landwirtschaft	85	50	50	85	50	50
Standort- und Technologieförderung	20	20	20	20	20	20

Osthilfe		15	20	20		15	20	20
Entwicklungshilfe			26	16			26	16
Senkung Bundesbeitrag an die Arbeitslosenversicherung		70	72	74		70	72	74
Total		**190**	**188**	**180**		**190**	**188**	**180**
UVEK								
Neuer Finanzierungsmodus Eisenbahn-Grossprojekte		35	85	125		35	85	125
LV SBB (höhere Trassenpreise)		25	25	25		25	25	25
Nationalstrassenbau		88	100			88	100	
Nationalstrassenunterhalt		25	35			65	75	40
Allgemeine Strassenbeiträge		57	58	59		0	0	0
Regionaler Personenverkehr		30	40			10	20	
Verzicht auf Rückerstattung FinöV				150				150
Kantonsanteil Mineralölsteuer		-3	-12	-12		0	0	0
Total	**257**		**331**	**347**	**223**		**305**	**340**
Total Massnahmen Departemente	**945**		**1'485**	**1'445**	**901**		**1'335**	**1'279**
Querschnittsmassnahmen								
AVP 2006–2008		62	118	192		62	118	192
Besoldung/Personalvorsorge		11	65	70		11	65	70
Kommissionen Tresorerie/Schuldendienst		47	98	166		47	98	166
Anteile Dritter		-10	-20	-20		-10	-20	-20
Personal						50	50	50
Verwaltungsreform							30	40
Sachausgaben						25	25	25
Total Querschnittsmassnahmen	**110**		**261**	**408**	**185**		**366**	**523**
Einnahmenseitige Massnahmen								
Intensivierung Kontrolltätigkeit DBSt/MWSt		50	100	100		50	100	100
Total Einnahmenseitige Massnahmen	**50**		**100**	**100**	**50**		**100**	**100**
Total EP 04 und AVP	**1'105**		**1'846**	**1'953**	**1'136**		**1'801**	**1'902**
Differenz ggü. Botschaft					***31***		***-45***	***-51***

05.058 Unternehmenssteuerreformgesetz II

Botschaft vom 22. Juni 2005 zum Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) (BBl 2005 4733)

Ausgangslage

Die erste Unternehmenssteuerreform von 1997 zeigte mit der Verbesserung des Holdingstandortes, der Beseitigung der Kapitalsteuer und dem linearen Gewinnsteuersatz positive Wirkungen. Seither wurden in den eidgenössischen Räten zahlreiche Vorstösse eingereicht, welche vor allem die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und ihren Anteilsinhabern, die steuerliche Entlastung von Risikokapital, die rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung, die Belastung von Personenunternehmen, die Unternehmensnachfolge und, zusammenfassend ausgedrückt, die Attraktivität des Unternehmensstandortes Schweiz betreffen. Die Untersuchungen der vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzten Expertenkommission „Rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung (ERU)“, der Arbeitsgruppe „Standortstudie“ der Eidgenössischen Steuerverwaltung sowie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW in Mannheim ergaben, dass der internationale Vergleich bezüglich der Besteuerung auf der Stufe Unternehmen für den Bund und die meisten Kantone günstig ausfällt: Die effektiven Grenzsteuersätze bei den Gewinnsteuern sind in der Schweiz deutlich niedriger als etwa in Deutschland und Frankreich. Hingegen sind die steuerlichen Vorteile für die Schweiz weniger ausgeprägt, wenn neben der Unternehmensebene auch die Grenzbelastung des Investors berücksichtigt wird.
Unter diesen Umständen besteht kein vordringlicher Handlungsbedarf für generelle Steuerentlastungen bei den Unternehmen. Vielmehr geht es bei der Unternehmenssteuerreform II im Wesentlichen darum, einerseits eine steuerliche Entlastung von Risikokapital zu erreichen, die primär den Investoren, welche sich unternehmerisch beteiligen, zugute kommen soll. Andererseits zielt die Reform aber auch auf die steuerliche Entlastung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Die Entlastungen sollen vor allem dort vorgenommen werden, wo im internationalen Vergleich der grösste Handlungsbedarf besteht. Zudem werden ungerechtfertigte Überbesteuerungen gemildert und zum Teil beseitigt.
Die steuerliche Entlastung der Investoren und insbesondere der KMU-Inhaber wird erreicht durch eine tiefere Besteuerung der ausgeschütteten Unternehmensgewinne, und zwar durch eine Entlastung auf

Stufe des Anteilsinhabers. Bei der direkten Bundessteuer wird eine Teilbesteuerung der Dividenden eingeführt. Im Privatvermögen werden diese nur noch zu 80 Prozent anstatt wie bisher zu 100 Prozent erfasst. Bei den Beteiligungen im Geschäftsvermögen erfolgt die Besteuerung der Erträge zu 60 Prozent. Der Besteuerung unterliegen hier nicht nur die Dividenden, sondern auch die Veräusserungsgewinne, die allerdings nur bei Erfüllung bestimmter Qualifikationskriterien in den Genuss der vorgesehenen Teilbesteuerung gelangen.
Bei den Kantons- und Gemeindesteuern erfolgt die steuerliche Entlastung der ausgeschütteten Gewinne nach eigenem Recht. Dies belässt den Kantonen einen hohen Gestaltungsspielraum.
Gewinne auf der Veräusserung von privaten Wertschriften bleiben steuerfrei. Der steuerfreie Raum wird jedoch präziser umschrieben; gleichzeitig soll durch eine gesetzliche Regelung sichergestellt werden, dass Zahlungen, die wirtschaftlich die Funktion einer steuerbaren Dividende haben, auch als solche behandelt werden. Der Begriff des so genannten Quasi-Wertschriftenhändlers wird gesetzlich umschrieben und deutlich eingeschränkt.
Kernstück der Massnahmen zu Gunsten der Kapitalgesellschaften bildet die Möglichkeit der Kantone, die Gewinnsteuern an die Kapitalsteuern anzurechnen. Damit werden vor allem profitable Unternehmen entlastet, gleichzeitig wird aber auch sichergestellt, dass alle Unternehmen mindestens die Kapitalsteuer bezahlen. Hinzu kommen weitere Verbesserungen, insbesondere der Wechsel zum Kapitaleinlageprinzip und die Herabsetzung der Voraussetzungen für den Beteiligungsabzug.
Bei den beabsichtigten Massnahmen zu Gunsten der Personenunternehmen handelt es sich um lang ersehnte Verbesserungen. Sie betreffen vier Bereiche, die vor allem für KMU von grosser Bedeutung sind. Es geht um die

- Erhaltung bestehender Personenunternehmen,
- Erleichterung der Restrukturierung von Personenunternehmen,
- Erleichterung der Übertragung von Unternehmen sowie um
- Steuererleichterungen bei der zu Lebzeiten oder nach dem Tod des Inhabers erfolgten Liquidation eines Unternehmens.

Angehängt an die Unternehmenssteuerreform II werden einige Vorschläge im Rahmen des Entlastungsprogramms 04. Damit die Eidgenössische Steuerverwaltung ihre Sparvorgaben einhalten kann, ist es sinnvoll, dass sie von aufwändigen Detailkontrollen entlastet wird und sich auf die wesentlichen Kontrollarbeiten konzentrieren kann. Diese Massnahmen führen teilweise auch zu administrativen Entlastungen für die Steuerzahlenden.
Ferner sollen die beiden Bundesgesetze von 1951 und 1985 über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven aufgehoben werden. Aus dieser Aufhebung ergibt sich eine teilweise Kompensation der Steuerausfälle, die durch die Unternehmenssteuerreform II beim Bund, den Kantonen und Gemeinden zu erwarten sind. Die Abschaffung der Arbeitsbeschaffungsreserven ermöglicht ebenfalls einen Beitrag an den geforderten Aufgabenverzicht und trägt zur Vereinfachung der Steuerveranlagung bei.
Eine Vereinfachung des Steuersystems stand nicht im Zentrum der Unternehmenssteuerreform. In einigen Punkten, neben der hiervor erwähnten Aufhebung der Arbeitsbeschaffungsreserven, kommt es aber dennoch zu Vereinfachungen, indem Klarstellungen vorgenommen und Überbesteuerungen abgebaut werden. Zudem wird die Besteuerung zeitlich näher an den tatsächlichen Geldzufluss gelegt. Die Unternehmenssteuerreform hat nur Erfolg, wenn sie von den Kantonen mitgetragen wird. Der Bundesrat hat deshalb die Vorstellungen der kantonalen Finanzdirektoren in seinen Entscheid mehrheitlich einbezogen. Allerdings hat er auf das von den Kantonen einhellig verlangte Erfordernis einer Mindestbeteiligung für die Gewährung der Teilbesteuerung der Dividenden verzichtet. Er hält dafür, dass die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung allen Anteilsinhabern, unabhängig von der Höhe ihrer Beteiligung, zu gewähren ist.
Die Reform bringt für den Bund kurzfristige Mindererträge von rund 40 Millionen Franken. Langfristig dürften sich Mehrerträge von rund 55 Millionen ergeben. Die Mindererträge für die Kantone und Gemeinden hängen weitgehend von den Entscheiden der Kantone ab.
Von der Reform erwartet der Bundesrat auch gewisse Wachstumsimpulse. Die Reform ist denn auch Bestandteil des Wachstumspaketes des Bundesrates.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II)
13.06.2006 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
04.10.2006 NR Abweichend.

06.03.2007 SR Abweichend.
15.03.2007 NR Abweichend.
19.03.2007 SR Zustimmung.
23.03.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (33:8)
23.03.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (120:72)

Vorlage 2
Bundesgesetz über dringende Anpassungen bei der Unternehmensbesteuerung (Entwurf der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates: Auszug aus der Vorlage 1, Entwurf des Bundesrates)
14.03.2006 SR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
09.06.2006 NR Abweichend.
14.06.2006 SR Abweichend.
19.06.2006 NR Abweichend.
20.06.2006 SR Abweichend.
21.06.2006 NR Zustimmung.
23.06.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (35:8)
23.06.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (123:70)

Vorlage 2
Auf Antrag der Kommission beschloss der **Ständerat** die Gliederung der Vorlage in zwei Teile und behandelte mit der indirekten Teilliquidation und der Transponierung vorerst die als dringlich erachteten Bereiche der Reform (Bundesgesetz über dringende Anpassungen bei der Unternehmensbesteuerung, Vorlage 2).
Bezüglich indirekter Teilliquidation entschied die Kleine Kammer, den Erlös aus dem Verkauf einer Beteiligung nur als indirekte Teilliquidation zu besteuern, wenn innert fünf Jahren unter Mitwirkung des Verkäufers nicht betriebsnotwendige Substanz ausgeschüttet wird, wobei die Beteiligung am Grund- oder Stammkapital mindestens 20 Prozent ausmachen muss. Eine vom Bundesrat unterstützte Minderheit, welche die ausschüttungsfähigen nicht betriebsnotwendigen Mittel bereits beim Verkauf versteuern wollte, scheiterte deutlich. Bei der Transponierung beschloss der Ständerat, dass der Erlös aus der Übertragung von Beteiligungsrechten aus dem Privat- ins Geschäftsvermögen besteuert wird, wenn der Verkäufer nach der Übertragung zu mindestens 50 Prozent an der Käufergesellschaft beteiligt ist. Allerdings soll die steuerliche Belastung erst ab einem Verkauf einer Beteiligung von mindestens fünf Prozent am Grund- oder Stammkapital einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft eintreten. Eine Minderheit bekämpfte diese vom Bundesrat nicht vorgesehene Ausnahme vergeblich.
Der **Nationalrat** lehnte zu Beginn der Behandlung Anträge des links-grünen Lagers auf Nichteintreten, Beratungsunterbruch und Rückweisung an den Bundesrat ab. In der Detailberatung unterstützte er knapp mit 74 zu 69 Stimmen einen Minderheitsantrag, wonach es für das Zustandekommen einer indirekten Teilliquidation die Übertragung einer Beteiligung von mindestens 50 Prozent (statt der von Bundesrat und Ständerat vorgesehenen 20 Prozent) am Gesamtkapital der übertragenen Gesellschaft braucht. Weiter fügte der Nationalrat neu eine Übergangsbestimmung ins Gesetz, wonach alle zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts noch hängigen Fälle der indirekten Teilliquidation nach den neuen Rechtsbestimmungen zu veranlagen sind. Bundesrat Hans-Rudolf Merz und eine links-grüne Minderheit opponierten hier erfolglos gegen die als rechtspolitisch fragwürdig bezeichnete Rückwirkungsklausel. Bei der Transponierung stellte sich eine Mehrheit des Nationalrats hinter die Beschlüsse der Kleinen Kammer.
Nachdem der **Ständerat** in der Differenzbereinigung an sämtlichen Beschlüssen festgehalten hatte, erklärte sich der **Nationalrat** in der Folge stillschweigend damit einverstanden, dass die verkaufte Beteiligung bei der indirekten Teilliquidation nur mindestens 20 Prozent (statt 50 Prozent) am Grund- oder Stammkapital ausmachen muss. Hingegen beharrte er auf der neuen Übergangsbestimmung, wobei er die Rückwirkung des neuen Rechtes zeitlich auf fünf Jahre, das heisst bis 2001, begrenzte. Der **Ständerat** konnte dem Grundsatz der fünfjährigen Rückwirkung zustimmen, beschränkte allerdings die Rückwirkungsklausel auf zum Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht rechtskräftige Veranlagungen. Mit dieser Version konnte sich schliesslich auch der **Nationalrat** einverstanden erklären.

Vorlage 1

Das Eintreten auf das Kernstück der Unternehmenssteuerreform II, das Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Vorlage 1), war im **Ständerat** unbestritten. Bürgerliche Ratsmitglieder bezeichneten die Vorlage als ausgeglichen und betonten vor allem die steuerliche Entlastung für das Risikokapital und die KMU. Die Befürchtung der Linken, eine tiefe Teilbesteuerung werde die Unternehmer dazu verleiten, statt Lohn eher Dividenden zu beziehen, auf denen es keine Sozialversicherungsabzüge gibt, wurde von den Bürgerlichen nicht geteilt. Sie strichen vielmehr die erwarteten Wachstumsimpulse heraus, von welchen auch die Sozialversicherungen profitieren würden. Deutlich verworfen wurde vor diesem Hintergrund ein Rückweisungsantrag der Linken mit dem Auftrag, die Vorlage erstens auf jenen Bereich zu beschränken, bei dem eine Kapitalgesellschaft gegenüber einer Personengesellschaft aufgrund der Rechtsform tatsächlich benachteiligt wird und zweitens im Fall einer Teilbesteuerung von ausgeschütteten Gewinnen eine Beteiligungsgewinnsteuer einzuführen.
Zu Beginn der Detailberatung wurde der von Vertretern der SP-Fraktion als Minderheitsantrag nochmals eingebrachte Wunsch auf Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer klar abgelehnt, wobei insbesondere auf das klare Verdikt des Stimmvolkes bei der Abstimmung über die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer verwiesen wurde. Einen wichtigen Diskussionspunkt bildete in der Folge die Frage der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung, das heisst der zweifachen Besteuerung ausgeschütteter Gewinne von Kapitalgesellschaften. Zweimal folgte der Ständerat in dieser Sache deutlich der Kommissionsmehrheit und entschied, die Dividenden im Geschäftsvermögen auf Bundesstufe zu 50 Prozent und im Privatvermögen zu 60 Prozent teilzubesteuern, wobei jeweils eine Mindestbeteiligung von 10 Prozent vorausgesetzt wird. Der Bundesrat hatte die Teilsteuersätze zunächst auf 80 bzw. 60 Prozent fixieren wollen und auf eine qualifizierte Beteiligung verzichtet. Bundesrat Hans-Rudolf Merz schloss sich nun aber den Vorschlägen der Kommission an. Durch den Beschluss der Kleinen Kammer sind die Kantone an die Mindestbeteiligungsquote gebunden. Hingegen steht es ihnen frei, wie hoch sie selber die Teilbesteuerung ansetzen wollen. Oppositionslos gewährte der Ständerat den Kantonen die Möglichkeit, die Gewinnsteuer an ihre Kapitalsteuer anzurechnen und so auch auf der Stufe der Unternehmen eine Doppelbelastung auszumerzen. Beim Quasi-Wertschriftenhandel und somit beim Problem der Abgrenzung der steuerfreien privaten Vermögensverwaltung vom gewerbsmässigen Wertschriftenhandel wählte der Ständerat eine grosszügigere Bestimmung als der Bundesrat. Schliesslich beschloss die Kleine Kammer, dass private Schuldzinsen nicht nur wie vom Bundesrat vorgesehen bis zur Höhe der steuerbaren Vermögenserträge in Abzug gebracht werden können, sondern für Grundpfandschulden bis höchstens 50 000 Franken darüber hinaus.
In der Eintretensdebatte im **Nationalrat** manifestierte sich der geballte Widerstand der Linken und der Grünen gegen die Vorlage. Die Linke betrachtete die Reform als verfassungswidrig, da sie mit den vorgesehenen Steuergeschenken für eine kleine Minderheit der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Gleichbehandlung widerspreche. Das links-grüne Lager stellte zudem die wachstumsfördernde Dimension der Reform in Frage und strich stattdessen die gewaltigen Steuerausfälle und die Mindereinnahmen für die AHV heraus. Die Bürgerlichen und Bundesrat Hans-Rudolf Merz widersprachen dem und betonten stattdessen, dass die Förderung des Risikokapitals und der KMU sehr wohl Wachstumsimpulse auslöse und der Fiskus längerfristig gar mit Mehreinnahmen rechnen könne. Sie argumentierten weiter, dass die Schweiz die Reform brauche, um ihre Stellung im internationalen Wettbewerb halten und stärken zu können. Die Grosse Kammer lehnte schliesslich deutlich einen Nichteintretensantrag der links-grünen Minderheit ab. Nichts wissen wollte sie auch vom selben Rückweisungsantrag, der bereits im Ständerat verworfen wurde.
In der Detailberatung beschloss der Nationalrat, Gewinnausschüttungen sowohl des Geschäfts- als auch des Privatvermögens künftig nur noch zu 50 Prozent zu versteuern. Er lehnte beim Privatvermögen einen Einzelantrag von Arthur Loepfe (C, AI) ab, der analog zum Beschluss des Ständerats eine Quote von 60 Prozent vorsah. Den Minderheitsanträgen des links-grünen Lagers blieb der Erfolg durchwegs verwehrt. Vorschläge, auf die Teilbesteuerung ganz zu verzichten oder diese davon abhängig zu machen, dass die Gewinne der Gesellschaft zuvor tatsächlich voll besteuert wurden, scheiterten ebenso wie der Versuch, eine stark begrenzte Beteiligungsgewinnsteuer einzuführen. Chancenlos blieb weiter ein Einzelantrag von Margret Kiener Nellen (S, BE), der aus Furcht vor einer Akzentuierung des kantonalen Steuerwettbewerbs und den damit verbundenen Steuerausfällen verhindern wollte, dass die Kantone die Gewinnsteuer an ihre Kapitalsteuern anrechnen können.
Bei der Besteuerung der Quasi-Wertschriftenhändler unterstützte der Nationalrat einen Einzelantrag von Rudolf Steiner (RL, SO), der bei der Frage der Abgrenzung an den Umschlag anknüpft und somit eine Steuerpflicht auch für private Kapitalgewinne festhält, wenn Wertschriften und andere

Finanzanlagen in zwei aufeinander folgenden Steuerjahren je viermal umgeschlagen werden. Die Grosse Kammer vertraute jedoch darauf, dass sich der Ständerat nochmals vertieft mit der Frage auseinandersetzt. Im Unterschied zum Bundesrat, der den Abzug privater Schuldzinsen auf den Betrag der steuerbaren Vermögenserträge beschränken möchte, hielt der Nationalrat schliesslich auch am heutigen Schuldzinsüberhang von 50 000 Franken fest. Er wich damit auch vom Ständerat ab, der den Schuldzinsüberhang nur noch für Grundpfandschulden zulassen wollte. Die Vorlage passierte die Gesamtabstimmung gegen den Widerstand des links-grünen Lagers. Bereits vor der Abstimmung hatte die SP-Fraktion ein Referendum gegen das Bundesgesetz angekündigt.
Zu Beginn der Differenzbereinigung beschloss der **Ständerat**, die Bestimmungen zum Quasi-Wertschriftenhandel aufgrund der zahlreichen offenen Fragen herauszulösen und in einer separaten Vorlage zu behandeln. Bezüglich der Kernfrage, der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung, nahm der Kommissionssprecher Bezug auf die sich im Anschluss an den nationalrätlichen Entscheid entbrannte Diskussion um die Verfassungsmässigkeit der Vorlage. Zu dieser Frage hatte Bundesrat Hans-Rudolf Merz zwei Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, die jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen kamen. Gemäss dem Gutachten des Bundesamtes für Justiz sollte sich die Teilbesteuerung irgendwo zwischen 60 und 90 Prozent bewegen, um die Rechtsformneutralität nicht zu gefährden. Demgegenüber hielt das Gutachten von Professor Etienne Grisel von der Universität Lausanne fest, dass der politische Handlungsspielraum auch für Teilbesteuerungssätze von deutlich unter 50 Prozent gegeben sei. Der Ständerat beschloss vor diesem Hintergrund bei der Frage der Teilbesteuerung, die Quote beim Privatvermögen gegenüber seinem ersten Beschluss von 60 auf 70 Prozent zu erhöhen. Er folgte dabei dem Antrag seiner Kommission, die mit der Erhöhung den letzten Zweifel an der Verfassungsmässigkeit der Vorlage ausräumen und gleichzeitig die Gefahr bannen wollte, dass sich Unternehmer Dividenden statt Lohn auszahlen und die Sozialversicherungen somit hohe Beitragsausfälle erleiden. Weiter wollte eine von Eugen David (C, SG) angeführte Kommissionsminderheit auch die Kantone in die Pflicht nehmen und beantragte im Steuerharmonisierungsgesetz festzuschreiben, dass die Dividendenentlastung in den Kantonen im gleichen Ausmass stattfinden müsse wie bei der direkten Bundessteuer. Sie machte geltend, dass auch diesbezüglich für die Verfassungsmässigkeit gesorgt werden müsse. Zudem hätten selbst die kantonalen Finanzdirektoren Leitplanken gefordert. Die siegreiche Kommissionsmehrheit taxierte die Teilbesteuerung jedoch als tarifnahe Massnahme und wollte die Tarifhoheit der Kantone und den sich daraus ergebenden Steuerwettbewerb nicht gefährden. Beim Schuldzinsenabzug schloss sich der Ständerat dem Nationalrat und somit dem geltenden Recht an. Der Abzug von Schuldzinsen bis zum Betrag des um 50 000 Franken erhöhten steuerbaren Vermögensertrags bleibt somit weiterhin möglich.
Der **Nationalrat** billigte den Entscheid der Kleinen Kammer, die Fragen zum Quasi-Wertschriftenhandel von der jetzigen Vorlage abzukoppeln und separat zu beraten. Bei der Teilbesteuerung zeigte er sich im Sinne eines Kompromissvorschlages und ohne Gegenantrag bereit, den Steuersatz von Dividenden im Privatvermögen von 50 auf 60 Prozent zu erhöhen. Weiter folgte der Rat dem Antrag der Kommissionsmehrheit, den Kantonen zu überlassen, mit welchem Verfahren sie die Entlastung bei der wirtschaftlichen Doppelbelastung vornehmen (Entlastung auf der Bemessensgrundlage oder auf dem Tarif). Im Gegensatz dazu scheiterten verschiedene Minderheitsanträge aus dem links-grünen Lager, die den Spielraum der Kantone im Steuerharmonisierungsgesetz einschränken wollten. Keine Mehrheit fanden etwa die Anliegen, die Dividendenentlastung der Kantone auf jene beim Bund abzustimmen oder sie auf die Korrektur der Vorbelastung durch die Gewinnsteuer zu beschränken. Abgelehnt wurde auch die Verpflichtung auf einen Teilsteuersatz, der die Dividenden und die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit ungefähr gleich belastet.
Der **Ständerat** willigte in der Folge ein, die Teilbesteuerung der Dividenden im Privatvermögen auf 60 Prozent festzusetzen. Eine linke Kommissionsminderheit beantragte vergeblich an einer Teilbesteuerung von 70 Prozent festzuhalten. Schliesslich beschloss die Kleine Kammer in Übereinstimmung mit dem Nationalrat, den Kantonen in Bezug auf das anzuwendende Verfahren (Teilbesteuerung oder Teilsatz) keine Vorschriften zu machen.

Das verabschiedete Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Vorlage 1) beinhalten somit folgende Kernpunkte:
(Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung)

- Teilbesteuerung von Dividenden im Bereich des DBG: Inhaber von Beteiligungen werden von einer Steuererleichterung profitieren, wenn sie eine Mindestbeteiligung von 10 Prozent am

Unternehmenskapital halten. Der Teilbesteuerungssatz ist jedoch unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Privat- oder Geschäftsvermögen handelt:
- Geschäftsvermögen: Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und andere geldwerte Vorteile aus Geschäftsvermögen werden künftig zu 50 Prozent besteuert. Dasselbe gilt für Gewinne aus der Veräusserung solcher Beteiligungsrechte.
- Privatvermögen: Die Dividenden und Gewinnanteile aus Privatvermögen werden künftig zu 60 Prozent besteuert.

- Betreffend StHG wird nur die Mindestbeteiligung von 10 Prozent im Gesetz verankert und hat somit für alle Kantone obligatorische Wirkung. Dagegen bleiben die Kantone sowohl hinsichtlich der Methode der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung (Reduktion der Bemessungsgrundlage oder tarifarische Massnahme) als auch bezüglich der Höhe der Milderung frei. Damit können diese Sätze von Kanton zu Kanton variieren.

- Schuldzinsenabzug: Beibehalten des geltenden Rechts, d.h. der Möglichkeit des Schuldzinsenabzugs bis zum Betrag des um 50'000 Franken erhöhten steuerbaren Vermögensertrags.

- Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer (StHG): Möglichkeit für die Kantone, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen.

- Massnahmen zu Gunsten der Personenunternehmen:
  - Liquidationsgewinne: Bei definitiver Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit werden die realisierten stillen Reserven der letzten beiden Geschäftsjahre zusammengezählt und getrennt vom übrigen Einkommen besteuert. Einkäufe in Einrichtungen der Vorsorge sind abzugsfähig. Ohne solche Einkäufe erfolgt eine Besteuerung wie für Kapitalleistungen aus Vorsorge für denjenigen Teil des Liquidationsgewinns, der für den Einkauf gebraucht würde; für die Satzbestimmung der übrigen stillen Reserven ist 1/5 dieser Reserven massgebend, wobei in jedem Fall eine Steuer zum Satz von 2 Prozent erhoben wird.
  - Übertragung von Grundstücken vom Geschäfts- ins Privatvermögen: Gewährung eines Steueraufschubs.

Die beschlossenen Massnahmen und die Teilbesteuerung der Dividenden wirken sich auf das Steueraufkommen von Bund, Kantonen und Gemeinden aus. Gemäss dem von den eidgenössischen Räten gewählten Modell dürften sich die Mindereinnahmen für den Bund bei der direkten Bundessteuer auf 56 Millionen Franken belaufen. Die Auswirkungen auf die Kantone können nur unter Annahmen berechnet werden, weil der Bundesgesetzgeber den Kantonen bei der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung weitgehende Freiheit lässt.
Unter der Annahme, dass alle Kantone das Modell des Bundes übernehmen, resultieren Mindereinnahmen von ca. 350 Millionen Franken. Geht man davon aus, dass nur jene Kantone das Modell des Bundes übernehmen, die bisher die volle Doppelbelastung kennen, resultieren Mindereinnahmen von 437 Millionen Franken.
Wenn sich alle Kantone entschliessen, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen, so dürften die daraus entstehenden Mindereinnahmen für die Kantone insgesamt den Betrag von einer Milliarde Franken erreichen.

05.070 NFA. Ausführungsgesetzgebung

Botschaft vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) (BBl 2005 6029)

Ausgangslage

Mit der Annahme des Bundesbeschlusses zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sprachen sich Volk und Stände am 28. November 2004 mit eindrücklichem Mehr für das Reformprojekt zur Stärkung und Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Schweiz aus. Der Bundesrat wertet den hohen Ja-Anteil zur Vorlage (64 Prozent) als Signal dafür, dass die Folgearbeiten im Hinblick auf die Einführung der NFA zügig und konsequent voranzutreiben sind.
Gegenstand der vorliegenden Botschaft ist die Ausführungsgesetzgebung. Die Anpassungen von aufgaben- und querschnittsbezogenen Bundesgesetzen sind einerseits Folge des NFA-Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003, andererseits sind weitere Gesetzesmodifikationen

vorzunehmen, die keiner Verfassungsänderung bedurften. In diesen Fällen haben im Rahmen der Verfassungsvorlage folgerichtig keine Beratungen im Parlament stattgefunden.
Die Ausarbeitung der Gesetzesänderungen in den verschiedenen Bereichen erfolgte im Rahmen der NFA-Projektorganisation, welche paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzt ist. Weil die Bundesgesetze Teil einer kohärenten Föderalismusreform sind und rund die Hälfte davon als gesetzgeberischer Ausfluss der am 3. Oktober 2003 vom Parlament verabschiedeten Verfassungsnormen aufzufassen sind, werden sie in Form eines Mantelerlasses, des Bundesgesetzes über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), zusammengefasst. Dieser Mantelerlass untersteht dem fakultativen Referendum.
Der Mantelerlass sieht Änderungen in folgenden Aufgabengebieten vor: amtliche Vermessung; Straf- und Massnahmenvollzug; Bildung; Natur- und Heimatschutz; Landesverteidigung; öffentliche Finanzen; öffentliche Werke und Verkehr; Umwelt; soziale Sicherheit; Landwirtschaft; Wald, Jagd und Fischerei. Insgesamt werden Änderungen zu dreissig bestehenden Bundesgesetzen und drei neue oder total revidierte Bundesgesetze vorgeschlagen.
Ausserhalb des Mantelerlasses wird überdies eine Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung vorgeschlagen. Während in einzelnen Bereichen die Änderungen nur punktueller Natur sind, fallen sie in anderen Politikbereichen weit umfassender aus. So wird gemäss der neuen Aufgabenteilung auf dem Gebiet der kollektiven IV-Leistungen ein neues Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vorgelegt. Neu obliegt es den Kantonen, die Eingliederung von invaliden Menschen zu fördern. Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung werden den Kantonen in diesem neuen Gesetz vorgeschrieben.
Ein total revidiertes Gesetz wird auf dem Gebiet der Beiträge des Bundes an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich vorgelegt. Stipendien und Studiendarlehen werden dabei als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen ausgestaltet. Das Gesetz enthält einerseits Förderbestimmungen und anderseits Bestimmungen im Sinne von Subventionsvoraussetzungen. Im Bereich der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wird ein total revidiertes Gesetz vorgelegt. Die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen und die Umgestaltung des heutigen Subventionsgesetzes in ein Leistungsgesetz erforderten eine Neukonzeption des heutigen Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Gewichtige Änderungen werden auch im Bereich der öffentlichen Werke und des Verkehrs vorgelegt. Davon sind namentlich das Gesetz über die Nationalstrassen und das Gesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer betroffen. Der Bundesrat hat die skizzierte Vorgehensweise bereits in seiner ersten NFA-Botschaft – zu den Verfassungsänderungen – dargelegt und betont, dass die erste und die nun vorliegende zweite Botschaft konzeptionell nicht voneinander zu trennen sind. In der ersten Botschaft wurden auch bereits die Leitlinien der notwendigen Gesetzesanpassungen skizziert. Damit stellt die aktuelle Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung die Konkretisierung und Vertiefung der damals in Aussicht gestellten Gesetzesmodifikationen dar.
Nach Abschluss der Gesetzgebungsarbeiten sind die Ausgleichsgefässe (Ressourcen- und Lastenausgleich des Bundes sowie, als Übergangsinstrument, der Härteausgleich) mit finanziellen Mitteln auszustatten und die dazugehörigen Verordnungen auszuarbeiten. Die Unterbreitung der dazugehörigen Bundesbeschlüsse wird Gegenstand einer dritten Botschaft sein.
Wie bereits in der ersten Botschaft betont wurde, kann die Einführung der NFA nur integral erfolgen, damit die Verwirklichung der Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen in ihrem sachlichen Zusammenhang sichergestellt wird. Nach Abschluss der parlamentarischen Beratung zum Mantelerlass wird die Frist zur Ergreifung des fakultativen Referendums laufen. Parallel zu den laufenden Beratungen wird die dritte Botschaft zu den Bundesbeschlüssen vorzubereiten sein. Dieser Parlamentsbeschluss wird ebenfalls dem fakultativen Referendum unterstehen. In den Kantonen sind die entsprechenden Arbeiten zur Schaffung beziehungsweise Anpassung der erforderlichen Rechtsgrundlagen im Gange. Laufen alle diese Schritte wie geplant ab, so kann die NFA auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Schaffung und Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)
21.03.2006 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

20.09.2006 NR Abweichend.
26.09.2006 SR Abweichend.
28.09.2006 NR Abweichend.
03.10.2006 SR Zustimmung.
06.10.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (37:5)
06.10.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (123:62)

Vorlage 2
Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (FVAV)
21.03.2006 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
20.09.2006 NR Zustimmung.
06.10.2006 SR Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
06.10.2006 NR Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (170:7)

Eintreten auf die Vorlage war im **Ständerat** unbestritten. Als Präsident der Spezialkommission ermahnte Fritz Schiesser (RL, GL) den Rat, keine Anträge zu stellen, die mit der Ausführung der NFA nichts zu tun haben. Er warnte davor, in den Zuständigkeitsbereich der ordentlichen parlamentarischen Fachkommissionen einzugreifen und eine „Büchse der Pandora“ zu öffnen.
In der Detailberatung wurden zahlreiche Bundesgesetze des umfangreichen Mantelerlasses ohne grosse Erörterungen angenommen. Einige Gesetzesänderungen waren jedoch umstritten. So etwa jene im Bereich der Nationalstrassen, wo diskutiert wurde, wieweit die Kantone auf der operativen Ebene weiter beteiligt bleiben sollten. Der Ständerat beschloss hier mit 23 zu 18 Stimmen und in Abweichung zum Bundesrat, dass der künftig allein zuständige Bund nicht nur beim kleineren projektfreien baulichen Unterhalt, sondern auch beim projektgestützten grösseren baulichen Unterhalt die Kantone einbinden und mit ihnen Leistungsvereinbarungen abschliessen kann. Eine von Hans Lauri (V, BE) angeführte Kommissionsminderheit warnte zusammen mit dem Bundesrat vergeblich davor, vom NFA-Grundsatz „wer zahlt, befiehlt“ abzuweichen. Die Minderheit bemängelte, dass eine solche Kann-Formel in der Praxis zu einem Muss werde und mit einer entsprechenden Verwässerung der Bauherrschaft des Bundes ein Effizienzgewinn von 100 Millionen verloren ginge.
Im Bereich der Krankenversicherung, in dem die Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen weiterhin eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen bleibt, beschloss die Kleine Kammer, dass sich der Bund neu pauschal mit 25 Prozent der Gesundheitskosten in der Grundversicherung für 30 Prozent der Bevölkerung beteiligt. Mit dieser Systemänderung wird der direkte Bundesbeitrag gegenüber heute um 600 Millionen Franken vermindert. Eine aus Vertretern der SP-Fraktion zusammengesetzte Minderheit wollte vor diesem Hintergrund im Gesetz festschreiben, dass die von Bund und Kantonen bisher geleisteten Beiträge während mindestens drei Jahren weiter geleistet werden. Ihr Antrag scheiterte jedoch deutlich. Bundesrat Hans-Rudolf Merz betonte, dass die Bundesmittel zugunsten der Kantone für die Krankenversicherung zwar zurückgingen, den Kantonen aber zur Kompensation neue frei verfügbare Mittel zur Verfügung stünden.
Kontroverse Diskussionen ergaben sich beim Stipendienwesen, wo strittig war, wie weit die Harmonisierungsbestrebungen gehen sollten. Die Linke wollte das neue Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich mit weiterführenden Harmonisierungsbestimmungen anreichern, weil das heutige System ungerecht und ineffizient sei. Die Ratsmehrheit und der Bundesrat hielten entgegen, dass die Harmonisierung des Stipendienwesens – zu der es in der Vernehmlassung noch Ansätze gab – durchaus ein wichtiges Anliegen sei, dass darüber aber im Rahmen einer umfassenden Bildungsdebatte und eines entsprechenden Harmonisierungsgesetzes entschieden werden müsse. So scheiterten in der Folge verschiedene jeweils von Anita Fetz (S, BS) angeführte Minderheitsanträge, die insbesondere forderten, dass der Bund an die Aufwendungen der Kantone einen fixen Beitrag von 16 Prozent bezahlen muss, dass Stipendien in Erstausbildungen zur Regel erklärt und Darlehen nur ausnahmsweise gewährt werden oder dass ein harmonisierte Altersgrenze gesetzt wird. Unter dem Eindruck der jeweils klaren Unterlegenheit zog Anita Fetz den letzen Minderheitsantrag zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge zurück, obwohl sie dieser Vereinheitlichung eigentlich die grösste Bedeutung zumass.
Beim Gesetz über die Ergänzungsleistungen schliesslich, lehnte der Ständerat mit 28 zu 7 Stimmen einen Einzelantrag von Gysèle Ory (S, NE) ab, der sämtliche vom Arzt verordnete Kuren und Rehabilitationsaufenthalte von den Kantonen vergütet haben wollte. Berichterstatter und Bundesrat

Hans-Rudolf Merz betonten, dass gewisse Kuren bereits abgedeckt würden und nicht klar sei, was für finanzielle Folgen der Antrag hätte.
In der Eintretensdebatte im **Nationalrat** zeigte sich die Linke über die Ausführungsgesetzgebung enttäuscht und deponierte unterstützt von einem Grossteil der Grünen einen Rückweisungsantrag. Die Befürchtungen, dass durch die Kantonalisierung der Sozialleistungen und die Rechtszersplitterung ein Sozialabbau stattfindet, hätten sich bewahrheitet. Die SP-Fraktion bemängelte insbesondere, dass die Bundesbeiträge an die AHV und IV ungenügend geregelt seien und dass bei der Krankenversicherung sowohl Bundes- als auch Kantonsbeiträge zulasten der Einkommensschwachen heruntergefahren werden können. Ausserdem forderte die Linke und die Mehrheit der Grünen eine Harmonisierung des Stipendienwesens. Das bürgerliche Lager widersprach dieser Sichtweise und wies auf das klare Votum des Volkes bei der Abstimmung zur Verfassungsgrundlage hin. Es wäre am liebsten noch weiter gegangen und hätte eine stärkere Aufgabenentflechtung und positive Auswirkungen auf den Bundeshaushalt gewünscht. Bundesrat Hans-Rudolf Merz betonte die Notwendigkeit, den Kantonen Spielraum zu verschaffen und wehrte sich dementsprechend gegen das von der Linken gewünschte verstärkte Bundesengagement. Er räumte jedoch ein, dass in einigen Bereichen materielle Änderungen nötig seien. Allerdings müsse man diese separat diskutieren, um das fein geflochtene NFA-Projekt nicht durch Änderungen zu gefährden. Der Rückweisungsantrag wurde schliesslich trotz grossmehrheitlicher Unterstützung der Grünen mit 92 zu 65 Stimmen abgelehnt.
In der Detailberatung entschied der Nationalrat im Bereich der Nationalstrassen, dass grosse bauliche Unterhaltsarbeiten nicht den Kantonen übertragen werden können, sondern diesbezüglich der freie Wettbewerb spielen soll. Er lehnte einen Minderheitsantrag ab, der wie der Ständerat, die Möglichkeit von Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen in das Gesetz aufnehmen wollte. Weiter vermochte sich bei der individuellen Invalidenhilfe, die künftig Sache des Bundes ist, eine von Luc Recordon (G, VD) angeführte Minderheit mit dem Anliegen durchzusetzen, dass logopädische und psychomotorische Therapien für Kinder nicht kantonalisiert werden. Im Bereich der Krankenversicherung wehrte sich die Linke erfolglos gegen die abrupte Senkung der zukünftigen Bundesbeiträge und forderte eine dreijährige Übergangsfrist. Und auch bei den Bestimmungen zum Stipendienwesen stiess sich die Linke zusammen mit den Grünen an den kantonal völlig unterschiedlichen Bedingungen und forderte mehr Einheitlichkeit. Mit Minderheitsanträgen wollte das links-grüne Lager den Kantonen vorschreiben, unter welchen Umständen sie Stipendien bezahlen müssen und wie hoch die Mindestbeiträge sein sollen. Bundesrat Hans-Rudolf Merz wies darauf hin, dass der Bund nur einen Bruchteil der Kosten für das Stipendienwesen beisteure und deshalb den Kantonen – zumindest ohne Anhörung – nicht weit reichende Auflagen machen könne. Die Begehren des von der EVP-EDU-Fraktion unterstützten links-grünen Lagers fanden denn auch keine Annahme im Rat und scheiterten wie weitere Vorschläge, etwa gesamtschweizerische Alterslimite für Ausbildungsbeiträge zu fixieren oder den Kantonen vorzuschreiben, dass rückzahlbare Darlehen bloss ausnahmsweise die Stipendien ersetzen können. Abgelehnt wurde diesbezüglich allerdings auch ein Einzelantrag von Christa Markwalder (RL, BE), der im Gegenteil Beiträge künftig grundsätzlich in Form von Darlehen und nur ausnahmsweise mittels Stipendien gewähren wollte.
Bei der Totalrevision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen stellte das links-grüne Lager verschiedene Minderheitsanträge, um die Betroffenen besser zu stellen. Das Begehren, den Kantonen vorzuschreiben, dass sie sich so weit an den Kosten für längere Heim- und Spitalaufenthalte beteiligen müssen, dass niemand Sozialhilfe braucht, scheiterte aber ebenso wie die Forderung, dass der anzurechnende Beitrag für persönliche Auslagen von Heimbewohnern gesamtschweizerisch 5400 Franken betragen müsse. Durchzusetzen vermochte sich hingegen ein Antrag von Pascale Bruderer (S, AG) bei der Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten. Oppositionslos und mit Zustimmung des Bundesrates beschloss hier der Nationalrat, dass Kantone auch vom Arzt verordnete Bade- und Erholungskuren vergüten müssen. Ebenfalls erfolgreich war schliesslich ein Eventualantrag von Guy Parmelin (V, VD), welcher forderte, dass sich der Bund bei den Ergänzungsleistungen stärker an den Kosten für Personen beteiligt, die in Heimen und Spitälern wohnen.
Der **Ständerat** beharrte in der Differenzbereinigung mit knapper Mehrheit darauf, dass Kantone weiterhin grosse Unterhaltsarbeiten auf Autobahnen übernehmen können, obwohl sich eine Kommissionsmehrheit dem Nationalrat anschliessen wollte. Der Bund soll gemäss dem Entschluss weiterhin mit den Kantonen, welche über entsprechendes Fachwissen verfügen und die Gegebenheit kennen, Leistungsvereinbarungen abschliessen dürfen. Weiter hielt die Kleine Kammer an der Aufteilung der Ergänzungsleistungen zwischen Bund und Kanton fest und votierte gegen eine stärkere Beteiligung des Bundes bei den Kosten für Personen in Heimen. Ebenso unnachgiebig zeigte sich der

Ständerat bei der Sonderpädagogik, wo nach seinem Beschluss logopädische und psychomotorische Massnahmen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen sollen.
Der **Nationalrat** verweigert beim Autobahnunterhalt seinerseits wiederum die Zustimmung zur ständerätlichen Fassung, nach der der Bund mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen bei grossen baulichen Unterhaltsarbeiten schliessen kann. Bei der Finanzierung der Ergänzungsleistungen bei Personen, die in Spitälern und Heimen leben, beugte sich die Grosse Kammer dem Ständerat und beschloss mit 82 zu 78 Stimmen, die Verantwortung den Kantonen zuzuweisen. Schliesslich lenkte der Nationalrat auch bei der Sonderpädagogik ein. Gegen den Widerstand des links-grünen Lagers entschied er, logopädische und psychomotorische Therapien von der Liste der vom Bund vergüteten Leistungen zu streichen.
Der **Ständerat** lenkte darauf im Bereich der Nationalstrassen ein. Stillschweigend verzichtete er auf die Möglichkeit, dass der Bund die Kantone auch an grossen baulichen Unterhaltsarbeiten beteiligen kann.

05.071 Bundesgesetz über die Biersteuer

Botschaft vom 7. September 2005 zum Bundesgesetz über die Biersteuer (BBl 2005 5649)

Ausgangslage

Die Besteuerung des Bieres stützt sich heute auf den Bundesratsbeschluss vom 4. August 1934 über die eidgenössische Getränkesteuer, der von der Bundesversammlung am 29. September 1934 genehmigt wurde. Mit Beschluss vom 27. September 1937 hat der Bundesrat die allgemeine Getränkesteuer aufgehoben und einzig die Steuer auf Bier beibehalten.
In Artikel 41ter der alten Bundesverfassung war die Gesamtbelastung des Bieres (Bier- und Mehrwertsteuer) im Verhältnis zum Bierpreis garantiert. Die neue Bundesverfassung enthält keine solche Preisbindung mehr. Damit ist der Weg frei für die Ablösung des Getränkesteuerbeschlusses durch ein neues, zeitgemässes Biersteuergesetz.
Die Biersteuer gehört zu den auf EU-Ebene harmonisierten Verbrauchssteuern. Der vorliegende Entwurf des Biersteuergesetzes ist im Wesentlichen EU-kompatibel, verhindert Wettbewerbsverzerrungen und begünstigt Kartellbindungen nicht. Das Gesetz berücksichtigt die Verwaltungs- und Erhebungswirtschaftlichkeit und wird voraussichtlich zu keinem Personalmehrbedarf führen. Das Biersteuergesetz soll primär den veränderten rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen und Mängel des bisherigen Systems beheben. Bemessungseinheit ist weiterhin der Hektoliter. Die Preisbindung entfällt. Die Steuer bemisst sich neu nach der Gradstärke des Bieres auf der Grundlage des Stammwürzegehalts. Für wirtschaftlich unabhängige Kleinbrauereien mit einer Jahresproduktion von weniger als 55 000 Hektolitern Bier kommt die Biersteuermengenstaffel zur Anwendung, bei der sich die Steuer in Stufen von je 1000 Hektolitern um 40 Prozent bis zu einer Steuerbelastung von 60 Prozent ermässigt. Das neue Besteuerungssystem ist haushaltsneutral ausgestaltet. Damit sind Einnahmen aus der Biersteuer von zurzeit rund 100 Millionen Franken jährlich gewährleistet. Die Reineinnahmen fliessen in die allgemeine Bundeskasse. Das Biersteuergesetz ist ein reines Steuergesetz. Es enthält keine Vorschriften hinsichtlich des Jugendschutzes, der Werbeverbote und des Lebensmittelrechts.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Biersteuer (Biersteuergesetz, BStG)

06.03.2006	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
21.06.2006	NR	Abweichend.
19.09.2006	SR	Abweichend.
21.09.2006	NR	Abweichend.
26.09.2006	SR	Zustimmung.
06.10.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (37:2)
06.10.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (131:54)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Aufhebung von Erlassen

06.03.2006	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
21.06.2006	NR	Zustimmung.

Im **Ständerat** beantragte eine Kommissionsmehrheit die neu nach Alkoholgehalt abgestuften Steuersätze zu senken und Mindereinnahmen von 20 Millionen Franken in Kauf zu nehmen. Der Kommissionssprecher argumentierte, dass sich die Biersteuer in der Vergangenheit stärker erhöht habe als der Bierpreis und diese Schere nun wieder geschlossen werden sollte. Hans Lauri (V, BE) dagegen verwies darauf, dass trotz des sinkenden allgemeinen Bierverbrauchs der Bierkonsum der Jugendlichen steige und wehrte sich im Namen einer Kommissionsminderheit aus gesundheitspolitischen Gründen gegen eine Senkung der Biersteuer. Die 20 Millionen würden dereinst fehlen, wenn ein Präventionskonzept gegen Alkoholismus bezahlt werden müsse. Die Kleine Kammer folgte diesen Überlegungen und entschied sich mit 22 zu 18 Stimmen gegen eine Steuersenkung.
Im **Nationalrat** forderte eine aus Vertretern der SP-Fraktion zusammengesetzte Kommissionsminderheit Rückweisung der Vorlage mit dem Auftrag, einen Entwurf mit rechtlichen Grundlagen für die Besteuerung aller Alkoholika sowie Massnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention, insbesondere zum Schutz der Jugend, vorzulegen. Während die Linke dabei einen Zusammenhang zwischen Bierpreis und exzessivem Konsum geltend machte, wehrte sich das letztlich obsiegende bürgerliche Lager gegen eine solche Sichtweise und forderte, die Jugendprävention mit andern Mitteln zu betreiben. Der Rückweisungsantrag wurde trotz mehrheitlicher Unterstützung der Grünen deutlich verworfen. Zu Beginn der Detailberatung beschloss der Nationalrat auf Antrag der Kommissionsmehrheit mit 94 zu 79 Stimmen, den Grundsatzartikel mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach bei der Festlegung der Biersteuer die Bedürfnisse des Jugend- und Gesundheitsschutzes beachtet werden sollen. Eine Kommissionsminderheit um Bruno Zuppiger (V, ZH) und Bundesrat Hans-Rudolf Merz hatten sich vergeblich gegen diesen Zusatz gewehrt. Letzterer bezeichnete ihn als mit dem Charakter eines Fiskalgesetzes unvereinbar und taxierte ihn als blosse Gewissensberuhigung. Bei der Debatte über die Steuersätze scheiterten in der Folge sowohl Anträge zur Erhöhung der Steuer für Spezial- und Starkbier einerseits als auch zur Senkung der generellen Steuerbelastung andererseits. Ohne Erfolg blieben zudem Änderungsvorschläge des rot-grünen Lagers zur Verankerung des Jugend- und Gesundheitsschutzes. Der Antrag, einen Teil des Ertrages aus der Biersteuer für die Suchtbekämpfung zu verwenden, scheiterte ebenso wie die Begehren, süsse Biergemischgetränke höher zu besteuern oder dem Bundesrat die Kompetenz zu erteilen, den Steuersatz bei Bedarf zu erhöhen, um den Jugendschutz zu verstärken.
Im **Ständerat** plädierte Kommissionssprecher Bruno Frick (C, SZ) im Rahmen der Differenzbereinigung dafür, die vom Nationalrat eingefügte Bestimmung, wonach bei der Erhebung der Biersteuer der Jugend- und Gesundheitsschutz zu beachten ist, nicht zu übernehmen. Die Biersteuer müsse eine reine Verbrauchssteuer mit Fiskalcharakter bleiben. Bundesrat Merz betonte, dass der Zusatz rein deklamatorischer Natur sei und die Alkoholprävention mit andern Mitteln betrieben werden müsse. Eine Kommissionsminderheit um Dick Marty (RL, TI) argumentierte demgegenüber, dass die Bestimmung angesichts des Rauschtrinkens Jugendlicher ein wichtiges Zeichen setze. Ihr Antrag, sich der Grossen Kammer anzuschliessen, scheiterte nur äusserst knapp am Stichentscheid des Präsidenten Rolf Büttiker (RL, SO). Der **Nationalrat** hielt in der Folge mit 92 zu 81 Stimmen am Jugendschutzartikel fest, worauf der **Ständerat** schliesslich einlenkte.

05.072 Kollektivanlagengesetz

Botschaft vom 23. September 2005 zum Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz) (BBl 2005 6395)

Ausgangslage

Die Anlagefondsgesetzgebung soll an die revidierte Regelung in der EU angepasst und zu einer umfassenden Regelung der kollektiven Kapitalanlagen ausgebaut werden.
Dem geltenden Bundesgesetz über die Anlagefonds vom 18. März 1994 (Anlagefondsgesetz, AFG) sind nur Vermögen unterstellt, die aufgrund eines Kollektivanlagevertrages verwaltet werden (Art. 3 Abs. 1 AFG). Diese Beschränkung stellt einen wichtigen Standortnachteil für den Fondsplatz Schweiz dar. Insbesondere die im Ausland beliebte gesellschaftsrechtliche Form des Anlagefonds, die Société d'investissement à capital variable (Investmentgesellschaft mit variablem Kapital, SICAV), kann in der Schweiz derzeit nicht aufgelegt werden, da das Aktienrecht dies verunmöglicht. Zudem wurde die europäische Regelung für eurokompatible Anlagefonds zwischenzeitlich revidiert: Dabei haben sowohl die Anforderungen an die Anlagefonds als auch diejenigen an Fondsleitungen Änderungen erfahren.

Dies hat zur Folge, dass die schweizerische Anlagefondsgesetzgebung nicht mehr mit der europäischen Regelung vereinbar ist.
Die Totalrevision des Anlagefondsgesetzes verfolgt im Wesentlichen folgende Ziele:

- die Wiederherstellung der Vereinbarkeit der schweizerischen Anlagefondsgesetzgebung mit der Regelung der Europäischen Union;
- den Ausbau der Anlagefondsgesetzgebung zu einer umfassenden Gesetzgebung über die kollektiven Kapitalanlagen;
- die Attraktivitätssteigerung sowie die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Fondsplatzes, namentlich durch die Schaffung neuer Rechtsformen für die kollektive Kapitalanlage wie die SICAV und die Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen und durch die Neuunterstellung unter das Gesetz der – wenn überhaupt – bisher nur börsenrechtlich regulierten Investmentgesellschaften mit festem Kapital (SICAF);
- eine differenzierte Ausgestaltung und ein massvoller Ausbau des Anlegerschutzes durch zusätzliche Transparenz.

Zudem sollen die neuen Formen der kollektiven Kapitalanlage, mit Ausnahme der SICAF, wie vertragliche Anlagefonds von den direkten Steuern befreit werden, was einer entsprechenden Anpassung der massgeblichen Steuergesetze bedarf. Der erweiterte Geltungsbereich bedingt anstelle der ursprünglich vorgesehenen Teil- eine Totalrevision des AFG, die Einführung des Oberbegriffs kollektive Kapitalanlagen und entsprechend die Umbenennung des AFG in „Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz, KAG)“. Schliesslich wird der Anlegerschutz auf das Schutzbedürfnis der Anlegerinnen und Anleger ausgerichtet, indem zwischen „gewöhnlichen“ und „qualifizierten“ Anlegerinnen und Anlegern unterschieden wird. Zudem sollen deren Rechte gestärkt und die Transparenz zusätzlich verbessert werden. Mit der Erweiterung des Geltungsbereiches sowie der damit verbundenen steuerrechtlichen Änderungen erhält der Fondsplatz Schweiz eine dynamische, flexible und zukunftsorientierte Regulierung.

Verhandlungen

08.03.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
08.06.2006	SR	Abweichend.
09.06.2006	NR	Abweichend.
13.06.2006	SR	Abweichend.
19.06.2006	NR	Abweichend.
20.06.2006	SR	Zustimmung.
23.06.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (182:0)
23.06.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:0)

Zu Beginn der Debatte im **Nationalrat** erklärte der Kommissionssprecher, dass die Vorlage durch die Kommission zugunsten des Anlagefondsplatzes Schweiz modifiziert wurde. Das links-grüne Lager kritisierte diese Anpassungen und pochte vor allem auf den Schutz der Anleger. In der Detailberatung beschloss der Nationalrat abweichend von der bundesrätlichen Vorlage und gegen den Widerstand der Linke, der Grünen und Vertretern der CVP-Fraktion, Investmentgesellschaften mit fixem Kapital (SCIAF) nicht dem Gesetz und damit nicht der Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission zu unterstellen. Die bürgerliche Mehrheit argumentierte, dass diesbezüglich die weniger weitgehenden aktienrechtlichen Vorschriften ausreichen würden. Zudem richteten sich diese Investment- und Beteiligungsgesellschaften in Form von Aktiengesellschaften primär an risikobereite Anleger und dürften deshalb nicht gleich behandelt werden wie klassische Anlagefonds. Der Hinweis von Bundesrat Hans-Rudolf Merz, dass diese Gesellschaften das Gleiche täten wie klassische Anlagefonds und deshalb – in Einklang mit internationalen Gepflogenheiten – rechtlich auch gleich behandelt werden müssten, verfing nicht. Weiter beschloss die Grosse Kammer auf Antrag ihrer Kommission und gegen die Opposition des links-grünen Lagers, die Bestimmungen zur Verhinderung von Täuschungen zu lockern (Vermögen in kollektiven Anlagen müssen nicht mehr zu mindestens zwei Dritteln, sondern nur noch mehrheitlich in der bezeichneten Anlagekategorie investiert sein) sowie die Haftpflicht für Depotbanken weiter zu fassen und somit abzuschwächen.
Im **Ständerat** war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Die Mehrheit der Kleinen Kammer entschied sich bei der Frage der Unterstellung von Investmentgesellschaften mit festem Kapital (SICAF) unter das Gesetz für eine differenzierte Variante. Vom Gesetz ausgenommen werden sollen die SICAF demnach nur, wenn sie sich ausschliesslich an qualifizierte Anleger richten oder börsenkotiert sind. Bei den Bestimmungen zur Verhinderung von Täuschungen und der Haftpflicht für Depotbanken schloss sich der Ständerat den strenger gefassten Formulierungen des bundesrätlichen Entwurfes an.

In der Differenzbereinigung stimmte der **Nationalrat** beim Geltungsbereich des Gesetzes auf Antrag der Kommission dem ständerätlichen Kompromissvorschlag zu. Investmentgesellschaften in Form von Aktiengesellschaften unterstehen folglich dem Gesetz, wenn sie nicht börsenkotiert sind und sich auch an Publikumsanleger richten. Bei den Bestimmungen zur Verhinderung von Täuschungen und der Haftpflicht für Depotbanken beharrte die Grosse Kammer dagegen auf ihren Entscheiden.
Der **Ständerat** schwenkte in der Folge bei der Haftpflicht für Depotbanken auf die Linie des Nationalrates ein und besiegelte eine gewisse Lockerung. Dagegen hielt die Kleine Kammer an ihren Beschlüssen zur Verhinderung von Täuschungen fest. Der **Nationalrat** willigte diesbezüglich schliesslich ein, worauf der **Ständerat** auch noch die letzten Differenzen bereinigte.

05.428 Parlamentarische Initiative (WAK-SR). Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen. Verlängerung

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR): 06.09.05 (BBl 2005 5771)
Stellungnahme des Bundesrates: 30.09.05 (BBl 2005 5781)

Ausgangslage

Für die Besteuerung der Beherbergungsleistungen im Rahmen der Mehrwertsteuer gilt bis zum 31. Dezember 2006 ein Sondersteuersatz von 3,6 Prozent. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) beriet an ihrer Sitzung vom 23. Mai 2005 das weitere Vorgehen bezüglich dieses Sondersatzes. Er war in der Vergangenheit bereits zweimal verlängert worden. Nach eingehender Diskussion wurde mit 8 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative für eine abermalige Verlängerung des Sondersteuersatzes für Beherbergungsleistungen bis Ende Dezember 2010 beschlossen. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates stimmte diesem Beschluss am 22. August 2005 mit 15 zu 8 Stimmen bei einer Enthaltung zu.

Verhandlungen

23.05.2005	WAK-SR	Beschluss, eine Initiative der Kommission auszuarbeiten.
22.08.2005	WAK-NR	Zustimmung.
05.10.2005	SR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
14.12.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:1)
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (118:55)

Der **Ständerat** stimmte dem Gesetzesentwurf diskussionslos und ohne Gegenstimme zu.
Im **Nationalrat** bekämpften die Ratslinke und die Grünen vergeblich die in ihren Augen unzweckmässige Vorlage. Für Remo Gysin (S, BS) braucht es den Sondersatz der Mehrwertsteuer nicht mehr, weil sich die Lage der schweizerischen Hotellerie verbessert habe. Viel eher müsste die Erneuerung der Infrastruktur gefördert werden. Luc Recordon (G, VD) war der Meinung, dass die Schweizer Tourismuspolitik generell überdacht werden müsse. Der französischsprachige Kommissionssprecher Charles Favre (RL, VD) wiederum betonte, dass mit einer Verlängerung des Sondersatzes für die Hotellerie dem Bundesrat und dem Parlament auch die Zeit eingeräumt werden soll, um darüber nachzudenken, wie das System vereinfacht werden könnte. Ein Nichteintretensantrag wurde mit 104 zu 55 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 101 zu 54 Stimmen angenommen.

06.017 Finanzmarktaufsichtsgesetz

Botschaft vom 1. Februar 2006 zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG) (BBl 2006 2829)

Ausgangslage

Ziel des Finanzmarktgesetzes ist es, in der Schweiz die staatliche Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen und weitere Finanzintermediärinnen und -intermediäre in einer Behörde zusammenzufassen. Damit werden die drei Behörden, die Eidgenössische Bankenkommission, das Bundesamt für Privatversicherungen und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei in der „Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA)“ zusammengeführt.

Vor dem Hintergrund dynamischer Entwicklungen auf den Finanzmärkten sowie der immer grösseren Komplexität der Aufgabe der Finanzmarktaufsicht wird auch die institutionelle Struktur der bisher bestehenden Aufsichtsorgane verbessert. Mit der Errichtung einer integrierten Aufsichtsbehörde wird auf die Veränderungen reagiert und eine organisatorische Neuausrichtung vollzogen, welche die schweizerische Finanzmarktaufsicht stärken und ihr als Gesprächspartner im internationalen Verhältnis ein grösseres Gewicht verleihen wird.
Die FINMA wird als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet, die über funktionelle, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit sowie über eine zeitgemässe Führungsstruktur mit einem Verwaltungsrat, einer Geschäftsleitung und einer Revisionsstelle verfügt. Die Unabhängigkeit der FINMA verlangt im Gegenzug nach einer Rechenschaftspflicht und politischen Oberaufsicht durch den Bund. Neben organisatorischen Fragen enthält das vorgeschlagene Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; FINMAG) auch Grundsätze zur Finanzmarktregulierung, eine Regelung zur Haftung sowie harmonisierte Aufsichtsinstrumente und Sanktionen. Damit kommt dem FINMAG gewissermassen die Funktion eines Dachgesetzes über die übrigen Gesetze, die die Finanzmarktaufsicht regeln, zu. Der gesetzlich umschriebene Auftrag der Aufsichtsbehörde bleibt jedoch der Gleiche, und den Besonderheiten der verschiedenen Aufsichtsbereiche wird Rechnung getragen. So haben die Banken weiterhin die Anforderungen des Bankengesetzes, die Versicherungsunternehmen diejenigen des Versicherungsaufsichtsgesetzes, die Anlagefonds diejenigen des Anlagefondsgesetzes usw. zu erfüllen. Auch das System der Selbstregulierung nach dem Geldwäschereigesetz und dem Börsengesetz wird beibehalten.
Im Weiteren wird auch die Behördenorganisation im Übernahmewesen angepasst. Dies drängt sich aufgrund der Revision der Bundesrechtspflege auf, da dadurch im Übernahmewesen ein vierstufiger Instanzenzug entsteht. Ein so langer Instanzenzug würde Übernahmetransaktionen faktisch blockieren und allenfalls sogar zum Scheitern bringen. Mit der Revision der Kompetenzen der verschiedenen Behörden wird diese Unzulänglichkeit behoben.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG)

07.03.2007	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
07.06.2007	SR	Abweichend.
14.06.2007	NR	Abweichend.
18.06.2007	SR	Abweichend.
19.06.2007	NR	Abweichend.
20.06.2007	SR	Abweichend.
20.06.2007	NR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
21.06.2007	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
22.06.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:0)
22.06.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Vorlage 2
Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel

07.03.2007	NR	Abweichend vom Entwurf der Kommission.
07.06.2007	SR	Abweichend.
14.06.2007	NR	Zustimmung
22.06.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (178:7)
22.06.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Im **Nationalrat** war das Eintreten unbestritten. Eine aus SVP-Mitgliedern zusammengesetzte Minderheit der Kommission für Wirtschaft und Abgaben beantragte allerdings, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, die Aufsicht über die Pensionskassen und Anlagestiftungen, die SUVA und die Post-Finance in den Gesetzesentwurf aufzunehmen. Die Kommissionssprecher wiesen darauf hin, dass eine allfällige Integration der Aufsicht über die Pensionskassen in die neue Aufsichtsbehörde in der Kommission ausführlich diskutiert worden war. Diese reichte zudem das Postulat „06.3660 Finanzmarktaufsichtsgesetz – Weiterentwicklung“ ein, welches den Bundesrat auffordert, eingehend zu prüfen, inwieweit weitere Finanzintermediäre wie die Pensionskassen zukünftig ebenfalls dem Finanzmarktaufsichtsgesetz zu unterstellen sind. Die Kommissionssprecher betonten überdies, dass eine Integration dieser Instrumente in das FINMAG die

Einführung der neuen Finanzmarktaufsicht um bis zu zwei Jahre verzögern könnte. Der Rückweisungsantrag wurde mit 119 zu 44 Stimmen abgelehnt.

Vorlage 1
Der Nationalrat folgte der Vorlage des Bundesrates bis auf wenige Punkte. Wie von der Kommissionsmehrheit beantragt, nahm der Nationalrat – entgegen dem Vorschlag des Bundesrates und einer Kommissionsminderheit – die Stärkung des Finanzplatzes in die Ziele der Finanzmarktaufsicht auf (Art. 6 Abs. 2). Der Rat legte überdies auf Antrag der Kommissionsmehrheit im Gesetz fest (Art. 9 Abs. 3), dass der Bundesrat bei der Wahl des Verwaltungsrates der Aufsichtsbehörde, deren Bezeichnung zuvor beschlossen worden war (FINMA), auf eine angemessene Vertretung beider Geschlechter achtet. Auf Antrag der Kommissionsmehrheit beschloss der Rat, dass das Personal der FINMA öffentlich-rechtlich und nicht privatrechtlich anzustellen sei (Art. 13 Abs. 1). Die Kommissionsmehrheit wollte vermeiden, dass dem Personal, vor allem dem Kader, überhöhte Löhne bezahlt werden. Es sei folgerichtig, dass die Rechtsstellung des Personals der Art der von ihm wahrzunehmenden Aufgaben entspreche. Eine Minderheit der Kommission war sich mit dem Bundesrat einig, dass das Personal privatrechtlich anzustellen sei, weil dadurch mehr Flexibilität bei den Löhnen und damit die Konkurrenzfähigkeit gegenüber der Privatwirtschaft und die Rekrutierung von hoch qualifiziertem Personal gewährleistet werden können.
Der Nationalrat folgte seiner Kommission auch, als es um die Verschärfung der Sanktionen bei Verletzungen der Meldepflicht ging (Änderung bisherigen Rechts, Ziff. 6 Art. 41 Abs. 1, 2). Er legte die Busse bei vorsätzlicher Verletzung auf 20 Millionen und bei fahrlässiger Verletzung der Meldepflicht auf 10 Millionen Franken fest, was einer Verzehnfachung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Beträge entspricht. Zuvor hatte er die SVP-Minderheitsanträge der Kommission abgelehnt, wonach die in Artikel 44-47 FINMAG vorgesehenen Sanktionen aufzuheben seien.
Die weiteren Minderheitsanträge wurden alle ebenfalls abgelehnt. Der Bundesrat beantragte mit seiner Botschaft einen möglichst hohen Grad an institutioneller und finanzieller Autonomie für die FINMA und sieht deshalb lediglich eine parlamentarische Oberaufsicht ohne Budgethoheit des Parlaments vor. Eine Minderheit der Kommission wollte allerdings das jährliche Globalbudget dem Parlament unterbreitet haben, um so Kostensteigerungen zu vermeiden (Art. 9 Abs. 1 Bst. j). In den Augen der Kommissionsmehrheit braucht die FINMA aber die Budgethoheit, um ihre Aufgaben unabhängig von sachfremden Einflüssen und mit der nötigen Flexibilität gegenüber dem Markt erfüllen zu können.
Abgelehnt wurde ein Antrag zu Artikel 15 Absatz 1 (Finanzierung), wonach die Aufsichtsabgabe, welche von den Beaufsichtigten für die Kosten, welche durch die FINMA-Gebühren nicht gedeckt sind, nur für reine Aufsichtskosten einzuziehen ist.
Gemäss Gesetz informiert die FINMA die Öffentlichkeit regelmässig über ihre Tätigkeit; über einzelne Verfahren informiert sie allerdings nur in drei Fällen: um die Marktteilnehmer oder die Beaufsichtigten zu schützen; um falsche oder irreführende Informationen zu berichtigen; um das Ansehen des Schweizer Finanzplatzes zu wahren. Ein Minderheitsantrag, über sämtliche Verfahren zu informieren, wurde ebenfalls abgelehnt (Art. 22 Abs. 2).
Im Bereich der Rechts- und Amtshilfe wurde ein Antrag der Minderheit abgelehnt, die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung zu streichen, dass die FINMA die Zustimmung verweigert, wenn die Informationen an Strafbehörden weitergeleitet werden sollen und die Rechtshilfe in Strafsachen ausgeschlossen wäre (Art. 42 Abs. 3). Der Rat folgte der Kommissionsmehrheit, der es wichtig war, auch im FINMAG an der doppelten Strafbarkeit festzuhalten, d.h. vorzusehen, dass einem ersuchenden Staat internationale Rechtshilfe nur in Fällen gewährt wird, die sowohl in der Rechtsordnung der Schweiz als auch in jener des ersuchenden Staates strafbar sind.
Der **Ständerat** schaffte einige Differenzen zum Nationalrat. Die vom Nationalrat eingefügte Bestimmung, wonach die FINMA bei ihrer Aufsichtstätigkeit insbesondere die Interessen des Finanzplatzes Schweiz zu berücksichtigen habe (Art. 6 Abs. 2), fand beim Ständerat keine Zustimmung. Ernst Leuenberger (S, SO) wies im Namen der Kommissionsminderheit darauf hin, dass sich diese Forderung nicht mit der Unabhängigkeit vereinbaren lasse, welche von der künftigen Finanzmarktaufsicht erwartet werde. Der Rat folgte ihm mit 21 zu 4 Stimmen. Die Kleine Kammer lehnte es ab, im Gesetz explizit vorzuschreiben, dass im Verwaltungsrat der FINMA beide Geschlechter angemessen vertreten sein müssen (Art. 9 Abs. 3). Sie folgte zwar dem Nationalrat, indem sie für die öffentlich-rechtliche Anstellung des Personals der FINMA votierte, befugte hingegen den Verwaltungsrat, die Anstellungsverhältnisse unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat in einer Verordnung zu regeln (Art. 13). Bei den Änderungen bisherigen Rechts (Ziff. 16 Art. 41 Abs. 1, 2) folgte er seiner Kommission und hielt bei den Bussen für Verletzungen der

Meldepflicht an den Höchstbeträgen fest, wie sie der Bundesrat vorgesehen hatte, nämlich 2 Millionen bei vorsätzlicher und 1 Million Franken bei fahrlässiger Verletzung der Meldepflicht.
In der Differenzbereinigung lenkten beide Räte in gewissen Punkten ein. Der **Nationalrat** hielt vorerst an der Berücksichtigung der Interessen des Finanzplatzes Schweiz fest, schloss sich aber schliesslich dem Ständerat an. Bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates nahm der Ständerat die Version des Nationalrates an. Bei den Sanktionen bei vorsätzlicher Verletzung der Meldepflicht hielten hingegen beide Räte an ihren Positionen fest. Schliesslich schlug der Nationalrat eine Formulierung vor, wonach – ohne einen Höchstbetrag festzulegen – die Busse vom erzielten Profit abhängig zu machen ist. Die **Einigungskonferenz** entschied sich für die Version des Nationalrates, die darauf von beiden Räten bestätigt, im Ständerat allerdings heftig kritisiert wurde.
Vorlage 2
Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des **Nationalrates** kam zum Schluss, dass die geänderten Offenlegungsvorschriften im Börsengesetz umgehend umzusetzen seien und empfahl deshalb ihrem Rat, diese Bestimmungen im Rahmen einer separaten Vorlage als dringlich zu erklären. Um bei Übernahmegeschäften Transparenz zu schaffen, beantragte die Kommission, die Eintrittsschwelle für die Meldepflicht beim Erwerb von Beteiligungspapieren von heute 5 auf 3 Prozent der Stimmrechte zu senken. Weiter beantragte sie, dass für die Berechnung der Schwellenwerte der Erwerb von Aktien und Optionen zusammengezählt wird. Um den Offenlegungspflichten Nachdruck zu verleihen, beantragte die Kommission zudem, dass der Richter bei Missachtung der Meldepflicht die Ausübung des Stimmrechts des fehlbaren Investors suspendieren kann. Der Nationalrat nahm diese Bestimmungen trotz der Opposition von Pirmin Schwander (V, SZ) gegen die Senkung der Eintrittsschwelle für die Meldepflicht an. Ebenfalls angenommen wurde der Antrag von Johann Schneider (FDP, BE), die Offenlegung nicht auf einen Einzelakteur zu beschränken, sondern auf Investorenkonstrukte auszudehnen, die oft mit einem Dritten zusammenarbeiten (Art. 20 Abs. 1bis).
Der **Ständerat** schloss sich im Grundsatz dem Nationalrat an. Der Kommissionssprecher wies darauf hin, dass der Ständerat ebenso wie der Nationalrat vermeiden wolle, dass Angreifer bei Übernahmekämpfen unerkannt grosse Beteiligungen an Zielgesellschaften aufbauen können, indem sie sich neu entwickelter Finanzinstrumente, die vom Gesetz nicht erfasst sind, bedienen. Der Ständerat hat deshalb den vom Nationalrat hierfür vorgeschlagenen Absatz im Börsengesetz vereinfacht und Rechtsunsicherheiten ausgeräumt. Weiter beschränkte der Rat die Suspendierung der Stimmrechtsausübung von Personen, die eine Beteiligung unter Verletzung der Meldepflicht erwerben oder veräussern, auf höchstens fünf Jahre. Der Ständerat folgte dagegen dem Nationalrat nicht, wo es darum ging, die Vorlage dringlich zu erklären. Er nahm eine Formulierung an, wonach die Vorlage direkt nach Ablauf der Referendumsfrist bzw. nach einer allfälligen Volksabstimmung in Kraft zu setzen ist.
Der **Nationalrat** folgte den Beschlüssen des Ständerates.

06.035 Mineralölsteuergesetz. Änderung

Botschaft vom 3. Mai 2006 zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes (BBl 2006 4259)

Ausgangslage

Die Motion UREK-N (02.3382) vom 20. August 2002 beauftragt den Bundesrat, eine Änderung der Gesetzgebung über die Mineralölsteuer in die Wege zu leiten. Die Besteuerung des als Treibstoff zu verwendenden Erd-, Flüssig- und Biogases ist um mindestens 40 Rappen pro Liter Benzinäquivalent zu senken mit dem Ziel, den CO_2-Ausstoss und die Luftschadstoffbelastung im Strassenverkehr zu senken. Die Steuersenkung ist durch eine Höherbesteuerung des Benzins so zu kompensieren, dass der Gesamtertrag aus der Besteuerung von Treibstoffen konstant bleibt. Da Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen ebenfalls eine erhebliche Senkung der CO_2-Emissionen bewirken können, wird vorgesehen, diese von der Steuer zu befreien.
Eine Reduktion der Steuer auf Erd- und Flüssiggas um 40 Rappen je Liter Benzinäquivalent sowie eine vollständige Steuerbefreiung des Biogases und der anderen Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen schafft einen genügenden Anreiz, um die Nachfrage nach umweltschonenden Treibstoffen zu erhöhen. Zu erwarten sind steigende Verbrauchszahlen bei Erd-, Flüssig-, Biogas und anderen Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen. Die Nachfrage nach Benzin wird wegen der Substitution, der Steuererhöhung zur Kompensation der Mindereinnahmen sowie weiterer Einflüsse sinken.
Durch eine Steuerreduktion bei den umweltschonenden Treibstoffen kann der CO_2-Ausstoss im Verkehrsbereich substanziell reduziert werden, was einen wichtigen Beitrag zur Schliessung der Ziellücke gemäss CO_2-Gesetz darstellt.

Verhandlungen

05.10.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
11.12.2006	SR	Abweichend.
07.03.2007	NR	Abweichend.
13.03.2007	SR	Abweichend.
15.03.2007	NR	Zustimmung.
23.03.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (193:0)
23.03.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Im **Nationalrat** befürworteten alle Fraktionen Eintreten auf die Vorlage. In der Detailberatung lag bei den Bestimmungen zur Steuererleichterung für Erd- und Flüssiggas der Antrag einer links-grünen Kommissionsminderheit vor. Martin Bäumle (-, ZH) verlangte im Namen dieser Minderheit eine unterschiedliche Steuererleichterung für Erd- und Flüssiggas (Art. 12a). Ziel der Vorlage sei die gezielte Steuerentlastung bei Treibstoffen in Abhängigkeit von ihrer ökologischen Effizienz. Erdgas (Methan) produziere bei der Verbrennung deutlich weniger CO_2 pro Energieeinheit als Flüssiggas (Propan, Butan) und müsse daher steuerlich stärker entlastet werden. Der Nationalrat folgte jedoch mit 96 zu 72 Stimmen dem Vorschlag der Mehrheit und des Bundesrates, wonach für Erd- und Flüssiggastreibstoff pro Liter Benzinäquivalent einheitlich 40 Rappen weniger Mineralölsteuer bezahlt werden müssen.
Bei den Bestimmungen zur Steuerbefreiung von Treibstoffen aus erneuerbaren Energien (Art. 12b) waren Hansjörg Walter (V, TG) und Josef Kunz (V, LU) als Stimmen der Landwirtschaft mit ihren Einzelanträgen erfolgreich. Sie verlangten, dass der Bundesrat bei der Steuerbefreiung insbesondere Treibstoffe aus einheimischen nachwachsenden Rohstoffen berücksichtigt. Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, alle Treibstoffe aus erneuerbaren Energien von der Steuer zu befreien. Mit dem Antrag von Hansjörg Walter nahm der Nationalrat jedoch ein Konzept an, das die einheimischen Treibstoffe aus erneuerbaren Energien grundsätzlich von der Steuer befreit. Importierte „grüne" Treibstoffe sollen andererseits anfänglich nur bis zu einer maximalen Menge von 150 Millionen Litern von der Mineralölsteuer befreit werden. Ab dem zweiten Jahr soll die steuerbefreite Menge importierter Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen um jährlich 10 Millionen Liter erhöht werden.
Darüber hinaus beantragte die Kommissionsmehrheit dem Plenum erfolgreich weitere Präzisierungen für eine Steuerbefreiung. So soll der Bundesrat beim Umfang der Steuerbefreiung für „grüne" Treibstoffe deren Beitrag an den Umweltschutz und an die energiepolitischen Zielsetzungen berücksichtigen. Kriterium soll auch die Wettbewerbsfähigkeit dieser Treibstoffe gegenüber fossilen Treibstoffen sein. Der Bundesrat muss zudem „Mindestanforderungen an den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz" stellen (Art. 12b Abs. 3).
In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 123 zu 35 Stimmen angenommen. Rund die Hälfte der Freisinnig-demokratischen und der SVP-Fraktion lehnten den Entwurf ab.
Im **Ständerat** wurde die vom Nationalrat beschlossene steuerliche Gleichbehandlung von Flüssiggas und Erdgas als undifferenziert betrachtet. Auf Antrag seiner Kommission nahm das Plenum mit 32 zu 7 Stimmen die Bestimmung an, wonach auf Erdgas aus ökologischen Gründen weniger Steuern erhoben werden sollen als auf Flüssiggas. Die Steuern für Erdgas sollen um 40 Rappen, jene für Flüssiggas um 20 Rappen pro Liter Benzinäquivalent gesenkt werden. Im Nationalrat war ein gleich lautender Antrag einer links-grünen Kommissionsminderheit zuvor abgelehnt worden. Wie der Nationalrat beschloss auch die Kleine Kammer, einheimische Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen vollständig von den Treibstoffsteuern zu befreien (Art. 12b Abs. 1). Bei den weiteren Bestimmungen zur Steuerbefreiung gab es jedoch Abweichungen. So soll der Bundesrat unter Berücksichtigung des inländischen Angebots festlegen, wie viel Treibstoff aus erneuerbaren Rohstoffen – wie zum Beispiel Bio-Ethanol aus Zuckerrohr oder Bio-Diesel aus Raps – importiert werden kann. Mit Stichentscheid des Ratspräsidenten wurde ein Antrag von Philipp Stähelin (C, TG) angenommen. Demnach soll die Mindestbeimischung von Biotreibstoffen in die üblichen fossilen Kraftstoffe gefördert werden. Er verwies auf entsprechende Mengenziele in Deutschland und in der Europäischen Union. Carlo Schmid-Sutter (C, AI) empfahl namens der Kommission ohne Erfolg, diesen Antrag abzulehnen. Unter anderem gehe es bei dieser Vorlage um Steuererleichterungen im Sinne einer Anreizpolitik. Damit liessen sich Zwangsmassnahmen – wie die Dekretierung einer Mindestbeimischung – schlecht vereinbaren. Auch Bundesrat Hans-Rudolf Merz riet von einem solchen Markteingriff ab.
Die vom Nationalrat angenommene Bestimmung, wonach der Bundesrat bei der Zulassung von Biotreibstoffen Mindestanforderungen an den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz stellen muss, wurde auf Antrag von Pierre Bonhôte (S, NE) mit der Anforderung verknüpft, dass auch

die Produktionsbedingungen sozial annehmbar sein müssen. Dick Marty (RL, TI) wies auf teilweise unhaltbare Arbeitsbedingungen in Drittweltländern hin. Es brauche nicht nur eine positive ökologische Gesamtbilanz, sondern auch ein Mindestmass an menschenwürdigen Arbeitsbedingungen. Bundesrat Merz bezeichnete es als nicht praktikabel, die Lohn- und Arbeitsbedingungen in diesen Ländern zu untersuchen. Die ökologischen Bedingungen seien anhand der Produkte nachvollziehbar. Aber bei den sozialen Bedingungen sei das sehr viel schwieriger. Das langfristige Potenzial von Biotreibstoffen in der Schweiz liege bei ganz wenigen Prozenten. Es sei wichtig, von Anfang an den export- und agrarorientierten Entwicklungsländern eine Chance zu geben. Der Ständerat folgte schliesslich jedoch knapp mit 18 zu 17 Stimmen dem Antrag Bonhôte und verlangte, dass der Bundesrat nur Biotreibstoff zulässt, der unter sozial annehmbaren Bedingungen produziert wurde.
Bei der Differenzbereinigung entschied der **Nationalrat**, Flüssiggas und Erdgas steuerlich gleich zu behandeln (Art. 12 a). Der Ständerat und eine linksgrüne Kommissionsminderheit des Nationalrates wollten eine Besteuerung dieser Treibstoffe in Abhängigkeit von ihrer ökologischen Effizienz. Der **Ständerat** folgte jedoch letztlich in dieser Differenz dem Nationalrat und akzeptierte die steuerliche Gleichbehandlung. Die Bestimmung, wonach der Bundesrat die Kompetenz erhalten soll, eine Mindestbeimischung von Biotreibstoffen in fossile Treibstoffe festzulegen, strich der Ständerat wieder aus dem Gesetzesentwurf und folgte damit dem Nationalrat. Die Kleine Kammer hatte diese Bestimmung bei der ersten Beratung mit knappem Entscheid selbst eingeführt. Bei einer weiteren Differenz, den Mindestanforderung an sozial annehmbare Produktionsbedingungen, akzeptierte der **Nationalrat** schliesslich einen vom Ständerat zuvor leicht modifizierten Text (Art. 12 b Abs. 3). Vom Bundesrat wird verlangt darauf zu achten, dass keine Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen importiert werden, welche unter sozial nicht annehmbaren Bedingungen produziert worden sind.
Beide Räte nahmen die Vorlage in der Schlussabstimmung einstimmig an.

06.037 Ehepaarbesteuerung. Sofortmassnahmen

Botschaft vom 17. Mai 2006 zu den Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung (BBl 2006 4471)

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) enthält eine verfassungswidrige steuerliche Diskriminierung der Zweiverdienerehepaare gegenüber den gleichsituierten Konkubinatspaaren. Von dieser Diskriminierung sind vor allem Ehegatten des mittleren bis oberen Mittelstandes betroffen, die beide massgebend am Familieneinkommen beteiligt sind und ein Bruttoarbeitseinkommen zwischen 80 000 und 500 000 Franken erzielen.
Ziel dieser Vorlage ist es, die verfassungswidrige Ungleichbehandlung von Zweiverdienerehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren im Bereich der direkten Bundessteuer abzubauen. Dies soll mittels gezielter, rasch und einfach umsetzbarer Sofortmassnahmen geschehen.
Die Auswertung der Vernehmlassung hat ergeben, dass die Zielsetzung der Vorlage, die Schlechterstellung von Zweiverdienerehepaaren möglichst rasch zu beseitigen, von der überwiegenden Mehrheit begrüsst wird. Die vorgeschlagenen Massnahmen wurden aber deutlich abgelehnt. Keine Zustimmung fanden insbesondere die für die Gegenfinanzierung vorgesehene Tariferhöhung bei den Alleinstehenden sowie die Nichtberücksichtigung der Rentnerehepaare. Kritisiert wurde sodann die ungleiche Belastung von Einverdiener- und Zweiverdienerehepaaren: Durch die massive Erhöhung des Zweiverdienerabzugs würden Zweiverdienerehepaare wesentlich weniger Steuern als Einverdienerehepaare mit gleichem Gesamteinkommen bezahlen. Damit werde vom Grundsatz abgewichen, dass Ehepaare mit gleichem Gesamteinkommen in etwa gleich behandelt werden, ungeachtet aus welcher Quelle die Einkünfte stammen.
Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, schlägt der Bundesrat eine so genannte Kombi-Lösung vor. Diese basiert zwar auf der Vernehmlassungsvorlage, wird jedoch durch eine weitere Massnahme ergänzt. Neben einer massvollen Erhöhung des Zweiverdienerabzugs soll zusätzlich ein Verheiratetenabzug für alle Ehepaare in der Form eines Sozialabzuges eingeführt werden. Der Vorschlag berücksichtigt damit sowohl das Anliegen, die Schlechterstellung von Zweiverdienerehepaaren zu mildern, wie auch dasjenige, die Belastung von Ein- und Zweiverdienerhaushalten ausgewogen zu gestalten.
Der Zweiverdienerabzug soll massvoller erhöht werden, als dies in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen war. Konkret wird vorgeschlagen, 50 Prozent des niedrigeren Ehepaarverdienstes bis zu einem Maximum von 12 500 Franken zum Abzug zuzulassen. Der heute geltende Zweiverdienerabzug von höchstens 7600 Franken soll als Minimalansatz beibehalten werden. Mit dem

Verheiratetenabzug von 2500 Franken pro Ehepaar wird ein zusätzliches Element eingeführt, das die verfassungswidrige Mehrbelastung von Zweiverdienerehepaaren reduziert. Von dieser Steuerentlastung profitieren aber auch Rentnerehepaare, Einverdienerehepaare und Ehepaare, deren Einkünfte aus anderer Quelle als Erwerbseinkommen stammen. Die Steuermindereinnahmen aufgrund des erhöhten Zweiverdienerabzugs und des neuen Verheiratetenabzugs sind ungefähr gleich hoch.
Mit der Kombi-Lösung wird für rund 160 000 Zweiverdienerehepaare, d. h. für zwei Drittel dieser Paare, die Schlechterstellung gegenüber den Konkubinatspaaren beseitigt. Für die übrigen 80 000 Zweiverdienerehepaare wird die verfassungswidrige Mehrbelastung lediglich gemildert. Mit dem neuen Verheiratetenabzug werden zudem alle Ehepaare entlastet. Da die verfassungswidrige Schlechterstellung hauptsächlich Ehepaare mit zwei Erwerbseinkommen betrifft, werden diese mit den beiden Massnahmen stärker entlastet als Ehepaare, bei welchen nur der Ehemann oder die Ehefrau erwerbstätig ist. Mit dem Verheiratetenabzug bleibt die Belastungsdifferenz zwischen den Ein- und Zweiverdienerehepaaren aber in einem vertretbaren Rahmen.
Die Sofortmassnahmen entschärfen rasch und einfach das Problem der verfassungswidrigen Schlechterstellung, ohne einen Systementscheid zwischen Individualbesteuerung und Splitting zu präjudizieren. Ausserdem ist die Kombi-Lösung mit einem Minderertrag von 540 Millionen Franken für den Bund (Basis: Finanzplan 2010) finanziell verkraftbar. 110 Millionen Franken haben die Kantone zu tragen. Die anfallenden Mindererträge sollen gegenfinanziert werden. Die Erhöhung des Zweiverdienerabzugs dürfte eine vermehrte Arbeitstätigkeit des zweiten Ehepartners fördern, wodurch langfristig mit Mehreinnahmen von bis zu 50 Millionen Franken gerechnet werden kann. Das Effizienzsteigerungsprojekt „INSIEME“ der Eidgenössischen Steuerverwaltung generiert ebenfalls ca. 50 Millionen Franken Mehreinnahmen. Die verbleibenden 440 Millionen Franken müssen ausgabenseitig kompensiert werden. Die Umsetzung der Kompensation im Finanzplan erfolgt erst, nachdem sich der Bundesrat über die Wachstumsraten und Zielvorgaben im Rahmen der Aufgabenüberprüfung geäussert hat. Auf die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Mehrbelastung von Alleinstehenden soll hingegen verzichtet werden.
Die Sofortmassnahmen sollen per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden. Für die Steuerpflichtigen würden sie frühestens 2009 zum Tragen kommen. In einem zweiten Schritt soll die umfassende Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung an die Hand genommen werden. Der Bundesrat hat deshalb das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, ihm einen Beschluss vorzulegen, der es dem Parlament ermöglicht, einen Grundsatzentscheid über die Individualbesteuerung oder die gemeinsame Besteuerung (z. B. mittels Splitting) zu fällen. Sobald sich das Parlament über die Weichenstellung einigt, wird der Bundesrat eine konkrete Gesetzesvorlage ausarbeiten.

Verhandlungen

15.06.2006	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
05.10.2006	NR	Zustimmung.
06.10.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
06.10.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (166:0)

Im **Ständerat** blieb unbestritten, dass die verfassungswidrige Heiratsstrafe rasch beseitigt werden muss. Entsprechend fiel der Eintretensbeschluss der Kleinen Kammer ohne Gegenstimme. In der Detailberatung indessen wehrte sich eine aus den drei SP-Fraktionsmitgliedern und zwei Vertretern der freisinnig-demokratisch Fraktion zusammengesetzte Kommissionsminderheit gegen den als sachfremd bezeichneten neuen Sozialabzug von 2500 Franken für Verheiratete. Dabei wurde insbesondere kritisiert, dass allen Ehepaaren Steuererleichterungen gewährt würden – ohne Berücksichtigung der konkreten Einkommensverhältnisse und ohne zu differenzieren, ob Kinder und Betreuungspflichten vorhanden seien. Bundesrat Hans-Rudolf Merz und die Ratsmehrheit hielten entgegen, dass der Verheiratetenabzug nötig sei, um das System im Gleichgewicht zu halten und die Alleinverdiener-Ehepaare nicht über Gebühr zu benachteiligen. Zudem würden auch Rentnerehepaare und Ehepaare, bei welchen die Einkünfte aus anderen Quellen als dem Erwerbseinkommen stammen, vom Abzug profitieren. Die Mehrheit des Rates folgte dieser Argumentation und versagte dem Minderheitsantrag mit 10 zu 25 Stimmen die Zustimmung. Die Gesamtabstimmung passierte die Vorlage im Anschluss oppositionslos.
Im **Nationalrat** wollten die Grünen mit einem Nichteintretensantrag verhindern, dass vor einem überfälligen Wechsel zu einer zivilstandsunabhängigen Besteuerung noch schnell kostspielige Sofortmassnahmen beschlossen werden. Die überwältigende Ratsmehrheit sah jedoch angesichts der Tatsache, dass der Wechsel zu einem neuen System viel Zeit benötigt, dringenden Handlungsbedarf

und beschloss mit 140 zu 16 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten. Keine Mehrheit fanden in der Folge zwei Rückweisungsanträge. Das Begehren einer links-grünen Kommissionsminderheit, statt des Verheiratetenabzuges eine Tarifanpassung vorzunehmen, wurde mit 62 zu 104 Stimmen verworfen und der Antrag von Markus Wäfler (E, ZH) für ein neues System, bei dem die Zugehörigen einer Wohngemeinschaft einzeln zum Steuersatz des kumulierten Haushalteinkommens besteuert würden, unterlag bereits in der Ausmehrung.
In der Detailberatung optierte die links-grüne Minderheit für ein Konzept, nach dem einerseits der Verheiratetenabzug abgeschafft, andererseits jedoch der Zweiverdienerabzug auf die Renteneinkommen ausgedehnt würde. Sie argumentierte, dass mit dieser Lösung, die durch den Wegfall des Verheiratetenabzuges per Saldo um 90 Millionen Franken billiger käme, sowohl die Benachteiligung der Rentner als auch die Gieskannenwirkung des pauschalen Verheiratetenabzuges verhindert werden könnte. Während ein Teil der SVP-Fraktion mit der Ausdehnung des Zweiverdienerabzuges auf die Renteneinkommen sympathisierte, sprach sich die bürgerliche Mehrheit klar für das Entlastungsgleichgewicht des bundesrätlichen Kombi-Modells aus. Da das Konzept der Minderheit als Ganzes beurteilt wurde, scheiterte es schliesslich deutlich mit 61 zu 111 Stimmen. Die Vorlage, die Mindereinnahmen von 650 Millionen (davon 540 Mio. für den Bund) zur Folge hat, wurde in der Gesamtabstimmung gegen Stimmen aus dem links-grünen Lager deutlich angenommen.

06.085 Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und Einführung der straflosen Selbstanzeige. Bundesgesetz

Botschaft vom 18. Oktober 2006 zum Bundesgesetz über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und Einführung der straflosen Selbstanzeige (BBl 2006 8795)

Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Nachbesteuerung der Erbinnen und Erben vereinfacht werden. Ausserdem soll die Selbstanzeige derart ausgestaltet werden, dass bei der erstmaligen Anzeige der Steuerhinterziehung Straffreiheit gewährt wird.
Die Erbinnen und Erben sollen einen Anreiz erhalten, das vom Erblasser oder der Erblasserin hinterzogene Vermögen und die daraus fliessenden Erträge der Legalität zuzuführen. Der Bundesrat hat sich auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse entschieden, die Nachbesteuerung in Erbfällen zu vereinfachen. Der grundlegende Zeitraum für das Nachsteuerverfahren soll von heute zehn Jahren auf die letzten drei Steuerperioden, die vor dem Todesjahr abgelaufen sind, verkürzt werden. Dabei sollen die Nachsteuer und der Verzugszins wie bis anhin exakt berechnet werden.
Die verkürzte Nachsteuer in Erbfällen soll nicht nur für die direkte Bundessteuer, sondern auch für die Staats- und Gemeindesteuern gelten.
Mit dem Gesetzesentwurf soll auch die individuelle Amnestie (straflose Selbstanzeige) für natürliche und juristische Personen eingeführt werden. Bisher wurde eine Person, die sich selbst anzeigte, mit einer Busse in der Höhe eines Fünftels der von ihr hinterzogenen Steuer bestraft. Neu wird der steuerpflichtigen Person bei erstmaliger Selbstanzeige keine Busse auferlegt. Sie hat jedoch die ordentliche Nachsteuer sowie Verzugszinsen zu bezahlen. Personen, die an einer Steuerhinterziehung teilnehmen, können diese in Zukunft ebenfalls anzeigen; dabei werden sie von der Busse und der solidarischen Haftung für die hinterzogene Steuer befreit. Jede steuerpflichtige Person kann sich nur einmal straffrei anzeigen. Bei jeder weiteren Selbstanzeige beträgt die Busse wie bis anhin einen Fünftel der hinterzogenen Steuer. Die Beschränkung der Straflosigkeit bei Selbstanzeige gilt auch für die Personen, die an einer Steuerhinterziehung teilnehmen. Die straflose Selbstanzeige soll nicht nur für die direkte Bundessteuer, sondern auch für die Staats- und Gemeindesteuern eingeführt werden.
Die vorgeschlagenen Massnahmen betreffen nur die direkte Bundessteuer sowie die Einkommens- und Vermögenssteuern der Kantone und Gemeinden. Alle übrigen nicht entrichteten Steuern und Abgaben (z.B. Mehrwertsteuer, Verrechnungssteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuern, AHV/IV-Beiträge usw.) inkl. Verzugszinsen bleiben geschuldet. Es wird jedoch von einer Strafverfolgung für begangene Straftaten, die im direkten Zusammenhang mit der Steuerhinterziehung stehen, abgesehen.
Es ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagenen Massnahmen insbesondere kurz und mittelfristig einen Mehrertrag aus den zu bezahlenden Nachsteuern und Verzugszinsen einbringen werden. Zudem werden Mehreinnahmen generiert, da jedes bisher hinterzogene Vermögen nach der Offenlegung einerseits der kantonalen und kommunalen Vermögenssteuer unterliegt und anderseits

Vermögenserträge abwirft, die beim Bund und in den Kantonen steuerbar sind. Andrerseits kann eine Strafmilderung oder ein Strafverzicht sowie eine Reduktion der zugrunde liegenden Bemessungsjahre für die Berechnung der Nachsteuern zu einem Anreiz für zusätzliche Steuerhinterziehungen und dadurch langfristig zu Mindereinnahmen führen. Zu den konkreten finanziellen Auswirkungen der Vorlage können keine Angaben gemacht werden, da naturgemäss keine verlässlichen Daten zum hinterzogenen Einkommen und Vermögen in der Schweiz vorliegen.

Verhandlungen

04.10.2007 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Im **Ständerat** betonte Kommissionssprecher Fritz Schiesser (RL, GL), dass bei der Behandlung des Geschäfts letztlich ein politischer Entscheid in einem Spannungsfeld zwischen Gerechtigkeit und dem Interesse an zusätzlichen Steuereinnahmen zu fällen sei. Er wies darauf hin, dass die Vorlage weit von einer generellen Amnestie entfernt sei und lediglich zwei Teilbereiche abdecke: die Erbenamnestie und die einmalige straflose Selbstanzeige. Das Eintreten auf die Vorlage blieb in der Folge unbestritten, auch wenn Simonetta Sommaruga (S, BE) das Fehlen von Bestimmungen bemängelte, die festlegen, dass bei falschen Deklarationen ungerechtfertigt erhaltene staatliche Leistungen zurück- oder nicht entrichtete (Sozialversicherungs-)Beiträge nachbezahlt werden müssen. In der Detailberatung versuchte eine linke Kommissionsminderheit bei der Nachbesteuerung der Erbinnen und Erben vergeblich zu erwirken, dass bei einer deklarierten Steuerhinterziehung Nachsteuern und Verzugszinsen nicht nur für die letzten drei, sondern für die letzten fünf Jahre vor dem Todesjahr des Erblassers zu bezahlen sind. Ernst Leuenberger (S, SO) argumentierte in diesem Kontext, dass eine Halbierung des aktuell geltenden Zeitraumes von zehn Jahren vollauf genügen würde. Zugleich zeigte er sich verärgert, dass solche grosszügige Gesten des Rates alleine auf das Gebiet der Nach- und Strafsteuern beschränkt blieben. Bundesrat Hans-Rudolf Merz dagegen machte darauf aufmerksam, dass sich eine Reduktion der Nachsteuer auf drei Jahre auch aus administrativen Gründen rechtfertige. Die Vorlage passierte die Gesamtabstimmung schliesslich bei fünf Enthaltungen mit nur einer Gegenstimme.

06.094 NFA. Festlegung der Beiträge des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs

Botschaft vom 8. Dezember 2006 zu den Beschlüssen über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA (BBl 2007 645)

Ausgangslage

Das dritte Paket zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat im Wesentlichen den Finanzausgleich im engeren Sinn zum Gegenstand. Dabei geht es um die Dotierung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs.
Daneben sind aus der neuen Aufgabenteilung gemäss zweitem NFA-Paket noch einige den Übergang zum neuen NFA-Regime betreffende finanzielle Fragen zu klären.
Mit dem Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs legt das Parlament einerseits den Beitrag der ressourcenstarken Kantone und jenen des Bundes an den Ressourcenausgleich zu Gunsten der ressourcenschwachen Kantone fest. Andererseits bestimmt dieser Bundesbeschluss die Grundbeiträge des Bundes an Kantone mit Sonderlasten; dies im Rahmen des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs. Die Grundbeiträge für den Ressourcen- und den Lastenausgleich entsprechen jeweils den Beiträgen für das erste Jahr einer Vierjahresperiode. Für die Jahre zwei, drei und vier werden die Grundbeiträge durch den Bundesrat angepasst. Mit dem Bundesbeschluss über die Festlegung des Härteausgleichs werden der Beitrag des Bundes und jener der Kantone an den Härteausgleich festgelegt. Der Härteausgleich kommt jenen ressourcenschwachen Kantonen zugute, die durch den Übergang zur NFA nicht ein bestimmtes Mindestausmass an finanzieller Entlastung erfahren.
Inhalt des Geschäfts bilden zudem die im Finanzkontrollgesetz zu verankernden Grundlagen zur Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Berechnungen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs.
Nebst der Dotierung der Finanzausgleichsgefässe bleiben mit dieser Vorlage noch einige aufgabenspezifische Fragen zu klären, für welche die so genannte Globalbilanz zwischen Bund und

Kantonen die Grundlage liefert. Die Globalbilanz hat die Aufgabe, die Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen sicherzustellen. Die erwähnten Klärungen betreffen

- die definitive Festlegung der Beitragssätze bei den Bundesbeiträgen an die AHV und die IV im AHV- und im IV-Gesetz
- die Festlegung des neuen Prozentsatzes für die nicht werkgebundenen Anteile der Kantone am Ertrag der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer.

Gegenstand des Geschäfts ist im Weiteren eine Übergangsbestimmung zum IV-Gesetz zur Regelung der beim Übergang zur NFA noch ausstehenden nachschüssigen Beiträge der IV an die Behinderteninstitutionen. Schliesslich gibt die Vorlage einen Ausblick auf die für den neuen Finanzausgleich im engeren Sinn erforderlichen Regelungen auf Verordnungsstufe.
Wie bereits in der ersten NFA-Botschaft erwähnt, kann die Einführung der NFA nur integral erfolgen; der sachliche Zusammenhang der verschiedenen Massnahmen gebietet eine Inkraftsetzung sämtlicher Verfassungs- und Gesetzesmodifikationen zum gleichen Zeitpunkt. Da im Jahr 2007 bundesseitig auch die nötigen Verordnungsänderungen vorangetrieben werden und auch in den Kantonen die erforderlichen Umsetzungsschritte zügig an die Hand genommen worden sind, sollte es möglich sein, die NFA integral auf den 1. Januar 2008 in Kraft zu setzen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs

14.03.2007	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.06.2007	NR	Zustimmung.
22.06.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.(35:6)
22.06.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (169:2)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Festlegung des Härteausgleichs

14.03.2007	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.06.2007	NR	Zustimmung.
22.06.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (35:2)
22.06.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (169:12)

Vorlage 3
Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung

14.03.2007	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.06.2007	NR	Zustimmung.

Vorlage 4
Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

14.03.2007	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.06.2007	NR	Abweichend.
12.06.2007	SR	Abweichend.
14.06.2007	NR	Abweichend.
18.06.2007	SR	Abweichend.
19.06.2007	NR	Zustimmung.
22.06.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (34:2)
22.06.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (157:5)

Im **Ständerat** warnten Kommissionspräsident Fritz Schiesser (RL, GL) und Bundesrat Hans-Rudolf Merz in der Eintretensdebatte davor, das in Absprache mit den Kantonen fein austarierte System zu gefährden. Gleichwohl versuchten in der Detailberatung Vertreter der ressourcenstarken Kantone, angebliche Unklarheiten oder Ungerechtigkeiten zu beheben – dies jedoch ohne Erfolg: die Kleine Kammer folgte ausnahmslos den Anträgen von Bundesrat und Kommission.
Den Ressourcenausgleich (Vorlage 1) dotierte der Ständerat mit 3,06 Milliarden, wobei ihn der Bund mit 1,8 Milliarden und die ressourcenstarken Kantone mit 1,26 Milliarden pro Jahr zu alimentieren haben. Dass der horizontale Ausgleich der Kantone somit 70 Prozent des vertikalen Ausgleichs durch

den Bund ausmacht, kritisierten Vertretern der Geberkantone als übertrieben. Eine von Anita Fetz (S, BS) angeführte Kommissionsminderheit forderte, sich mit dem verfassungsmässigen Minimum von zwei Dritteln zu begnügen und den Beitrag der ressourcenstarken Kantone entsprechend um 60 Millionen zu kürzen. Dem Begehren blieb jedoch ebenso wenig Erfolg beschert wie dem weniger weit gehenden Anliegen einer Minderheit um Rolf Schweiger (RL, ZG), die eine Reduktion von 34 Millionen beantragte. Die Mehrheit des Ständerates war vielmehr der Ansicht, die Kürzungen würden das anvisierte Ziel gefährden, dass alle Kantone bei einem Landesmittel von 100 Prozent ein Ressourcenpotenzial von 85 Punkten erreichen. Weiter setzte die Kleine Kammer 682 Millionen Franken für den Lastenausgleich (Vorlage 1) ein. Die Gelder fliessen dabei je hälftig in den geografisch-topografischen Ausgleich (GLA), der die Sonderlasten ländlicher Regionen berücksichtig, und den soziodemografischen Ausgleich (SLA), der die übermässige Belastung urbaner Kantone insbesondere durch Zentrumsaufgaben kompensieren soll. Françoise Saudan (RL, GE) als Sprecherin einer Minderheit plädierte vergeblich für eine Aufteilung von 60 Prozent für den SLA und 40 Prozent für den GLA, wobei sie auf eine ecoplan-Studie verwies, derzufolge sogar 73 Prozent in den soziodemografischen Ausgleich fliessen müssten. Der Rat schloss sich aber mit 32 zu 12 Stimmen der Mehrheit an und folgte dem Argument, dass eine derartige Umlagerung für Bergkantone dramatische Folgen hätte. Der Härteausgleich (Vorlage 2), der zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen (nach Einwohnerzahl) gespiesen wird, wurde schliesslich mit 430 Millionen Franken dotiert. Auch hier scheiterte mit 26 zu 7 Stimmen ein Antrag einer Kommissionsminderheit um Trix Heberlein (RL, ZH), der den Betrag um 173 Millionen kürzen wollte.
Die Debatte im **Nationalrat** verlief nach ähnlichem Muster wie jene im Ständerat. Die Grosse Kammer folgte bei der Dotierung der Ausgleichsgefässe ebenfalls dem Bundesrat und verwarf diesbezüglich sämtliche Änderungsanträge. Beim Ressourcenausgleich (Vorlage 1) scheiterten Begehren, die den auf 70 Prozent des vertikalen Ausgleichst festgesetzten horizontalen Ausgleich der Kantone reduzieren oder erhöhen wollten. Nichts wissen wollte der Nationalrat in diesem Zusammenhang auch von einer Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone von 20 Prozent des eigenen Steuerertrages. Das Anliegen wurde von einer Kommissionsminderheit um Gerhard Pfister (C, ZG) im Rahmen der Vorlage 4 eingebracht. Beim Lastenausgleich (Vorlage 1) machte sich eine von Brunschwig Graf (RL, GE) angeführte gemischte Kommissionsminderheit bei der Aufteilung zwischen geografisch-topografischem (GLA) und soziodemografischem Ausgleich (SLA) für einen Schlüssel von 55 zu 45 Prozent zugunsten der Städte (SLA) stark. Das Argument, dass die paritätische Dotierung der beiden Töpfe in keiner Weise den Realitäten entspreche, verfing allerdings nicht und der Antrag wurde mit 103 zu 67 Stimmen abgelehnt. Bundesrat Merz wies darauf hin, dass alle Beiträge des NFA nach vier Jahren überprüft würden. Beim Härteausgleich (Vorlage 2) scheiterte eine bürgerliche Minderheit mit dem Anliegen, den innert 28 Jahren abzubauenden Härteausgleich bereits zu Beginn um ein Viertel zu kürzen. Bundesrat Merz warnte erfolgreich davor, an diesem Gefäss herumzuschrauben, das als „politisches Schmiermittel“ wichtig für die Akzeptanz der NFA sei.
Anlass zu Diskussionen gaben die Bestimmungen im IV-Gesetz zur Regelung der beim Übergang zur NFA noch ausstehenden nachschüssigen Beiträge der IV an die Behinderteninstitutionen (Ziffer 5 der Vorlage 4). Von diesen nach altem Recht noch fälligen Zahlungen von 1.96 Milliarden hat der Bund 3/8 oder 736 Millionen und die Kantone 1/8 oder 245 Millionen zu übernehmen. Die restlichen 981 Millionen sollen gemäss Beschluss des Ständerats der IV belastet werden, wobei der Bund die daraus entstehende zusätzliche Zinsbelastung der IV übernimmt. Im Gegenzug reduziert er seine Leistungen an die Kantone bei den NFA-Ausgleichsgefässen. Anstelle dieser Zinslösung beschloss der Nationalrat nun aber mit 113 zu 70 Stimmen, die 981 Millionen nicht der IV, sondern je zur Hälfte Bund und Kantonen zu überbürden. Die Kommissionsmehrheit, bei der Vertreter des links-grünen Lagers und der SVP-Fraktion zusammenspannten, argumentierte erfolgreich, dass die Kantone finanziell mittragen sollten, was sie mitverantwortet hätten. Die Übernahme der zusätzlichen IV-Schuld durch die öffentliche Hand sei gerecht und für Bund und Kantone tragbar. Bundesrat Merz und eine Kommissionsminderheit aus Vertretern der Christlichdemokratischen und freisinnig-demokratischen Fraktion warnten vergeblich davor, einen austarierten Kompromiss mit den Kantonen aufzukündigen. Für eine Teilsanierung der IV sei die NFA nicht der richtige Ort.
In der Differenzbereinigung widersetzte sich der **Ständerat** stillschweigend dem neuen Modell des Nationalrates zur IV-Übergangslösung. Nachdem auch der **Nationalrat** mit 91 zu 64 Stimmen auf seiner Meinung beharrte, hiess der **Ständerat** mit 32 zu 8 Stimmen eine Lösung gut, nach der die zur Frage stehenden 981 Millionen hälftig auf die IV und die öffentliche Hand (und dort wieder zu je 50 Prozent auf Bund und Kantone) verteilt werden. Diesem Kompromiss schloss sich der **Nationalrat** in der Folge an.

06.101 Finanzhaushaltsgesetz. Kreditsperre

Botschaft vom 8. Dezember 2006 zur Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes (Kreditsperre) (BBl 2007 301)

Ausgangslage

Die Kreditsperre hat sich zu einem wichtigen Instrument der Haushaltsteuerung entwickelt. Seit 1997 wurde die Kreditsperre im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag sechs Mal vom Bundesrat beantragt und von den eidgenössischen Räten gutgeheissen. Insgesamt entlastete diese Massnahme den Haushalt um über eine Milliarde. Die Kreditsperre stellt damit ein bedeutendes und oft verwendetes Instrument der Haushaltsteuerung von Bundesrat und Parlament dar. Die flexible Ausgestaltung der Kreditsperre, die jeweils gezielt auf das notwendige Entlastungsvolumen sowie auf wirtschaftliche oder politische Erfordernisse ausgerichtet werden kann, macht sie zu einem unverzichtbaren Instrument, das einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung eines schuldenbremsekonformen Haushaltes leistet.
Das befristete Kreditsperrungsgesetz vom 13. Dezember 2002 läuft per 31. Dezember 2007 aus. Mit der vorliegenden Teilrevision soll die Kreditsperre dauerhaft im Finanzhaushaltgesetz verankert werden.

Verhandlungen

13.03.2007	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
24.09.2007	NR	Zustimmung.
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (35:1)
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (128:68)

Der **Ständerat** trat diskussionslos auf die Vorlage ein. In der Detailberatung folgte er dem Antrag seiner Kommission. Er präzisierte den die Freigabe von der Kreditsperre regelnden Artikels 37b des Finanzhaushaltgesetzes im zweiten Absatz, indem er festhielt, dass die Kreditfreigabe wegen schwerer Rezession der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedarf und der Bundesrat über andere Freigaben der Bundesversammlung in den Botschaften über die Nachtragskreditbegehren oder mit der Staatsrechnung Bericht zu erstatten hat.
Im **Nationalrat** beantragte eine links-grüne Kommissionsminderheit, nicht auf die Vorlage einzutreten. Hildegard Fässler (S, SG) hielt in diesem Zusammenhang fest, dass die Kreditsperre einer finanzpolitischen Bankrotterklärung des Parlaments gleichkomme. Die eidgenössischen Räte müssten Budgets erarbeiten, die Bestand hätten. Weiter führte sie aus, dass die Kreditsperre mit ihrer flächendeckenden Wirkung ein ungeeignetes Instrument darstelle und die Schuldenbremse als Ausgabenbremse genüge. Die Vertreter des bürgerlichen Lagers dagegen bezeichneten die Kreditsperre als probates Mittel, um übermässiges Ausgabenwachstum zu bremsen. Die Vergangenheit habe gezeigt, dass das Instrument flexibel gehandhabt werden könne. Bundesrat Hans-Rudolf Merz betonte, dass sich die Kreditsperre gerade als Ergänzung zur Schuldenbremse bewährt habe und als Puffer diene. Diese Sichtweise vermochte sich in der Folge durchzusetzen, der Nichteintretensantrag wurde mit 94 zu 57 Stimmen abgelehnt. Auch in der Detailberatung blieben zwei Minderheitsanträge des links-grünen Lagers erfolglos, darunter das Begehren, die Kreditsperre nur anzuwenden, wenn das Einhalten der Schuldenbremse dies erfordert. Die Gesamtabstimmung passierte die Vorlage aufgrund der geschlossenen Unterstützung durch das bürgerliche Lager schliesslich deutlich.

Staatsrechnungen

04.014 Staatsrechnung 2003

Botschaft des Bundesrates vom 31. März 2004 zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2003

Ausgangslage

Das Defizit der Finanzrechnung beträgt 2801 Millionen Franken. Davon gehen rund 800 Millionen auf das Konto der schwachen Wirtschaftsentwicklung. Bei günstiger Konjunktur hätte sich das Defizit auf rund zwei Milliarden belaufen; in diesem Ausmass waren denn auch die Ausgaben in der Finanzrechnung im letzten Jahr aus mittelfristiger Sicht nicht finanziert. Die über die Tresorerie

finanzierten Vorschüsse und Darlehen an den Fonds für Eisenbahngrossprojekte beliefen sich 2003 auf 989 Millionen. Zusammen mit dem Defizit der Finanzrechnung musste der Bund somit insgesamt 3,8 Milliarden seiner laufenden Ausgaben mittels Anleihen finanzieren.
Die Ausgaben beliefen sich auf 49 962 Millionen Franken. Im Vergleich zum Vorjahr sanken sie um 760 Millionen oder 1,5 Prozent. Der Vergleich wird jedoch verzerrt durch die ausserordentliche Finanzhilfe von 689 Millionen, die 2002 im Zusammenhang mit der Swissairkrise gewährt wurde. Ohne diesen Sonderfaktor hat sich das Ausgabenniveau 2003 gegenüber dem Vorjahr kaum verändert (-71 Millionen bzw. -0,1 Prozent).
Mehr über die Ausgabenentwicklung zeigt sich bei der Analyse der Veränderungen in den einzelnen Aufgabengebieten. Mit Ausnahme der sozialen Wohlfahrt sowie der Bildung und Grundlagenforschung sind die Ausgaben in allen wichtigen Aufgabengebieten unverändert geblieben oder gesunken.
Die Gründe für die starke Verschlechterung gegenüber dem Voranschlag sind auf der Einnahmenseite zu suchen. Die Einnahmen lagen 3695 Millionen Franken unter dem budgetieren Betrag. Der grosse Einbruch bei den Einnahmen fand bereits 2002 statt. Indes wurde er bei der Schätzung der Einnahmen für 2003 noch nicht vollumfänglich berücksichtigt. Folglich liegen die Gesamteinnahmen mit 47,2 Milliarden Franken erheblich unter dem budgetierten Betrag (-3,7 Milliarden). Gegenüber den Einnahmen des Vorjahres sind sie allerdings nur geringfügig gesunken (-0,5 Prozent).
Bei den Fiskaleinnahmen ergaben sich die gewichtigsten Einbussen gegenüber dem Voranschlag bei der Verrechnungssteuer und den Stempelabgaben. Ebenfalls tiefere Einnahmen als budgetiert erbrachten die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer. Weniger ins Gewicht fällt die Diskrepanz bei der Mineralölsteuer und der Schwerverkehrsabgabe. Generell fiel der Rückgang der Einnahmen viel ausgeprägter aus, als auf Grund der konjunkturellen Lage zu erwarten war. Offenbar spielten neben der schwachen Konjunktur auch strukturelle oder zufällige Faktoren eine Rolle.
Bei den nichtfiskalischen Einnahmen sind die Mehreinnahmen von 462 Millionen Franken gegenüber dem Voranschlag in erster Linie der nicht budgetierten Nennwertrückzahlung der Swisscom-Aktien zuzuschreiben.
Die Bruttoschulden des Bundes haben sich um 1,3 Milliarden auf 123,7 Milliarden Franken erhöht. Sie sind damit deutlich weniger stark gestiegen als das kumulierte Defizit der Finanzrechnung und des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein Teil des Finanzierungsbedarfs über eine Abnahme des Finanzvermögens gedeckt wurde.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss I über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 2003
02.06.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
04.06.2004 SR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss II über die Rechnung des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte für das Jahr 2003
02.06.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
04.06.2004 SR Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesbeschluss III über die Rechnung 2003 des Bereiches der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Bereich)
02.06.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
04.06.2004 SR Zustimmung.

Vorlage 4
Bundesbeschluss IV über die Rechnung 2003 der Eidgenössischen Alkoholverwaltung
02.06.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
04.06.2004 SR Zustimmung.

Vorlage 5
Bundesbeschluss V über die Verordnung der Bundesversammlung über die Verwendung des Ertrags aus der Mehrwertsteuer ab dem 1. Januar 2004
02.06.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
04.06.2004 SR Zustimmung.

Die Staatsrechnung wurde im **Nationalrat** klar angenommen. Das Defizit und der Anstieg des Schuldenberges gaben allerdings zu besorgten Voten Anlass. Der Kommissionssprecher Theophil Pfister (V, SG) betonte, dass der Staat sich in einer bedenklichen Schieflage befände. Er bedauerte, dass die ursprünglichen Vorgaben der Schuldenbremse schon im ersten Jahr nicht respektiert werden konnten. Unzufrieden mit der Staatsrechnung zeigte sich vorab das bürgerliche Lager. Der Sprecher der freisinnig-demokratischen Fraktion sprach sich in diesem Zusammenhang für strukturelle Reformen mit Langfristwirkung aus und die Vertreter der SVP-Fraktion forderten mit Vehemenz eine konsequente Aufgabenverzichtsplanung sowie Massnahmen im Personalbereich. Demgegenüber unterstrich das links-grüne Lager, dass die Aufgaben reduziert werden konnten und in erster Linie die Einnahmeausfälle für das Defizit verantwortlich seien. Geortet wurde demzufolge eher Handlungsbedarf bei der Erschliessung neuer Geldquellen, damit der Staat seine soziale und wirtschaftliche Verantwortung wahrnehmen könne.
Auch der **Ständerat** billigte die Staatsrechnung oppositionslos. Die Sorge um die Finanzlage des Bundes kam aber deutlich zum Ausdruck. In diesem Sinne bezeichnete bereits der Kommissionssprecher Hans Lauri (V, BE) den Bundeshaushalt als chronisch und strukturell überlastet und sprach von einer „äusserst prekären Lage“. Bundesrat Hans-Rudolf Merz unterstrich die Notwendigkeit, Aufgaben und Einnahmen nachhaltig ins Gleichgewicht zu bringen. Er appellierte an die Dialog- und Kompromissbereitschaft und betonte, dass alle Bereiche des Staates solidarisch dazu beitragen müssten, um das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Bundeshaushalts zu erreichen.

05.012 Staatsrechnung 2004

Botschaft des Bundesrates vom 23. März 2005 zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2004

Ausgangslage

Die Finanzrechnung schliesst mit einem Defizit von 1656 Millionen ab. Im Vorjahr betrug es noch 2801 Millionen. Gegenüber dem Voranschlag resultierte eine Verbesserung um 1810 Millionen. In den obgenannten Zahlen nicht enthalten sind die ausserordentlichen Ausgaben von 1121 Millionen, welche die eidgenössischen Räte namentlich zur Finanzierung von Pensionskassenverpflichtungen bewilligt hatten.
Die Verbesserung des Abschlusses im Vergleich zum Voranschlag ist sowohl auf höhere Einnahmen (+685 Mio.) als auch auf tiefere Ausgaben (-1125 Mio.) zurückzuführen. Angesichts der vielen Unsicherheiten im Zusammenhang mit Einnahmenschätzungen sind die Abweichungen der tatsächlichen Einnahmen von den im Voranschlag eingestellten als verhältnismässig klein zu bezeichnen (+1,4 Prozent). Die tieferen Ausgaben sind Ausfluss von leicht überdurchschnittlichen Minderausgaben auf der einen Seite und von unterdurchschnittlichen Kreditüberschreitungen und Nachtragskrediten auf der anderen Seite.
Ausdrücklich zu vermerken ist der Umstand, dass die Einnahmen erstmals seit 2001 im Vorjahresvergleich wieder zugenommen haben (+1’467 Mio.; +3,1 Prozent), sofern bei diesem Vergleich die ausserordentlichen Einnahmen aus dem Verkauf der Swisscom-Aktien im Jahr 2002 ausgeklammert werden. Zu den höheren Einnahmen haben namentlich die Verrechnungssteuer, die Mehrwertsteuer, die Tabaksteuer, die Stempelabgaben sowie die Spielbankenabgabe beigetragen. Deutlich weniger als im Vorjahr hat einzig die direkte Bundessteuer eingebracht, wobei es allerdings das hohe Niveau des Vorjahres in Rechnung zu stellen gilt.
Das Ergebnis der Erfolgsrechnung fällt mit 5749 Millionen erneut schlechter aus als dasjenige der Finanzrechnung. Wie in den Vorjahren ist die Differenz zu mehr als zwei Dritteln auf die Abschreibungen im Zusammenhang mit den Leistungen des Bundes zugunsten seiner Pensionskasse und jener seiner Unternehmen zurückzuführen. Im Ausmass des Aufwandüberschusses der Erfolgsrechnung erhöhte sich auch der Fehlbetrag in der Bilanz. Er beträgt neu 92,9 Milliarden.
Die Schulden erreichten am Jahresende einen Stand von 126,7 Milliarden. Der Zuwachs von drei Milliarden ist unter anderem auf das Defizit der Finanzrechnung, auf Darlehen und Vorschüsse an den Fonds für Eisenbahngrossprojekte sowie auf die Darlehensgewährung an die Arbeitslosenversicherung zurückzuführen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss I über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 2004

31.05.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.06.2005 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss II über die Rechnung des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte für das Jahr 2004
31.05.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.06.2005 NR Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesbeschluss III über die Rechnung 2004 des Bereiches der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Bereich)
31.05.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.06.2005 NR Zustimmung.

Vorlage 4
Bundesbeschluss IV über die Rechnung 2004 der Eidgenössischen Alkoholverwaltung
31.05.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.06.2005 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** gab die Staatsrechnung 2004 keinen Anlass zu Diskussionen. Der Bundesbeschluss I wurde mit 27 zu 0 Stimmen angenommen, die drei weiteren Bundesbeschlüsse mit 26 zu 0 Stimmen.
Im **Nationalrat** wurde die Staatsrechnung 2004 mit 121 zu 17 Stimmen angenommen. Sie stiess bei Vertretern der SVP-Fraktion auf heftige Kritik. Bruno Zuppiger (V, ZH) betonte, dass die Zahlen immer noch tiefrot und die riesigen Schuldenberge noch keineswegs abgebaut seien. Die anderen bürgerlichen Parteien äusserten sich differenzierter. So werden laut Arthur Loepfe (C, AI) noch grössere Anstrengungen nötig sein, um den Staatshaushalt nachhaltig in Ordnung zu bringen. Die Ratslinke übte scharfe Kritik an „dieser Angstmacherei". Hildegard Fässler (S, SG) war der Meinung, dass es keinen Spielraum für weitere Sparmassnahmen gäbe. Es ginge wirklich darum, dass der Staat seine Aufgaben erledigen und finanzieren könne. Für Bundesrat Hans-Rudolf Merz sind – obwohl dem Abschluss kein gutes Attribut zugeschrieben werden könne – gewisse positive Zeichen zu erkennen; ausserdem werde das Budget 2006 ohne ein weiteres Entlastungsprogramm auskommen. Der Bundesbeschluss II wurde mit 129 zu 12 Stimmen, der Bundesbeschluss III mit 148 zu 3 Stimmen und der Bundesbeschluss IV mit 148 zu 4 Stimmen angenommen.

06.002 Staatsrechnung 2005

Botschaft des Bundesrates vom 29. März 2006 zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2005

Ausgangslage

Die Finanzrechnung schliesst mit einem Defizit von 121 Millionen ab; budgetiert waren 1798 Millionen. Zum erfreulicheren Abschluss haben sowohl Mehreinnahmen (+533 Mio) als auch Minderausgaben (-1 144 Mio) beigetragen.
Die Vorgaben der Schuldenbremse wurden übertroffen: Der zulässige Ausgabenplafonds wurde um 1 776 Millionen unterschritten. Dieser Betrag wurde dem Ausgleichskonto gutgeschrieben, welches neu 3556 Millionen beträgt. Weil die eidgenössischen Räte bei der Beratung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes entschieden haben, den Stand des Ausgleichskontos per Ende 2006 auf Null zu setzen, eröffnet der positive Saldo keinerlei künftige Spielräume auf der Ausgabenseite.
Im Vergleich zum Voranschlag resultierten Mehreinnahmen von 533 Millionen. In Prozenten der Einnahmen des Voranschlags waren die Abweichungen mit 1,1 Prozent indes klein. Bei den einzelnen Einnahmen waren zum Teil grössere Abweichungen zu beobachten, welche sich gegenseitig weitgehend neutralisierten. Die grössten Mehreinnahmen waren bei der Verrechnungssteuer (+985 Mio.) zu verzeichnen. Auf der Seite der Mindereinnahmen waren es die Stempelabgaben (-597 Mio).
In den obgenannten Zahlen nicht berücksichtigt sind Einnahmen von insgesamt 8338 Millionen, welche im Sinne der Schuldenbremse als ausserordentlich gelten, das heisst nicht zur Finanzierung von Ausgaben verwendet werden dürfen. Im Einzelnen handelt es sich um den Bundesanteil aus dem Erlös der Goldverkäufe der Nationalbank (7038 Mio.) sowie den Erlös aus dem Verkauf von Swisscom Aktien (1350 Mio.). Während ersterer nach dem Willen der eidgenössischen Räte an den AHV-Ausgleichsfonds überwiesen werden soll, sind die Einnahmen aus dem Verkauf der Swisscom-Aktien für den Schuldenabbau einzusetzen.
Die mit dem Voranschlag bewilligten Ausgaben wurden in den allermeisten Aufgabengebieten nicht vollständig ausgeschöpft. Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Ausgaben um 2,2 Prozent zu. Sie wuchsen langsamer als das nominelle Bruttoinlandprodukt. Die Staatsquote bildete sich leicht zurück.
Die Differenz zwischen den bewilligten und den effektiv getätigten Ausgaben hängt von der Höhe der Nachtragskredite und Kreditreste ab. Seit 1977 waren keine so niedrigen Nachtragskredite (317 Mio.) mehr zu beobachten gewesen. Zum einen ist dies das Resultat einer sorgfältigen Budgetierung und grossen Budgetdisziplin. Zum andern blieb die Schweiz vor ausserordentlichen Ereignissen verschont, welche die Bundesfinanzen belasten. Die Unwetter im letzten August werden sich erst mit zeitlicher Verzögerung in den Ausgaben niederschlagen. Die Kreditreste waren unwesentlich niedriger als im langjährigen Mittel.
Die Erfolgsrechnung schnitt mit -2647 Millionen besser ab als budgetiert (-3934 Mio.) und auch deutlich besser als ein Jahr zuvor (-5 719 Mio.). Die Differenz zwischen dem Defizit in der Finanzrechnung und dem Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung ist zum allergrössten Teil auf den Abschreibungsbedarf auf den vom Bund übernommenen Fehlbeträgen der Pensionskassen Bund und Post (1,7 Mrd.) zurückzuführen.
Trotz kleinem Defizit in der Finanzrechnung haben die Schulden erneut um 3654 Millionen zugenommen. Ende 2005 beliefen sie sich auf 130,3 Milliarden. Der Zuwachs ist im Wesentlichen auf die Gewährung eines Darlehens an die Arbeitslosenversicherung (1800 Mio.) sowie den Vorschuss an den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (923 Mio.) zurückzuführen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss I über die Eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 2005
08.06.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2006 SR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss II über die Rechnung des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte für das Jahr 2005
08.06.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2006 SR Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesbeschluss III über die Rechnung 2005 des Bereiches der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Bereich)
08.06.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2006 SR Zustimmung.

Vorlage 4
Bundesbeschluss IV über die Rechnung 2005 der Eidgenössischen Alkoholverwaltung
08.06.2006 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
12.06.2006 SR Zustimmung.

Der **Nationalrat** stimmte der Eidgenössischen Staatsrechnung 2005 mit 124 zu 7 Stimmen zu. Die Ratsmitglieder nahmen mit Genugtuung Kenntnis von der Staatsrechnung, die sich besser als erwartet präsentierte, und gratulierten Bundesrat Hans-Rudolf Merz zu seiner Arbeit. Gleichzeitig erinnerte die Rechte aber auch daran, dass für die Gesundung der Staatsfinanzen weiterhin Disziplin gefragt sei. Das bürgerliche Lager hob insbesondere hervor, dass das Ausgabenwachstum bei den Sozialversicherungen und beim Verkehr immer noch besorgniserregend sei. Nach Meinung der Vertreterinnen und Vertreter der SVP-Fraktion ist die Sanierung des Bundeshaushalts nur möglich, wenn die Ausgaben der Sozialversicherungen unter Kontrolle gebracht werden. Für die Ratslinke wiederum ist es an der Zeit, mit den unnötigen Kürzungen, vor allem im Personalbereich, aufzuhören und an sinnvolle Investitionen zu denken. Nach Meinung von Jean-Noël Rey (S, VS) müssen auch die Steuereinnahmen in die Überlegungen einbezogen werden. Die geltenden Steuergesetze müssten richtig angewendet werden und mit der Politik der Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer müsse Schluss sein.
Der Bundesbeschluss II über die Rechnung des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte wurde mit 128 zu 11 Stimmen, jener über die Rechnung des ETH-Bereichs mit 145 zu 0 Stimmen genehmigt; dem Bundesbeschluss über die Rechnung der Eidgenössischen Alkoholverwaltung stimmte der Rat mit 147 zu 0 Stimmen zu.
Der **Ständerat** folgte dem Beschluss der Grossen Kammer und genehmigte die Staatsrechnung mit 37 zu 0 Stimmen. Die drei weiteren Bundesbeschlüsse wurden ebenfalls einstimmig (mit 37 zu 0, 36 zu 0 bzw. 38 zu 0 Stimmen) angenommen.

07.003 Staatsrechnung 2006

Botschaft des Bundesrates vom 28. März 2007 zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2006

Ausgangslage

Die Finanzrechnung schliesst mit einem Überschuss von 2,5 Milliarden (0,5 Prozent des BIP) ab. Budgetiert war ein Defizit von 586 Millionen. Zum deutlich besseren Abschluss haben vor allem Mehreinnahmen (+2755 Mio.), aber auch Minderausgaben (-366 Mio.) beigetragen.
Die Mindestvorgaben der Schuldenbremse wurden übertroffen: Der zulässige Ausgabenplafonds wurde um 2766 Millionen unterschritten. Dieser Betrag wurde dem Ausgleichskonto gutgeschrieben, welches neu 6324 Millionen beträgt. Gemäss den Übergangsbestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) wird der kumulierte Überschuss per Ende 2006 auf Null gesetzt. Damit werden die im Rahmen des Defizitabbaupfads (2004-2006) bewilligten zusätzlichen Ausgaben von sechs Milliarden ausgeglichen.
Die ordentlichen Einnahmen lagen 5,3 Prozent über dem budgetierten Wert. Mehreinnahmen waren in fast allen Einnahmenkategorien zu verzeichnen. Die höheren Einnahmen sind grösstenteils auf die verbesserte Wirtschaftslage zurückzuführen. Die grössten Abweichungen im Vergleich zum Voranschlag stammten aus der Verrechnungssteuer (+ 933 Mio.), der Mehrwertsteuer (+ 533 Mio.) und der direkten Bundessteuer (+ 465 Mio.). Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Einnahmen um 7,1 Prozent zu, das heisst sie wuchsen erneut schneller als das BIP.
In den obgenannten Zahlen nicht enthalten sind nicht budgetierte Einnahmen von insgesamt 3203 Millionen, welche im Sinne der Schuldenbremse als ausserordentlich gelten. Dabei handelt es um den Erlös aus dem Verkauf von Swisscom-Aktien. Diese Einnahmen dürfen nicht zur Finanzierung von Aufgaben verwendet werden, sondern sind gemäss FHG für den Schuldenabbau einzusetzen.
Die Ausgaben lagen 0,7 Prozent unter dem Voranschlagswert. In den allermeisten Aufgabengebieten wurden die bewilligten Ausgaben nicht vollständig ausgeschöpft. Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Ausgaben um 1,9 Prozent zu, das heisst sie wuchsen langsamer als das nominelle Bruttoinlandprodukt. Die Staatsquote bildete sich leicht auf 11,0 Prozent des BIP zurück.
Die Erfolgsrechnung schnitt mit einem Überschuss von zwei Millionen deutlich besser ab als budgetiert (- 2749 Mio.). Die Differenz zwischen dem Überschuss der Finanzrechnung und der

Erfolgsrechnung ist zum grössten Teil auf den Abschreibungsbedarf auf den vom Bund übernommenen Fehlbeträgen der Pensionskassen von Bund und Post (1,7 Mrd.) zurückzuführen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss I über die Eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 2006
07.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.06.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss II über die Rechnung des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte für das Jahr 2006
07.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.06.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesbeschluss III über die Rechnung 2006 des Bereiches der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Bereich)
07.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.06.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 4
Bundesbeschluss IV über die Rechnung 2006 der Eidgenössischen Alkoholverwaltung
07.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.06.2007 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** würdigte Bundesrat Hans-Rudolf Merz das positive Ergebnis der Staatsrechnung und führte die schwarzen Zahlen vor allem auch auf die Entlastungsprogramme von 2003 und 2004 zurück. Angesichts der im Parlament bereits wieder beschlossenen oder geplanten Mehrausgaben mahnte er, die Ausgabendisziplin beizubehalten. Die Staatsrechnung wurde oppositionslos angenommen.
Im **Nationalrat** zeigten sich die Votanten erfreut über den guten Rechnungsabschluss. Während die Bürgerlichen insbesondere die Notwendigkeit herausstrichen, die Sparbemühungen nun nicht abreissen zu lassen, rief das links-grüne Lager dazu auf, den nicht zuletzt mit zwei harten Entlastungsprogrammen gewonnenen Handlungsspielraum für zukunftsgerichtete Aufgaben zu nutzen und das Personal nicht zu vergessen. Bundesrat Merz bekräftigte, dass er nicht weiter mit Entlastungsprogrammen operieren möchte. Er verteidigte zudem die laufende Aufgabenüberprüfung, mit der bis in Jahr 2015 8 Milliarden eingespart werden sollten. Die Gesamtabstimmung passierte die Staatsrechnung mit einer Gegenstimme.

Voranschläge und Finanzpläne

03.051 Voranschlag 2004

Botschaft vom 26. September 2003 zum Voranschlag 2004 der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Ausgangslage

Der Voranschlag 2004 weist ein Defizit in der Finanzrechnung von 3 466 Millionen aus. Die Ursachen dieser markanten Verschlechterung sind auf der Einnahmenseite zu suchen. Um die schwache Konjunktur nicht zusätzlich zu belasten, beantragt der Bundesrat den schrittweisen Abbau des bestehenden strukturellen Defizits.
Die Ausgaben werden unter Ausklammerung des ausserordentlichen Zahlungsbedarfs von 1,1 Milliarden im Zusammenhang mit Altlasten (u. a. Finanzierung der beruflichen Vorsorge von ETH-Professoren und Post-Angestellten) 51,4 Milliarden betragen. Darin ist die Kreditsperre berücksichtigt, welche Einsparungen in Höhe von 230 Millionen ermöglicht. Die ausgewiesenen Mehrausgaben betragen 0,6 Prozent, was leicht unter der prognostizierten Teuerung von 0,7 Prozent liegt. Mit anderen Worten: die Ausgaben im Bundeshaushalt werden 2004 namentlich dank der Vorwirkung des Entlastungsprogramms 2003 und der verhängten Kreditsperre real stabilisiert, womit eines der beiden Budgetziele des Bundesrates erfüllt wird.

Das prozentual höchste Wachstum im Jahr 2004 verzeichnen mit 4,4 Prozent die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt. Das erklärt sich in erster Linie mit den steigenden Aufwendungen der Invaliden-, der Arbeitslosen- und der Krankenversicherung, der Ergänzungsleistungen der AHV/IV sowie der Flüchtlingshilfe im Inland. Im Sinne einer bewussten Priorität des Bundesrats weist der Hauptaufgabenbereich Bildung und Grundlagenforschung eine ebenso überdurchschnittliche Wachstumsrate von 3,0 Prozent auf; mehr Mittel werden insbesondere für Aufstockungen in den Hoch- und Fachhochschulen, in der Grundlagenforschung und Berufsbildung benötigt. Überdurchschnittlich ansteigen werden auch die Ausgaben für die Beziehungen zum Ausland; der Zuwachs ist vor allem eine Folge der verstärkten Anstrengungen im Bereich der Entwicklungshilfe und der politischen Beziehungen. Schliesslich weisen auch die Aufgabengebiete Landesverteidigung und Landwirtschaft Mehrausgaben auf, die insbesondere auf die militärische Landesverteidigung und die Direktzahlungen zurückzuführen sind. Überdurchschnittlich wachsen die Ausgaben für den Verkehrsbereich, insbesondere für den öffentlichen Verkehr und die Luft- und Raumfahrt. Der Rückgang der Finanzausgaben ist ausschliesslich durch die tieferen Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen verursacht, als Folge der nach unten korrigierten Einnahmenschätzungen; zunehmen werden dagegen die Ausgaben für den Schuldendienst.
Die Gesamteinnahmen des Bundes werden für 2004 auf knapp 48 Milliarden veranschlagt. Gegenüber dem Voranschlag 2003 sind das fast drei Milliarden weniger; dieser Rückgang bedeutet in erster Linie, dass der Voranschlag 2003 aus heutiger Sicht überhöht erscheint, wenn man die strukturell bedingte Einnahmeneinbusse, die schwache Konjunktur und die bis im Frühjahr 2003 anhaltende Börsenbaisse berücksichtigt. Der Einnahmenausfall betrifft insbesondere die direkte Bundessteuer, die Verrechnungssteuer, die Stempelabgabe und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Die Erträge aus der Mehrwertsteuer – der Haupteinnahmequelle des Bundes – und der Mineralölsteuer verharren auf dem Niveau des Voranschlags 2003. In Prozenten ausgedrückt stammen die einzigen bedeutenden Mehreinnahmen aus der Tabaksteuer, deren Satz per 1. Oktober 2003 heraufgesetzt wurde. Der Ertrag der nichtfiskalischen Einnahmen hingegen wird nicht wachsen.
Dem Voranschlag sind folgende makroökonomische Annahmen unterlegt: ein reales Wirtschaftswachstum von 1,0 Prozent, eine Inflation in der Höhe von 0,7 Prozent und ein leichter Anstieg der Zinssätze. Da das Entlastungsprogramm 2003 seine Wirkung erst progressiv vom nächsten Jahr an entfalten wird, bleibt die Finanzpolitik des Bundes – unter Berücksichtigung der Darlehensgewährung an die Arbeitslosenversicherung sowie der Aggregation mit dem Fonds für Eisenbahngrossprojekte – im wirtschaftlich immer noch schwierigen Jahr 2004 leicht expansiv. Die konjunkturdämpfende Wirkung wird erst 2005 einsetzen, wenn sich die Wirtschaft wieder in einer neuen Aufschwungphase befinden dürfte.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss I über den Voranschlag für das Jahr 2004
03.12.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
09.12.2003 NR Abweichend.
15.12.2003 SR Abweichend.
16.12.2003 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss II über die Entnahmen aus dem Fonds für die Eisenbahngrossprojekte für das Jahr 2004
03.12.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
09.12.2003 NR Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesbeschluss III über den Voranschlag 2004 des Bereiches der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Bereich)
03.12.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
09.12.2003 NR Abweichend.
15.12.2003 SR Abweichend.
16.12.2003 NR Zustimmung.
15.12.2003 SR Abweichend.
16.12.2003 NR Zustimmung.

Vorlage 4
Bundesbeschluss IV über den Voranschlag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für das Jahr 2004
03.12.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
09.12.2003 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** wies Kommissionssprecher Hans-Rudolf Merz (RL, AR), darauf hin, dass der wesentliche Grund für die desolate Lage der Bundesfinanzen im Einbruch der Konjunktur und damit der Einnahmen liege. Grosse Probleme würden vor allem ausserordentliche Faktoren bereiten, wie die Ausfinanzierung der beruflichen Vorsorge von ETH-Professoren und Skyguide-Personal sowie die Rekapitalisierung der Flugsicherung. Merz betonte, dass der Spielraum der Kommission vor allem wegen den Sparentscheiden des Entlastungsprogramms stark eingeschränkt war. Kritisiert wurde der Voranschlag in der Folge von Pierre-Alain Gentil (S, JU). Er bemängelte das Korsett der Schuldenbremse. Seinen Vorwurf, das Budget würde gepaart mit den Sparmassnahmen prozyklisch ausfallen, betrachtete Bundesrat Kaspar Villiger allerdings als ungerechtfertigt. Er führte aus, dass auf die schleppende Konjunktur sehr wohl Rücksicht genommen würde. Der Bundesbeschluss über den Voranschlag wurde schliesslich ohne jede Abweichung oppositionslos angenommen.
Am Anfang der Debatte im **Nationalrat** stand der Antrag von Josef Zisyadis (-, VD), der die Rückweisung des Voranschlags forderte. Er wies darauf hin, dass andere Länder weniger restriktiv seien und machte sich für zusätzliche Einnahmen stark. Auch die Grünen und die sozialdemokratische Fraktion fochten die einschränkende Sparpolitik an. Hildegard Fässler (S, SG) vertrat die Meinung, dass die Sanierung der Bundesfinanzen am besten durch den vermehrten Einsatz von Steuerkontrolleuren und vor allem durch die Förderung eines gesunden Wirtschaftswachstums zu bewerkstelligen wäre. Kritik gegen den Voranschlag wurde unter anderen Vorzeichen auch von bürgerlicher Seite wach. Bruno Zuppiger (V, ZH) betonte, dass die Schulden Ende 2004 auf die Rekordhöhe von 128 Milliarden Franken steigen werden. Im Namen der SVP-Fraktion forderte er deshalb, die Ausgaben um 500 Millionen zu senken. Vertreter der freisinnig-demokratischen und der christlichdemokratischen Fraktion zeigten sich ebenfalls besorgt um den Bundeshaushalt und stellten sich nur mit grosser Sorge hinter den Voranschlag. Der Rückweisungsantrag wurde schliesslich mit 109 zu 26 Stimmen verworfen. In der Detailberatung folgte die Grosse Kammer in allen Punkten der Kommissionsmehrheit. Anträge von Vertretern der SVP-Fraktion auf Kürzungen etwa bei den Personal- und Sachausgaben, der Kultur und im Asylbereich hatten keine Chance. Im Gegenzug waren die Vorschläge der Linken, beim Verteidigungsdepartement oder beim World Economic Forum (WEF) die Schrauben stärker anzuziehen ebenso erfolglos wie ihre Anträge auf Kreditaufstockungen etwa bei der Abgeltung des kombinierten Verkehrs. Gegen den Willen des links-grünen Lagers und jenen des Bundesrates wurde auch die Kreditsperre von 1,5 auf 2 Prozent erhöht.
Diese Verschärfung der Kreditsperre lehnte hingegen der **Ständerat** weiter ab. Kommissionssprecher Hans Lauri (V, BE) argumentierte, dass das massgebliche Defizit mit rund 3,5 Milliarden Franken auch ohne erhöhte Kreditsperre noch um 24 Millionen unter den Vorgaben der Schuldenbremse liege. Ansonsten konnte sich die Kleine Kammer in der Differenzbereinigung weitgehend damit begnügen, einige Posten dem inzwischen bereinigten Entlastungsprogramm 2003 anzupassen. Bei den übrigen Differenzen, bei denen es um kleinere Beiträge ging, schloss sie sich dem Nationalrat an.
In der Folge nahm auch der **Nationalrat** die vom Ständerat vorgenommenen Anpassungen an das Entlastungsprogramm an. Umstritten blieb die Erhöhung der Kreditsperre. Eine Kommissionsminderheit unter Bruno Zuppiger (V, ZH) wollte eine etwas grössere Reserve schaffen und an der beschlossenen Verschärfung festhalten. Schliesslich setzte sich aber die Kommissionsmehrheit durch. Damit bleibt die Kreditsperre bei 1,5 Prozent (bzw. 0,75 Prozent bei bereits vom Sparpaket betroffenen Posten) und Bereiche wie Landwirtschaft, Verkehr, Bildung und Verteidigung werden nicht erneut getroffen.

03.052 Voranschlag 2003. Nachtrag II

Botschaft vom 26. September 2003 über den Nachtrag II zum Voranschlag 2003.

Ausgangslage

Der Bundesrat beantragt dem Parlament mit dem zweiten Nachtrag zum Voranschlag 2003 Nachtragskredite im Umfang von insgesamt fast 500 Millionen Franken. Zusammen mit dem ersten Nachtrag führt dies gegenüber dem Budget zu Mehrausgaben von 684 Millionen oder 1,3 Prozent.
Ein grosser Teil des beantragten Nachtrags entfällt auf die Sozialversicherungen. Für die Bundesbeiträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien zu Gunsten von einkommensschwachen Personen werden zusätzliche 100 Millionen Franken benötigt. Da die Prämienverbilligungen vermehrt beansprucht werden, stiegen die Ausgaben der Kantone in diesem Bereich über Erwarten stark an. Dies gilt namentlich für die Kantone Luzern, Schwyz, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden und Graubünden. Dadurch wächst auch der Bedarf an Bundesbeiträgen. Das Gleiche gilt für die Beiträge des Bundes an die Invalidenversicherung (52 Mio.) und an die AHV- und IV-Ergänzungsleistungen (46 Mio.). In diesen Bereichen sind zusätzliche Mittel erforderlich, namentlich weil die Zunahme der Zahl der IV-Renten bei der Erstellung des Voranschlags unterschätzt worden war.
Im Bereich der Kommissionen, Abgaben und Spesen der Bundestresorerie resultieren aus den am ursprünglichen Finanzierungsprogramm vorgenommenen Anpassungen Mehrausgaben von 85 Millionen. Auch das Anleiheprogramm wurde geändert und von ursprünglich 12,5 auf 14 Milliarden erhöht. Zudem wurden die bisher geleisteten Anleihen für eine längere Dauer (16,6 statt 14 Jahre) untergebracht als im Voranschlag vorgesehen.
Weitere Nachtragskredite werden namentlich für die Bereiche Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (38 Mio.), Zivilluftfahrt (24 Mio. zur Bezahlung bisher bestrittener Mehrwertsteuerschulden), kombinierter Verkehr (23 Mio.), Unterhalt der Wälder (19 Mio.) beantragt sowie für die freiwillige Beteiligung der Schweiz an der Pool-Lösung, mit der die Entschädigungen von Skyguide und den Versicherern nach der Flugzeugkatastrophe über dem Bodensee ergänzt werden sollen.
Schliesslich unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Erhöhung der Zahlungskredite für die neuen Alpentransversalen (NEAT) zu Lasten des Fonds für Eisenbahngrossprojekte; die Erhöhung um 36 Millionen ist wegen der unvorhergesehenen Entwicklung der Lage unumgänglich geworden.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss I über den Nachtrag II zum Voranschlag 2003
03.12.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
09.12.2003 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss II über die Entnahmen aus dem Fonds für die Eisenbahngrossprojekte für das Jahr 2003
03.12.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
09.12.2003 NR Zustimmung.

Die beiden Räte stimmten dem Geschäft oppositionslos zu.

04.015 Voranschlag 2004. Nachtrag I

Botschaft des Bundesrates vom 31. März 2004 über den Nachtrag I zum Voranschlag für 2004

Ausgangslage

Der Bundesrat beantragt dem Parlament in einem ersten Nachtrag zum Voranschlag 2004 29 Zahlungskredite im Betrag von insgesamt 228 Millionen sowie einen Zusatzkredit von 42 Millionen. Zwei Drittel der Kredite sind für Korrekturen bestimmt, die durch Parlamentsentscheide im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 nötig wurden (Leistungsvereinbarung mit der SBB: 137 Millionen, Integration der Gesundheits-, Sozial- und Kunstberufe GSK: 10 Millionen). Diese Korrekturen sind haushaltsneutral. Die veranschlagten Ausgaben erhöhen sich wegen der beantragten Nachtragskredite nur leicht um 0,2 Prozent.
Der Finanzierungs- und Investitionsplan der SBB wurde nach den Vorgaben des Entlastungsprogramms 2003 (EP 03) überarbeitet. Das setzt Kreditverschiebungen von insgesamt 137 Millionen zwischen den einzelnen Kreditrubriken der Leistungsvereinbarung mit der SBB voraus, die keinerlei Auswirkungen auf die Gesamtausgaben haben.

Im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit im Technologiebereich auf dem Gebiet Forschung und Entwicklung konnten wegen Verzögerungen in der Projektentwicklung einige für 2003 budgetierte Zahlungen nicht vorgenommen werden. Daher der Antrag auf Übertragung des nicht genutzten Kredits von 22 Millionen.
Ein Nachtragskredit im Gesamtbetrag von 13 Millionen ist für die Umsetzung eines Pakets von Sofortmassnahmen im Bereich der Sicherheit im Luftverkehr und für notwendig gewordene Umstrukturierungen bestimmt sowie für eine Aufstockung der Stellen im Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL).
Die übrigen wichtigen Begehren stehen namentlich im Zusammenhang mit den Bereichen Miet- und Pachtzinse (11 Mio.), Integration der GSK-Berufe (10 Mio.), Sicherheitsaufwendungen des Bundes für den G 8-Gipfel (8 Mio.) sowie Hilfe bei Naturschäden (7 Mio.).
Im Rahmen der Umsetzung des EP 03 schlägt der Bundesrat dem Parlament die Kürzung verschiedener Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen um insgesamt 1 133 Millionen vor.

Verhandlungen

02.06.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
04.06.2004	SR	Abweichend.
09.06.2004	NR	Festhalten.
10.06.2004	SR	Festhalten.
14.06.2004	NR	Zustimmung.

Der **Nationalrat** billigte den ersten Nachtrag zum Voranschlag 2004 oppositionslos. Nur in einem Punkt wich die Grosse Kammer von den Anträgen des Bundesrates ab, indem sie mit 90 zu 71 Stimmen einen Kredit von 4,6 Millionen für die personelle Aufstockung im Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) auf 3,5 Millionen kürzte. Vorab bürgerliche Volksvertreter wollten dem Bundesamt nur 45 statt 60 zusätzliche Stellen gewähren. Erfolglos warnte eine von Peter Vollmer (S, BE) angeführte Kommissionsminderheit davor, bei der Sicherheit im Luftverkehr zu sparen.
Der **Ständerat** nahm den Nachtrag ebenfalls oppositionslos an. Anders als die Grosse Kammer wollte er den Kredit für das BAZL nicht kürzen. Es wurde argumentiert, dass das Bundesamt für Zivilluftfahrt bei der Reorganisation im Gefolge der Liberalisierung des Luftverkehrs über die angemessenen Mittel verfügen sollte. Die Flugsicherheit sei absolut zentral.
Sowohl **Nationalrat** als auch **Ständerat** beharrten in der Differenzbereinigung auf der jeweils vertreten Position. Anlässlich der dritten Beratung schwenkte der **Nationalrat** mit 88 zu 82 Stimmen jedoch auf die Linie der Kleinen Kammer um. Der Kredit für das BAZL bleibt somit ungekürzt.

04.047 Voranschlag 2005

Botschaft vom 24. September 2004 zum Voranschlag 2005 der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Ausgangslage

Im Voranschlag 2005 sind Ausgaben in Höhe von 52,5 Milliarden vorgesehen. Gegenüber dem vom Parlament verabschiedeten Voranschlag 2004 (ohne ausserordentlichen Zahlungsbedarf von 1,1 Milliarden) werden Mehrausgaben von 2,2 Prozent ausgewiesen, was über der prognostizierten Teuerung von 1,0 Prozent liegt. Von den Hauptaufgabengebieten weisen nur noch die Bereiche Finanzen und Steuern, Soziale Wohlfahrt, Verkehr sowie Bildung und Grundlagenforschung positive Wachstumsraten auf. Die Aufgabengebiete Landesverteidigung, Landwirtschaft und Beziehungen zum Ausland wachsen nicht mehr.
Das prozentual höchste Wachstum verzeichnet mit 5,6 Prozent der Bereich Finanzen und Steuern. Bedingt ist diese markante Zunahme in erster Linie durch die höheren Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen als Folge der nach oben korrigierten Einnahmenschätzungen sowie durch die höheren Ausgaben für den Schuldendienst. Mit 4,4 Prozent wachsen im nächsten Jahr auch die Ausgaben für den Verkehrsbereich überdurchschnittlich, insbesondere diejenigen für den öffentlichen Verkehr und für die Luftfahrt. Massgebend dafür sind die höheren Einlagen in den Fonds für Eisenbahngrossprojekte infolge des höheren LSVA-Satzes. Auch für die soziale Wohlfahrt soll im nächsten Jahr überdurchschnittlich mehr ausgegeben werden (+4,2 Prozent). Vorab die steigenden Aufwendungen für die Alters- und Invaliden-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung zeichnen für diese Entwicklung mitverantwortlich. Gegenläufige Entwicklungen führen dazu, dass der Aufgabenbereich Bildung und Grundlagenforschung im nächsten Jahr nur unbedeutend zunehmen wird. Einerseits beanspruchen die kantonalen und bundeseigenen Hochschulen sowie die

Fachhochschulen mehr Mittel; andererseits sind die Ausgaben für die Grundlagenforschung rückläufig. Für die tiefe Wachstumsrate von 0,4 Prozent sind des Weiteren zwei Sonderfaktoren verantwortlich. Zum einen verzerrte 2004 ein ausserordentlicher Vorschuss an das CERN den Ausgangswert nach oben; zum anderen schlugen sich die Kürzungen beim Nationalfonds nur in der Finanzrechnung, nicht aber in seiner Fördertätigkeit nieder. Korrigiert um diese Sonderfaktoren nehmen die Ausgaben für Bildung und Grundlagenforschung um 2,4 Prozent zu. Die Ausgaben für die Beziehungen zum Ausland fallen um 1,6 Prozent tiefer aus; der Rückgang ist vor allem eine Folge der verstärkten Sparanstrengungen im Bereich der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen. Schliesslich weisen auch die Landesverteidigung und die Landwirtschaft Minderausgaben auf, im ersten Fall in der militärischen Landesverteidigung und im Zivilschutz und im zweiten Fall bei den Stützungsmassnahmen im Bereich von Produktion und Absatz sowie bei den sozialen Massnahmen.
Die Personalausgaben erreichen insgesamt 4 470 Millionen und nehmen damit im Budget 2005 gegenüber dem Vorjahr um 109 Millionen ab. Die Minderausgaben sind zur Hauptsache auf den Wegfall des Teuerungsausgleichs auf den Renten und Kürzungen bei den Lohnmassnahmen zurückzuführen. Ebenso ins Gewicht fallen die Departementsreform VBS XXI und die Massnahmen des Entlastungsprogramms 2003.
Die Gesamteinnahmen des Bundes werden für das Budgetjahr 2005 auf nicht ganz 51 Milliarden geschätzt; gegenüber dem Voranschlag 2004 nehmen sie um fast 3 Milliarden oder 5,8 Prozent zu. Der Anstieg ist zur Hauptsache auf die direkte Bundessteuer (infolge höherer Eingänge aus früheren Abrechnungsperioden), auf die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe und auf die Tabaksteuer zurückzuführen. Mit einem Anteil von über 90 Prozent wird die Entwicklung der Gesamteinnahmen vorwiegend durch die Fiskaleinnahmen (47,3 Mrd.) geprägt. Diese nehmen gegenüber dem Voranschlag 2004 um 2,9 Milliarden oder 6,3 Prozent zu. Ursache dieser Zunahme ist zum einen die Anhebung des Satzes der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sowie der Tabaksteuer und zum andern der fortgesetzte Wirtschaftsaufschwung. Von den zusätzlichen 2,9 Milliarden entfallen 800 Millionen oder 1,8 Prozent auf die genannten Steuererhöhungen. Mehreinnahmen gegenüber 2004 weisen die direkte Bundessteuer, die Mehrwertsteuer, die Verrechnungssteuer, die Stempelabgaben und die Spielbankenabgabe auf. Dagegen werden die Einfuhrzölle und die Lenkungsabgabe im Umweltschutz im nächsten Jahr etwas weniger einbringen als im laufenden Jahr.
Über einen wesentlichen Teil der Gesamteinahmen (31 Prozent) kann der Bund nicht frei verfügen. Diese Einnahmen sind für bestimmte Aufgaben zweckgebunden. Rund 15,8 Milliarden entziehen sich damit kurzfristig der finanzpolitischen Prioritätenbildung. Der Trend zu Zweckbindungen und Ausgabenautomatismen ist seit Jahren im Zunehmen begriffen und der Spielraum für die Bildung finanzpolitischer Prioritäten auf der Ausgabenseite wird zusehends eingeschränkt.

Dem Voranschlag sind folgende makroökonomische Annahmen unterstellt: ein reales Wirtschaftswachstum von 2,3 Prozent, eine Inflation in der Höhe von 1,0 Prozent und ein leichter Anstieg der Zinssätze.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss I über den Voranschlag für das Jahr 2005
06.12.2004 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
08.12.2004 SR Abweichend.
13.12.2004 NR Abweichend.
14.12.2004 SR Abweichend.
15.12.2004 NR Abweichend.
15.12.2004 SR Abweichend.
16.12.2004 NR Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
16.12.2004 SR Der Antrag der Einigungskonferenz wird abgelehnt.

Vorlage 2
Bundesbeschluss II über die Entnahmen aus dem Fonds für die Eisenbahngrossprojekte für das Jahr 2005
06.12.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.12.2004 SR Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesbeschluss III über den Voranschlag 2005 des Bereiches der Eidgenössischen

Technischen Hochschulen (ETH-Bereich)
06.12.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.12.2004 SR Zustimmung.

Vorlage 4
Bundesbeschluss IV über den Voranschlag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für das Jahr 2005
06.12.2004 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.12.2004 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** wurde in der Eintretensdebatte die Anstrengungen des Bundesrates begrüsst, das Budget mittelfristig auszugleichen. Während die Linke jedoch zusätzliche Massnahmen auf der Einnahmenseite und eine insgesamt weniger restriktive Finanzpolitik forderte, betonte das bürgerliche Lager die Notwendigkeit fortgesetzter Sparbemühungen. Die SVP-Fraktion verlangte sogar Rückweisung des Budgets an den Bundesrat mit dem Auftrag, das Ergebnis der Finanzrechnung um eine Milliarde zu verbessern. Die Einnahmeerwartungen seien wegen zu optimistisch eingeschätzten Wirtschaftsannahmen nicht realistisch, so dass die Schuldenbremse kaum eingehalten werden könne. Bundesrat Hans-Rudolf Merz räumte ein, dass das präsentierte Budget kein optimales Ergebnis darstelle. Er betonte jedoch, dass 70 Prozent der Ausgaben gesetzlich gebunden seien. Zur Sanierung des Haushalts bedürfe es struktureller Reformen, die finanzpolitischen Spielraum schaffen. Der Rückweisungsantrag wurde schliesslich mit 109 zu 47 Stimmen abgelehnt.
Die Detailberatung wurde geprägt durch eine Vielzahl von Minderheits- und Einzelanträge, wobei sich in der Regel die Linke für Mehreinnahmen und die Rechte für Kürzungen einsetzte. Die überwiegende Mehrheit dieser Begehren blieb allerdings erfolglos. Abgelehnt wurden etwa Kürzungen bei der individuellen Verbilligung der Krankenkassenprämien, der Anstossfinanzierung für Kinderkrippen, den Entwicklungshilfekrediten und den Personalausgaben. Aber auf der anderen Seite fanden auch Anträge zur Aufstockung der allgemeinen Beiträge an internationale Organisationen und humanitäre Aktionen keine Mehrheit. Bei einigen Budgetposten zeigte sich die Grosse Kammer schliesslich doch spendabler als die vorbereitende Kommission. Mehr Geld gesprochen wurde insbesondere für Mittel zur Verhütung von Alkohol- und Tabakmissbrauch, für Jugend und Sport sowie für die Ausführbeiträge für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte. Zusätzlich 55 Millionen Franken bewilligte der Nationalrat bei den ausserordentlichen Kantonsanteilen an der Mineralölsteuer, 15 Millionen beim Regionalverkehr und sechs Millionen bei den erneuerbaren Energien. Das Budget passierte die Gesamtabstimmung mit 86 zu 66 Stimmen gegen den Widerstand der Grünen und der SVP-Fraktion.
Der **Ständerat** folgte fast durchwegs den Vorschlägen seiner Kommission. In diesem Sinne beschloss er wie zuvor der Nationalrat eine Aufstockung um 55 Millionen bei den ausserordentlichen Kantonsanteilen an der Mineralölsteuer, widersetzte sich aber den von der Grossen Kammer gebilligten Mehrausgaben bei Jugend und Sport, beim Regionalverkehr und bei den Ausführungsbeiträgen für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte. Einzig beim Programm für erneuerbare Energien konnte sich eine Kommissionsminderheit mit der Forderung durchsetzen, den Beitrag um eine Million aufzustocken. Eben diese Million wurde hingegen im Rahmen eines Einzelantrages von Peter Bieri (C, ZG) bei der Pro Helvetia eingespart. Dieses Kürzungsbegehren war als Protest gegen eine von Pro Helvetia mit 18 000 Franken unterstützte Ausstellung von Thomas Hirschhorn im Centre Culturel Suisse in Paris eingereicht worden und vermochte sich schliesslich mit 24 zu 13 Stimmen durchzusetzen.
In der Differenzbereinigung schwenkte der **Nationalrat** bei den Ausfuhrbeiträgen für die landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte und bei den Präventionsmassnahmen auf die Linie des Ständerates ein. Bei den erneuerbaren Energien machte er zudem Eingeständnisse und wich von seiner ursprünglichen Position ab. Ansonsten hielt die Grosse Kammer mehrheitlich an ihren Beschlüssen fest, so etwa in Bezug auf den Regionalverkehr und die Unterstützungsleistungen für Jugend und Sport. Emotional geführt wurde die Debatte im Zusammenhang mit der ständerätlichen Strafaktion gegen die Pro Helvetia. Für eine umfassende Kulturfreiheit und das entsprechende Mass an Kritikfähigkeit und Toleranz sprachen sich die Linke sowie die freisinnig-demokratische Fraktion aus. Vertreter der christlichdemokratischen und der SVP-Fraktion hingegen setzten die Einhaltung von Anstandsregeln und die Wahrung des Schweizer Ansehens über die künstlerische Freiheit – wobei sie sich vehement gegen den Vorwurf wehrten, Zensur zu betreiben. Die von der Kleinen Kammer beschlossene Budgetkürzung wurde schliesslich mit 97 zu 85 Stimmen abgelehnt.
Nach dem Nein des Nationalrats plädierte im **Ständerat** die Mehrheit der Finanzkommission dafür, die durch die Hirschhorn-Ausstellung in Paris ausgelöste Strafaktion gegen Pro Helvetia abzubrechen.

Siegreich blieb schliesslich aber eine von This Jenny (V, GL) angeführte Minderheit. Mit 22 zu 19 Stimmen wurde am Kürzungsentscheid festgehalten. Auch bei den meisten anderen Budgetposten verteidigte die Kleine Kammer ihre Position.
Der **Nationalrat** lenkte in der dritten Lesung beim Regionalverkehr ein und verzichtete auf eine entsprechende Aufstockung. Ansonsten beharrte er aber auf seinen Beschlüssen. Da auch der **Ständerat** in den meisten Punkten nicht einlenkte, musste die **Einigungskonferenz** einberufen werden. In Bezug auf die Pro Helvetia präsentierte diese einen Kompromiss, der vorsah, das Budget der Kulturstiftung um 180 000 statt um eine Million Franken zu kürzen. Diesen Vorschlag wollte die Kleine Kammer jedoch nicht akzeptieren. Auf Antrag von Filippo Lombardi (C, TI) verwarf sie den Vermittlungsversuch und somit sämtliche Vorschläge der Einigungskonferenz mit 25 zu 18 Stimmen – obwohl sich zuvor der Nationalrat noch hinter deren Beschlüsse gestellt hatte. Da gemäss Parlamentsgesetz beim Scheitern der Verständigung jeweils die tieferen Beträge aus der dritten Runde in den Räten als angenommen gelten, muss die Stiftung Pro Helvetia mit einer Million und – gegen den ursprünglichen Willen des Ständerates – auch das BUWAL mit 3,5 Millionen weniger auskommen. Desgleichen scheiterte die Aufstockung der Kredits für Jugend und Sport, wobei diese Mehrausgabe allerdings bereits in der Einigungskonferenz keine Mehrheit fand.

04.048 Finanzplan 2006-2008. Bericht

Bericht vom 24. September 2004 zum Finanzplan 2006-2008

Ausgangslage

Der Bundesrat hat sich in seiner finanzpolitischen Strategie dafür ausgesprochen, die erforderlichen Korrekturen im Bundeshaushalt wiederum schwergewichtig auf der Ausgabenseite vorzunehmen. Die einnahmenseitigen Massnahmen sind auf die Erhöhung der Tabaksteuer und der Schwerverkehrsabgabe sowie auf verstärkte Anstrengungen in der Durchsetzung der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer beschränkt. Mit Bezug auf die Schwerverkehrsabgabe ist zu vermerken, dass die Mehreinnahmen – weil zweckbestimmt – den Haushalt nicht entlasten werden. Bei dieser Strategie ist es für die Beseitigung eines Defizits zwingend, das Ausgabenwachstum unter dem Wachstum des Bruttoinlandproduktes zu halten.
Unter Einschluss des vorgesehenen Entlastungsprogramms (EP 04) werden die Ausgaben durchschnittlich um 2,2 Prozent wachsen. Dieses Wachstum liegt über der erwarteten Teuerung, so dass bei realer Betrachtungsweise die Ausgaben noch leicht zunehmen. Das EP 04 reduziert im Durchschnitt das Ausgabenwachstum; es kommt zu keinem Abbau von staatlichen Kernleistungen. Dies gilt auch für die beiden Aufgabengebiete Landwirtschaft und Ernährung sowie Landesverteidigung, deren Ausgaben leicht abnehmen: Während im einen Fall bei der Beurteilung der Ausgaben der Strukturwandel und die Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen in Rechnung zu stellen sind, ist es im andern Fall aufgrund der aktuellen Bedrohungslage die gewandelte Aufgabe.
Zu den Aufgabengebieten mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten gehören vorab die Finanzen und Steuern (+4,9 Prozent). Sie nehmen insofern eine Sonderstellung ein, als sie zwar wie irgendeine andere Ausgabe die Finanzrechnung belasten, die Ausgaben aber nicht mit einer eigentlichen Aufgabe zusammenhängen (Anteile Dritter an Bundeseinnahmen, Passivzinsen). Im Weiteren handelt es sich um gebundene Ausgaben. Die Ausgaben für soziale Wohlfahrt (+3,1Prozent) sowie die Bildung und Grundlagenforschung (+3,0 Prozent) wachsen im Rahmen des nominellen Bruttoinlandprodukts (+3,3 Prozent).
Die Bereiche Verkehr (+1,9 Prozent), Beziehungen zum Ausland (+1,3 Prozent), nehmen demgegenüber unterdurchschnittlich zu. Die Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung sowie die Landesverteidigung werden am Ende der Finanzplanperiode unter den Werten des Voranschlages 2004 liegen. Sie nehmen pro Jahr um 0,1 beziehungsweise 0,5 Prozent ab.
Die erwartete durchschnittliche Zunahme der Einnahmen beträgt unter Einschluss der genannten Massnahmen 4,4 Prozent.

Verhandlungen

06.12.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
08.12.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Siehe Geschäft 04.047

04.049 Voranschlag 2004. Nachtrag II

Botschaft vom 24. September 2004 über den Nachtrag II zum Voranschlag für 2004

Ausgangslage

Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament 39 Zahlungskredite im Betrag von insgesamt 415 Millionen. Ferner schlägt er dem Parlament zwei neue Verpflichtungskredite im Betrag von insgesamt 9 Millionen, einen Zusatzkredit von 100 Millionen sowie die Erhöhung des Globalbudgets für die Waldschäden vor. Zusammen mit dem ersten Nachtrag führt dies zu Mehrausgaben von 643 Millionen oder 1,3 Prozent der Gesamtausgaben.
Ein grosser Teil des beantragten Nachtrags entfällt auf die Sozialversicherungen. Für die Bundesbeiträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien zu Gunsten von einkommensschwachen Personen werden zusätzliche 130 Millionen benötigt. Auch für die Bundesbeiträge an die AHV- und IV-Ergänzungsleistungen (20 Mio.) sowie an die Arbeitslosenversicherung (16 Mio.) sind zusätzliche Mittel erforderlich.
Im Bereich der Kommissionen, Abgaben und Spesen der Bundestresorerie resultieren aus den am ursprünglichen Finanzierungsprogramm vorgenommenen Anpassungen Mehrausgaben von 72 Millionen. Im Zuge von Refinanzierungs- und Umrechnungsgeschäften wird das Emissionsvolumen auf dem Kapitalmarkt den veranschlagten Betrag um ungefähr sechs Milliarden übersteigen. Im Bereich der Verteidigung wird zur Erfüllung prioritärer Verpflichtungen im Rahmen des Rüstungsprogramms ein Nachtragskredit von insgesamt 48 Millionen anbegehrt, unter anderem mittels Übertragung nicht genutzter Kredite.
Die übrigen wichtigen Begehren stammen aus folgenden Bereichen: Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten (15 Mio.), Verluste aus Garantieverpflichtungen (13 Mio.), Armee (12 Mio.), ökologische Direktzahlungen (11 Mio) und Immobilien (10 Mio.).
Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament schliesslich einen Nachtragskredit von 3 Millionen sowie einen neuen Verpflichtungskredit von 8 Millionen im Zusammenhang mit der Überlastung der Produktionssysteme zur Herstellung des neuen Schweizer Passes. Mit diesen zusätzlichen Mitteln, die dem Kauf zusätzlicher Fertigungslinien und dem Ausbau der Technik und der Informatikinfrastruktur dienen, dürfte der immer noch sehr hohen Nachfrage nach neuen Pässen genügt werden können.

Verhandlungen

06.12.2004 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates
08.12.2004 SR Zustimmung.

Der **Nationalrat** wich vom Entwurf des Bundesrates ab, indem er beim Posten Rüstungsmaterial eine Kreditrest- und Mittelübertragung strich. Der zweite Nachtrag zum Voranschlag 2004 blieb jedoch in beiden Räten unumstritten und wurde oppositionslos angenommen.

05.013 Voranschlag 2005. Nachtrag I

Botschaft des Bundesrates vom 23. März 2005 über den Nachtrag I zum Voranschlag für 2005

Ausgangslage

Mit dem ersten Nachtrag zum Voranschlag 2005 beantragt der Bundesrat Kreditnachträge im Umfange von 109,5 Millionen und zu einem neuen Verpflichtungskredit von 8,0 Millionen.
Zudem unterbreitet er mit separatem Bundesbeschluss wegen unvorhersehbarer Entwicklungen eine Aufstockung der Zahlungskredite um 222,5 Millionen für die Neue Eisenbahntransversale (Nord-Süd-Achsen, Lötschberg-Basislinie, Ausbauten zwischen St. Gallen und Arth-Goldau sowie übriges Streckennetz).

Sodann informiert er mit Zustimmung der Eidgenössischen Finanzkontrolle über haushaltneutrale Kredittransfers im Betrag von 14 Millionen vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) zum Bundesamt für Militärversicherung (BAMV). Die Kredittransfers stehen im Zusammenhang mit der verspäteten Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Übertragung der Führung der Militärversicherung an die SUVA.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss I über den Nachtrag I zum Voranschlag 2005
31.05.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.06.2005 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss II über die Entnahmen aus dem Fonds für die Eisenbahngrossprojekte für das Jahr 2005
31.05.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.06.2005 NR Zustimmung.

Der **Ständerat** hat beide Beschlüsse diskussionslos angenommen: den ersten Nachtrag zum Voranschlag 2005 mit 27 zu 1 Stimmen, den Bundesbeschluss betreffend die Eisenbahngrossprojekte mit 26 zu 0 Stimmen.
Der **Nationalrat** hat den ersten Nachtrag mit 87 zu 7 Stimmen bei 35 Enthaltungen angenommen. Die Ratslinke und die Grünen wandten sich erfolglos gegen die Übertragung eines Kredits, den das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerung und Sport (VBS) nicht vollständig beansprucht hatte. Das gleiche Lager lehnte auch einen Kredit von 10 Millionen für Ausfuhrbeiträge für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte ab.
Der Nationalrat hat einer Aufstockung der Zahlungskredite um 223 Millionen für die neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) mit 114 zu 0 Stimmen zugestimmt.

05.047 Voranschlag 2006

Botschaft vom 24. August 2005 zum Voranschlag 2006 der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Ausgangslage

Der Voranschlag 2006 erfüllt die Vorgaben der Schuldenbremse. Er ist ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Erreichung des dritten Ziels der Legislaturperiode, den Ausgleich des Bundeshaushalts nachhaltig zu sichern. Die Finanzrechnung schliesst mit einem Defizit von 697 Millionen ab. Das sind 198 Millionen weniger als die Schuldenbremse für 2006 zugelassen hätte.
Die Gesamteinnahmen werden für das Budgetjahr 2006 auf 52,2 Milliarden geschätzt. Gegenüber dem Voranschlag 2005 entspricht dies einer Zunahme um 2,8 Prozent beziehungsweise um 1,4 Milliarden. Es wird mit beträchtlichen Mehreinnahmen bei der direkten Bundessteuer gerechnet. Die Steuereinschätzungen für die juristischen Personen lassen aufgrund der vorliegenden Abrechnungen für das Jahr 2004 einen deutlichen Anstieg erwarten. Mehrerträge, allerdings in geringerem Umfang, werden voraussichtlich auch bei der Spielbankenabgabe, der Mehrwertsteuer, den Verkehrsabgaben, der Automobilsteuer und der Biersteuer anfallen. Hingegen verzeichnen die Stempelabgaben einen nicht vernachlässigbaren Rückgang. Sowohl für 2005, als auch für den Voranschlag 2006 mussten die Schätzungen für die Stempelabgaben aufgrund der effektiven Eingänge im ersten Halbjahr 2005 massiv zurückgenommen werden. Im Vergleich zum Budget 2005 unverändert geblieben sind die Einnahmenschätzungen für die Verrechnungssteuer, die Mineralölsteuern und die Lenkungsabgaben. Bei der Verrechnungssteuer spiegelt die Stagnation den Entscheid wider, aufgrund der hohen Schätzunsicherheiten einen aus der Vergangenheit ermittelten Durchschnittswert von drei Milliarden einzusetzen.
Über knapp einen Drittel der Gesamteinnahmen kann der Bund nicht frei verfügen. Der Trend zu Zweckbindungen und Ausgabenautomatismen ist seit Jahren im Zunehmen begriffen. Nicht frei verfügbar sind insbesondere die zweckgebundenen Einnahmen und die den Kantonen und Dritten vorbehaltenen Anteile an der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer, am Wehrpflichtersatz, an der Mehrwertsteuer, an den Verkehrsabgaben, an der Spielbankenabgabe sowie an der Tabaksteuer.

Der Voranschlag 2006 sieht Gesamtausgaben in Höhe von 52 854 Millionen vor; das sind 0,6 Prozent mehr als im Vorjahr. Mit 3,0 Prozent wächst das Aufgabengebiet Finanzen und Steuern am stärksten. Dieses umfasst mit den Passivzinsen und den Anteilen Dritter an den Bundeseinnahmen Ausgaben, welche sich unmittelbar dem Einfluss des Bundes entziehen. Das für 2006 erwartete hohe Wachstum ist in erster Linie durch die höheren Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen bedingt, welche wiederum eine Folge des Zuwachses bei der direkten Bundessteuer sind. Unter Ausklammerung dieses zumindest kurzfristig nicht beeinflussbaren Bereichs ist eine Stagnation der letztjährigen Gesamausgaben feststellbar. Mit ebenfalls 3,0 Prozent wachsen im nächsten Jahr die Ausgaben für Bildung und Forschung überdurchschnittlich, insbesondere in den Bereichen Grundlagenforschung und Fachhochschulen. Die eidgenössischen. Räte haben dieser Ausgabenkategorie Priorität eingeräumt, weil sie das Wirtschaftswachstum begünstigt. Die Beziehungen zum Ausland weisen für das nächste Jahr ein Ausgabenwachstum von 1,0 Prozent aus. Die Entwicklungshilfe wächst mit 7,7 Prozent am stärksten, vorab infolge des Einbezugs der Ost-Hilfe, die bisher unter den wirtschaftlichen und politischen Beziehungen figurierte. Unter Ausklammerung dieses Sonderfaktors ergibt sich für die Entwicklungshilfe noch ein Wachstum von 1,1 Prozent. Ebenso soll für die soziale Wohlfahrt im nächsten Jahr überdurchschnittlich mehr ausgegeben werden (+0,8 Prozent). Vorab die steigenden Aufwendungen für die Alters-, Invaliden- und Krankenversicherung sowie für die Ergänzungsleistungen der IV zeichnen für diese Entwicklung verantwortlich. Rückläufig sind dagegen die Ausgaben für die Flüchtlingshilfe im Inland, den sozialen Wohnungsbau und für die Arbeitslosenversicherung. Die Ausgaben für die Landesverteidigung nehmen im nächsten Jahr um 2,9 Prozent ab; der Rückgang ist vor allem eine Folge der Kürzungen in der militärischen Landesverteidigung, die im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 vorgenommen wurden. Schliesslich weisen auch die Aufgabengebiete Verkehr und Landwirtschaft Minderausgaben auf, die im ersten Falle auf die Luftfahrt und den Öffentlichen Verkehr, im zweiten Falle auf die Stützungsmassnahmen im Bereich von Produktion und Absatz zurückzuführen sind.
Die Schulden werden im nächsten Jahr voraussichtlich um rund zwei Milliarden zunehmen. Dafür ist nicht nur das Defizit der Finanzrechnung verantwortlich. Die Vorschüsse an den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (1,0 Mrd.) sowie neue Darlehen an die Arbeitslosenversicherung (1,4 Mrd.) tragen ebenso zur Neuverschuldung bei wie Bewegungen im Finanzvermögen (z.B. geplanter Abbau des Wertschriftenportefeuilles um 600 Mio.).

Die Einnahmenschätzungen des Voranschlags 2006 beruhen auf den Wirtschaftsprognosen von Mitte Mai 2005, das heisst auf einem realen Bruttoinlandprodukt von 1,8 Prozent und einer Teuerungsrate von 1,1 Prozent.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss I über den Voranschlag für das Jahr 2006
29.11.2005 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
07.12.2005 NR Abweichend.
08.12.2005 SR Abweichend.
12.12.2005 NR Abweichend.
13.12.2005 SR Abweichend.
14.12.2005 NR Festhalten.
15.12.2005 SR Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
15.12.2005 NR Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.

Vorlage 2
Bundesbeschluss II über die Entnahmen aus dem Fonds für die Eisenbahngrossprojekte für das Jahr 2006
29.11.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.12.2005 NR Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesbeschluss III über den Voranschlag 2006 des Bereichs der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Bereich)
29.11.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.12.2005 NR Zustimmung.

Vorlage 4
Bundesbeschluss IV über den Voranschlag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für das Jahr 2006
29.11.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.12.2005 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** betonte Hans Lauri (V, BE) als Berichterstatter der Kommission die Wichtigkeit einer nachhaltigen Sanierung des Bundeshaushalts. Er plädierte jedoch dafür, dass der Weg dahin über den gesetzlichen Abbaupfad führe, der erst ab 2007 den Ausgleich des Budgets und konjunkturelle Überschüsse verlangt. Vor diesem Hintergrund nahm die Kleine Kammer nur leichte Korrekturen am Entwurf des Bundesrates vor, wobei am Schluss Kürzungen von 89 Millionen Franken resultierten. Davon entfielen allein 70 Millionen auf Einsparungen im Asylbudget, die im Einvernehmen mit dem Bundesrat wegen sinkenden Asylgesuchen möglich wurden. Relativ knapp abgelehnt wurde der Antrag einer von Pierre-Alain Gentil (S, JU) angeführten Minderheit, welcher die Kürzung des Kredits für Trassenpreisverbilligungen im Wagenladungsverkehr von 58 auf 20 Millionen rückgängig machen wollte. Zum grossen Streitpunkt der Debatte avancierte hingegen das Projekt „Porta Alpina“. Der Bundesrat hatte sich bereit erklärt, die Hälfte der dringlichen Vorinvestitionen von 15 Millionen für die Haltestelle im Gotthard-Basistunnel unter Sedrun GR zu übernehmen. Eine knappe Kommissionsmehrheit unterstützte dieses dringliche Begehren, weil eine Unterlassung der Vorarbeiten eine allfällige spätere Realisierung des Projekts massiv verteuern würde. Hans Altherr (RL, AR) wandte sich mit einem Einzelantrag gegen diese Lösung. Er bemängelte das undurchsichtige Verfahren und wollte erst die Grundfragen zum Projekt geklärt wissen. Nach einer lebhaften Diskussion unterstützte der Ständerat das Projekt schliesslich mit 28 zu 9 Stimmen. Zur Finanzierung der 7,5 Millionen Franken beschloss er bei gleichzeitigen Kompensationen, den Investitionskredit für Berggebiete im EVD um 3,75 Millionen Franken zu erhöhen und den Privatbahnkredit im UVEK 3,75 Millionen zu belasten. Die Kleine Kammer verabschiedete das Budget mit einem Defizit von 608 statt den vom Bundesrat vorgesehenen 697 Millionen Franken in der Gesamtabstimmung oppositionslos.
Im **Nationalrat** gestaltete sich die Diskussion zum Voranschlag umstrittener. Rund 40 Minderheits- und 30 Einzelanträge mussten behandelt werden. Die SVP-Fraktion kündete gleich zu Beginn Generalopposition an und forderte die Rückweisung des Voranschlages mit dem Auftrag, ihn ausgabenseitig um 700 Millionen Franken zu reduzieren und dem Parlament ein ausgeglichenes Budget vorzulegen. Mit 49 zu 123 Stimmen blieb dieses Begehren jedoch erfolglos, genauso wie der Rückweisungsantrag von Josef Zisyadis (-, VD), der unter anderem die Forderung zur Einführung einer eidgenössische Erbschaftssteuer vorsah. Die SP-Fraktion ihrerseits drohte mit der Ablehnung des Budgets, falls die von der nationalrätlichen Finanzkommission vorgesehenen zusätzlichen Kürzungen im Bereich des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), welche sie als Strafaktion gegen ihre Bundesräte wertete, eine Mehrheit fänden. Vor allem Dank der Unterstützung der CVP-Fraktion und Mitgliedern der freisinnig-demokratischen Fraktion gelang es der Linken in der Folge, die von der Finanzkommission geplanten Einsparungen teilweise abzuwehren. Statt 17 Millionen wurden so etwa im EDA nur rund 3 Millionen zusätzlich eingespart. Nicht durchzusetzen vermochte sich die Kommissionsmehrheit unter anderem mit Abstrichen von 9 Millionen Franken für internationale Organisationen und die Entwicklungs- und Osthilfe. Weiter wurden auch die Kürzungsbegehren beim UVEK teilweise abgelehnt. Beim Bundesamt für Umwelt (BAFU, vormals BUWAL) folgte der Nationalrat hingegen der Kommissionsmehrheit und beschloss Minderausgaben von einer Million beim Vollzugskredit. Im Gegenzug stockte er allerdings den vom Ständerat gekürzten Kredit für Natur- und Landschaftsschutz um 2 Millionen auf.
Der vom Bundesrat beantragten Einsparung von 70 Millionen Franken bei der Rückerstattung der Sozialhilfe für Asylsuchende an die Kantone stimmte auch die Grosse Kammer gerne zu. Weiter wurde – für einmal gegen die Opposition von rechts – eine Kürzung des Kredits für Projektierung, Erprobung und Beschaffung von Rüstungsgütern um 15 Millionen beschlossen. Das Projekt „Porta Alpina“ und der im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Budgets relativ geringe Betrag von 7,5 Millionen Franken für Vorarbeiten führten auch im Nationalrat zu Diskussionen. Während in der vorbereitenden Kommission die Vorinvestitionen noch mit 21 zu einer Stimme bekämpft wurden, vermochte sich Peter Vollmer (S, BE) als einziger Vertreter der Minderheit im Plenum schliesslich durchzusetzen. Die notwendigen Kredite für 7,5 Millionen wurden ins Budget aufgenommen.

In der Gesamtabstimmung votierte die sozialdemokratische Fraktion grossmehrheitlich für das Budget, welches gegen die Stimmen von SVP-Fraktion und den Grünen mit einem vorgesehenen Defizit von 574 Millionen Franken angenommen wurde.
Der **Ständerat** folgte beim Kredit für den Natur- und Landschaftsschutz ganz knapp einer Kommissionsminderheit und stockte ihn im Sinne der Grossen Kammer wieder um 2 auf 50,5 Millionen auf. Der Kredit war vom Ständerat bei der ersten Behandlung noch gekürzt worden, um eine Erhöhung der Mittel für den Katastrophenschutz und insbesondere für die Schutzwälder zu kompensieren. Weiter hiess die Kleine Kammer die vom Nationalrat beschlossene Kürzung des Vollzugskredits im BAFU gut. Von Seiten einer Kommissionsminderheit wurde vergeblich argumentiert, dass vor allem die Kantone die Unterstützung des BAFU bei der Umsetzung des Umweltrechts benötigten. Der Ständerat weigerte sich schliesslich, den Kredit für Projektierung, Erprobung und Beschaffung von Rüstungsgütern um 15 auf 135 Millionen zu kürzen.
Der **Nationalrat** wiederum beharrt stillschweigend auf dieser Kürzung. Während weitere kleinere Abweichungen in der zweiten Runde der Differenzbereinigung ausgeräumt werden konnten, blieben die Positionen in Bezug auf den Kredit für die Projektierung, Erprobung und Beschaffung von Rüstungsmaterial unverändert und das Geschäft musste in die **Einigungskonferenz**. Der dort ausgehandelte Kompromissvorschlag (Kürzung des Kredits um 7 statt um 15 Mio.) wurde von beiden Räten angenommen. Das Budget des Bundes schliesst somit mit einem Defizit von 585 Millionen Franken ab.

05.050 Finanzplan 2007-2009. Bericht

Bericht des Bundesrates vom 24. August 2005 zum Finanzplan 2007-2009

Ausgangslage

Die Finanzplanzahlen 2007-2009 ergeben ein gemischtes Bild. Dank den Massnahmen des Entlastungsprogramms 2004 (EP 04) und der Aufgabenverzichtsplanung (AVP) der Verwaltung ist zumindest die kurzfristige Stabilisierung des Bundeshaushaltes in Griffnähe gerückt. Die Vorgaben der Schuldenbremse werden erfüllt. Allerdings mussten hierfür in den Jahren 2007 und 2008 Eventualkürzungen in Höhe von 410 und 211 Millionen nach den Grundsätzen der Kreditsperre eingebaut werden. Der notwendige Rückgriff auf dieses lineare Sparinstrument, vor allem aber die drohenden Mehrbelastungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite, sind ein klares Zeichen dafür, dass mit den EP 03 und 04 sowie der AVP erst ein Etappensieg errungen wurde.
Die Einnahmenentwicklung wird zum einen durch die vorgesehene Einführung des Mehrwertsteuerzuschlags von 0,8 Prozentpunkten für die Invalidenversicherung geprägt, die in den Jahren 2008 und 2009 mit 1,8 Milliarden beziehungsweise 2,5 Milliarden zu Buche schlägt. Insgesamt legen die Einnahmen des Bundes zwischen 2005 und 2009 um 10,3 Milliarden oder durchschnittlich 4,7 Prozent pro Jahr zu. Darin eingerechnet sind unter anderem der Mehrwertsteuerzuschlag für die IV, die Erhöhung der Steuersätze bei der LSVA sowie der Einnahmen mindernde Ausgleich der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer. Unter Ausklammerung der Sonderfaktoren beträgt der durchschnittliche Zuwachs 3,9 Prozent pro Jahr, das heisst 0,7 Prozentpunkte mehr als die erwartete BIP-Entwicklung.
Bei den Ausgaben spielen die Erträge aus dem Mehrwertsteuerzuschlag für die IV ebenfalls eine bedeutende Rolle. Diese werden vollumfänglich, das heisst ohne Bundesanteil, direkt an den Ausgleichsfonds weitergeleitet. In der Folge nehmen die Gesamtausgaben des Bundes in der vierjährigen Periode 2005-2009 um insgesamt 7,6 Milliarden oder durchschnittlich 3,4 Prozent pro Jahr zu. Gut 80 Prozent des Zuwachses erfolgen in den zwei zumindest kurzfristig nicht steuerbaren Bereichen Finanzen und Steuern (in welchem die Einnahmen aus dem Mehrwertsteuerzuschlag für die IV verbucht werden) sowie Soziale Wohlfahrt. Wird der Anteil der IV an der Mehrwertsteuer ausgeklammert, ergibt sich ein Anstieg, der mit durchschnittlich 2,3 Prozent pro Jahr unter dem für den gleichen Zeitraum unterstellten geschätzten nominellen Wirtschaftswachstum von 3,2 Prozent liegt. Nebst dem Aufgabengebiet Finanzen und Steuern weisen lediglich die Bildung und Grundlagenforschung (+3,4 Prozent), die soziale Wohlfahrt (+2,9 Prozent) und die Beziehungen zum Ausland (+2,1 Prozent) ein reales Wachstum auf. Die übrigen Aufgabengebiete stagnieren, gehen real zurück oder verzeichnen gar ein negatives nominelles Wachstum. Insgesamt ist die Planung auf der Aufgabenseite von grosser Zurückhaltung geprägt. Gleichwohl ist ein Ausgabenwachstum von durchschnittlich 3,4 Prozent pro Jahr ohne Steuererhöhung auf die Dauer nicht finanzierbar.
Aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben resultieren in den Jahren 2007 bis 2009 Einnahmenüberschüsse von 410 Millionen, 550 Millionen und 870 Millionen. Diese Überschüsse sind

allerdings als bescheiden einzustufen. So werden insbesondere in den Jahren 2007 und 2008 die Vorgaben der Schuldenbremse nur knapp erfüllt. Auch der Spielraum von 321 Millionen im Jahre 2009 darf nicht überbewertet werden, da aufgrund der unzureichenden Konkretisierung der Ausgaben erfahrungsgemäss am Ende des Planungshorizontes eher zu optimistische Entwicklungen signalisiert werden. Weiter zeigen die möglichen Mehrausgaben und Mindereinnahmen, dass dieser Spielraum um ein Mehrfaches beansprucht werden könnte. Nicht zu unterschätzen sind auch die Risiken, die sich aus der Unsicherheit in Bezug auf die makro-ökonomischen Annahmen ergeben. Schliesslich stellt auch die Finanzierung der Sozialwerke eine grosse Herausforderung für den Bund dar.

Verhandlungen

29.11.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
07.12.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Im **Ständerat** bezeichnete Kommissionssprecher Hans Lauri (V, BE) die finanzpolitischen Perspektiven trotz den vorgesehenen Überschüssen als „durchzogen". Von einer dauerhaften Sanierung des Haushaltes könne nicht gesprochen werden. Er wies insbesondere darauf hin, dass die Kreditsperre als Instrument der letzten Stunde im Budgetprozess nicht bereits im Finanzplan zum Einsatz kommen sollte. Weiter betonte er im Namen der Kommission die Wichtigkeit des Finanzplans als zentrales finanzpolitisches Steuerungs- und Planungsinstrument. In diesem Kontext skizzierte er die in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement ausgearbeiteten Vorgaben zur qualitativen Verbesserung des Finanzplans (Verknüpfung von Sach- und Finanzplanung; bessere Vergleichbarkeit mit dem Voranschlag; Erweiterung des Planungshorizontes für strategisch entscheidende und nur schwer steuerbare Aufgabenbereiche; verfeinerte Betrachtung der Mehrausgaben und Mindereinnahmen). Bundesrat Hans-Rudolf Merz zeigte sich bereit, die Anregungen und Entscheide der Finanzkommission zur Verbesserung der Methodik des Finanzplanes entgegenzunehmen. Er wies darauf hin, dass die Finanzen wieder auf Kurs seien. Künftig müssten aber Mehrausgaben wie Mindereinnahmen kompensiert werden.
Zu Beginn der Verhandlungen im **Nationalrat** machte sich eine Kommissionsmehrheit mit einem Ordnungsantrag dafür stark, die Behandlung des Berichtes zum Finanzplan so lange auszusetzen, bis ein überarbeiteter Finanzplan vorliegt. Bruno Zuppiger (V, ZH) forderte dabei insbesondere, dass die Ausgaben nach Vorgabe der Motionen Schweiger (04.3518) und Loepfe (04.3563) nur im Rahmen der Teuerung wachsen dürfen. Bundesrat Hans-Rudolf Merz wies darauf hin, dass bei der Verabschiedung des Finanzplans die beiden Motionen vom Parlament noch gar nicht angenommen worden seien und dass ab 2006 eine überarbeite Version des Finanzplans präsentiert werde. Der Nationalrat stellte sich schliesslich mit 100 zu 53 Stimmen hinter die Kommissionsminderheit und nahm vom Bericht Kenntnis.

05.051 Voranschlag 2005. Nachtrag II

Botschaft des Bundesrates vom 30. September 2005 über den Nachtrag II zum Voranschlag für 2005

Ausgangslage

Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament 18 Zahlungskredite im Betrag von insgesamt 207 Millionen. Zusammen mit dem ersten Nachtrag ergeben sich Mehrausgaben von 317 Millionen oder 0,6 Prozent der budgetierten Gesamtausgaben. Das Volumen der beiden Nachträge zum Voranschlag 2005 darf als bescheiden bezeichnet werden, liegt es doch auf einem deutlich tieferen Niveau als in den drei Jahren zuvor.
Ein grosser Teil (71 Mio.) des beantragten Nachtrags entfällt auf die Übertragung nicht beanspruchter Kredite aus dem Jahre 2004, namentlich im Verteidigungsbereich. Ein Beispiel: Zur Erfüllung der Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit dem Rüstungsprogramm müssen Kreditübertragungen im Gesamtbetrag von 56 Millionen vorgenommen werden, damit die prioritäre Beschaffungen vorgenommen und Projektstudien finanziert werden können. Eine weitere Kreditübertragung betrifft die Finanzierung der geplanten Investitionen im Bereich Substanzerhaltung öffentlicher Infrastrukturanlagen: Für die Budgetposten, welche den Zahlungsrahmen (Globalbudget) für die Leistungsvereinbarung mit der SBB betreffen, wird eine haushaltsneutrale Kreditübertragung in Höhe von 55 Millionen benötigt. Die friedenserhaltenden Operationen, die von der UNO für Burundi, Haïti, die Elfenbeinküste und den Sudan beschlossen wurden, erhöhen die obligatorischen Beiträge der Schweiz um 41 Millionen. Zur Zeit der Budgetvorbereitung waren die Entscheide der UNO noch nicht bekannt.

Die übrigen wichtigen Begehren betreffen insbesondere die Ausrüstung von Schienenfahrzeugen mit einer Führerstandssignalisierung ETCS (20 Mio.) sowie die weltweite Kampagne zur Bekämpfung der Vogelgrippe (5 Mio.).
Im Rahmen der Umsetzung des Entlastungsprogramms 2004 schlägt der Bundesrat dem Parlament zudem die Kürzung mehrerer Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen im Betrag von insgesamt 920 Millionen vor.

Verhandlungen

29.11.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.12.2005 NR Zustimmung.

Umstritten war im **Ständerat** einzig der Kreditposten von 20 Millionen für die Aufrüstung von rund 120 über die Lötschbergachse verkehrenden Lokomotiven mit dem Zugsicherungssystem ETCS. Eine von Ernst Leuenberger (S, SO) angeführte Minderheit wollte hier 5 Millionen (in etwa der Betrag, der für die entsprechende Aufrüstung der Lokomotiven der Railion, einer Güterbahn der Deutschen Bahn AG, reserviert ist) weniger bewilligen, um nicht indirekt die Deutsche Bahn zu subventionieren. Der Kürzungsantrag unterlag jedoch knapp mit 15 zu 17 Stimmen. In der Gesamtabstimmung wurde der Nachtrag bei einer Enthaltung ohne Gegenstimmen gebilligt.
Auch im **Nationalrat** scheiterte das von einer links-grünen Kommissionsminderheit eingebrachte Begehren, den Kredit für die Ausrüstung der Schienenfahrzeuge für das Zugsicherungssystem ETCS um 5 Millionen zu kürzen. Chancenlos blieb das links-grüne Lager weiter mit dem Antrag, die im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 beschlossene Kürzung des Verpflichtungskredits für die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) rückgängig zu machen. Der zweite Nachtrag zum Voranschlag wurde in der Folge gegen den Widerstand der Grünen und einzelnen Vertretern der sozialdemokratischen Fraktion deutlich angenommen.

06.020 Voranschlag 2006. Nachtrag I

Botschaft des Bundesrates vom 29. März 2006 über den Nachtrag I zum Voranschlag für 2006

Ausgangslage

Mit dem ersten Nachtrag zum Voranschlag 2006 ersucht der Bundesrat das Parlament um Zustimmung zu Kreditnachträgen im Umfange von 279,6 Millionen und zu vier neuen Verpflichtungskrediten von 286 Millionen, davon 200 Millionen für die Finanzierung von Altlasten, sowie zu einem Zusatzkredit von 21 Millionen. In Prozenten der bewilligten Kredite des Voranschlages betragen die Nachtragskredite nach Berücksichtigung der gemeldeten Kompensationen 0,2 Prozent oder genau gleich viel wie in den drei vorangegangenen Jahren. In den Jahren 2001 und 2002 beliefen sich die Nachtragskredite auf 1,9 beziehungsweise 1,2 Prozent.
Sodann informiert der Bundesrat mit Zustimmung der Eidgenössische Finanzkontrolle über haushaltneutrale Kredittransfers im Betrag von 93,4 Millionen vom ehemaligen Bundesamt für Wasser und Geologie (BWG) zum Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Energie (BFE), Bundesamt für Verkehr (BAV) und zur swisstopo beziehungsweise vom GS UVEK zur swisstopo. Die Kredittransfers stehen im Zusammenhang mit der Übertragung von Aufgaben des ehemaligen BWG auf Ämter des UVEK und des VBS. Zudem unterbreitet der Bundesrat dem Parlament mit separatem Bundesbeschluss eine Aufstockung der Zahlungskredite um 146,7 Millionen für die Neue Eisenbahntransversale (Lötschberg-Basislinie, Ausbau Surselva sowie Anschluss Ostschweiz).
Die beantragten Kreditnachträge entfallen zu 240,2 Millionen auf eigentliche Nachtragskredite und zu 39,4 Millionen auf Kreditübertragungen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss I über den Nachtrag I zum Voranschlag 2006
08.06.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2006 SR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss II über die Entnahme aus dem Fonds für die Eisenbahngrossprojekte für das Jahr 2006
08.06.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

12.06.2006 SR Zustimmung.

Die beiden Bundesbeschlüsse wurden von den Räten diskussionslos angenommen.

06.041 Voranschlag 2007

Botschaft vom 23. August 2006 zum Voranschlag 2007 der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Ausgangslage

Für das Voranschlagsjahr 2007 wird mit einem Überschuss von 918 Millionen gerechnet. Der mit dem Entlastungsprogramm 2003 beschlossene schrittweise Abbau des strukturellen Defizits mittels eines Abbaupfades ist 2006 abgeschlossen worden. Im Voranschlag 2007 sind erstmals keine strukturellen Defizite mehr erlaubt. Zusätzlich verlangt die Schuldenbremse aufgrund der Einnahmenschätzungen und der konjunkturellen Lage Überschüsse in Voranschlag und Finanzplan. Beide von Verfassung und Gesetz verlangten Vorgaben werden durch das vom Bundesrat verabschiedete Zahlenwerk übertroffen.
Der Voranschlag 2007 weist Einnahmen in der Höhe von 56 Milliarden und Ausgaben von rund 55 Milliarden aus. Die Vorgaben der Schuldenbremse werden mit maximal zulässigen Ausgaben von 55 444 Millionen erfüllt. Mit den Weisungen zum Voranschlag und Finanzplan hat der Bundesrat im Februar dieses Jahres eine Sparvorgabe von 300 Millionen beschlossen, die von allen Departementen umgesetzt wurde. Zusätzlich hat er entschieden, alle ungebundenen Ausgaben im Voranschlag einer Kreditsperre von 1 Prozent zu unterstellen. Damit hat er den Haushalt um weitere knapp 200 Millionen entlastet. Ohne die haushaltneutralen NRM-bedingten Aufblähungen beträgt das Wachstum 2,8 Prozent. Damit entspricht es genau der geschätzten Entwicklung des nominellen Bruttoinlandproduktes (BIP). Klammert man die nicht steuerbaren Durchlaufposten wie beispielsweise die Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen aus, liegt das Ausgabenwachstum bei 1,9 Prozent. Der Bundeshaushalt wächst damit im vom Bund beeinflussbaren Bereich weniger stark als die Wirtschaft.
Die Dynamik des Ausgabenwachstums in den einzelnen Aufgabengebieten ist höchst unterschiedlich: 90 Prozent des bereinigten Ausgabenzuwachses entfallen auf die Aufgabengebiete Soziale Wohlfahrt (+4,3 Prozent) und Finanzen und Steuern (+7,2 Prozent), knapp zehn Prozent auf alle übrigen Aufgabengebiete (+0,5 Prozent). Der starke Anstieg bei der sozialen Wohlfahrt ist hauptsächlich auf die Altersversicherung, die Invalidenversicherung sowie die Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung zurückzuführen. Bei den Finanzen und Steuern entsteht der Anstieg in erster Linie durch die höheren Anteile der Kantone an der Direkten Bundessteuer aufgrund der entsprechend höher veranschlagten Einnahmen.
Die Einnahmenschätzungen basieren auf den seco Prognosen vom 29. Juni 2006. Für das Voranschlagsjahr 2007 wird ein nominelles Wirtschaftswachstum von 2,8 Prozent (real: 1,5 Prozent) unterstellt. Diese günstige konjunkturelle Entwicklung spiegelt sich in den Einnahmenschätzungen: Im Voranschlagsjahr wird mit einem Wachstum der Einnahmen von 7,3 Prozent gerechnet. Die Einführung des neuen Rechnungsmodells und damit der konsequente Übergang zu einer Bruttodarstellung des Bundeshaushalts führt zu einer haushaltneutralen Aufblähung von rund 800 Millionen. Ohne diese Aufblähung beträgt das Einnahmenwachstum noch 5,7 Prozent.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss I über den Voranschlag für das Jahr 2007
07.12.2006 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
12.12.2006 SR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss II über die Entnahmen aus dem Fonds für die Eisenbahngrossprojekte für das Jahr 2007
07.12.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.12.2006 SR Zustimmung.

Vorlage 3
Bundesbeschluss III über den Voranschlag 2007 des Bereichs der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Bereich)
07.12.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

12.12.2006 SR Zustimmung.

Vorlage 4
Bundesbeschluss IV über den Voranschlag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für das Jahr 2007
07.12.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.12.2006 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** würdigten die christlichdemokratische und die freisinnig-demokratische Fraktion den schuldenkonformen Voranschlag mit einem geplanten Einnahmeüberschuss von über 900 Millionen Franken und die zumindest kurzfristig günstigen Aussichten. In Anbetracht des hohen Schuldenberges und der anfallenden ausserordentlichen Ausgaben plädierten sie jedoch für eine konsequente Fortsetzung des eingeschlagenen finanzpolitischen Weges und wehrten sich gegen neue Begehrlichkeiten. Mit gewissen Vorbehalten stellte sich auch die sozialdemokratische Fraktion hinter das Budget. Sie verlangte jedoch, dass der sich öffnende finanzielle Spielraum genutzt werde. Sachpolitisch ausgewiesene und demokratisch getroffene Entscheide dürften nicht weiter allein mit dem Hinweis auf die Finanzlage des Bundes oder die Schuldenbremse ausgehebelt werden. Sie kritisierte zudem die finanzpolitische Schwarzmalerei und die einseitige Fixierung auf die Ausgabenseite. Die SVP-Fraktion ihrerseits setzte sich für einen noch prägnanteren Sparkurs ein und lehnte das Budget aufgrund des nach ihrer Einschätzung zu geringen Überschusses ab. Sie forderte, dass die Abgaben- und Steuerquote wieder auf den Stand von 1990 gesenkt werden und sich die Entwicklung der Ausgaben höchstens an der Teuerung und nicht am Wirtschaftswachstum orientiert. Ebenfalls ablehnend standen die Grünen dem Voranschlag gegenüber. Sie monierten, dass die Prioritäten falsch gesetzt und provokative Kürzungen wichtige Aufgaben gefährden würden. Nun müssten und könnten wieder zukunftgerichtete Prioritäten gesetzt werden. Vor allem das Bundespersonal verdiene auch wieder positive Signale. Bundesrat Hans-Rudolf Merz mahnte schliesslich, die Ausgabendisziplin nicht bereits wieder aufzuweichen. Es sei keine Schwarzmalerei, wenn er das Parlament an dessen Entscheide erinnere, die im Jahr 2008 zu ausserordentlichen Ausgaben von rund 5 Milliarden führen. Bei gleichbleibender Entwicklung drohe dem Bund im Jahr 2015 gar ein Ausgabenüberhang von rund acht Milliarden Franken.
Die Detailberatung spielte sich häufig nach dem zu erwartenden Muster ab, wonach die SVP-Fraktion mit Kürzungsvorschlägen aufwartete (z.B. bei den UNO-Beiträgen und der Filmförderung), das links-grüne Lager dagegen Aufstockungen beantragte (etwa bei den internationalen Organisationen, den Jugend-und-Sport-Aktivitäten, der Gesundheitsprävention und der Bereitstellung von Lehrstellen in der Bundesverwaltung). Das Plenum zeigte sich davon jedoch unbeirrt und folgte fast durchwegs den Vorgaben der Finanzkommission. Diese unterlag einzig bei drei Budgetpositionen: bei der Aufstockung des Kredits für die Stiftung Bibliomedia um 522 000 auf 2 Millionen Franken und der Erhöhung der Mittel für die kulturelle Erwachsenenbildung um 120 000 auf 1,5 Millionen Franken, wo sich ein Antrag der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) durchzusetzen vermochte sowie auf dem Gebiet der Privatbahnen, wo das Plenum die beantragte Kürzung des Kredits für Infrastrukturinvestitionen der konzessionierten Transportunternehmen (KTU) um 30 auf 344 Millionen Franken verwarf. Die Kommissionsmehrheit wollte mit dieser Reduktion kompensieren, dass zuvor der vom Bundesrat gekürzte Kredit für den regionalen Personenverkehr im gleichen Ausmass wieder aufgestockt worden war. Die siegreiche Minderheit aus Mitgliedern des links-grünen Lagers und einzelnen Vertretern der freisinnig-demokratischen Fraktion argumentierte, dass das Geld für die Substanzerhaltung nötig sei und es am Ende teurer zu stehen komme, wenn dringende Investitionen hinausgeschoben würden. Anlass zu Diskussionen gaben die ersten Budgetfolgen der über die nächsten zehn Jahre hinweg fälligen Kohäsionsmilliarde. Dazu sind beim Eidgenössischen Departement des Äusseren (EDA) und beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) je 15 Millionen Franken vorgesehen, wobei jedoch gleichzeitig bereits Kompensationen von je 25 Millionen eingeplant wurden. Auch hier scheiterte das – zum Teil mit einzelnen Bürgerlichen verstärkte – links-grüne Lager mit Aufstockungsbegehren ebenso wie die SVP-Fraktion mit ihren Anträgen für noch weitergehende Kürzungen. Weiter akzeptierte der Nationalrat einen vom Bundesrat im Eiltempo nachgeschobenen Kredit von 74,8 Millionen für die Beschaffung der ersten Tranche eines Präpandemie-Impfstoffs – allerdings ohne Begeisterung, da noch viele Fragen offen seien. Ohne Erfolg blieben Sparvorschläge der Linken und Grünen im Verteidigungsbereich. Im Sinne der Finanzkommission und gegen den Bundesrat entschied die Grosse Kammer, den Kredit für externe Beratungen und Expertisen um 17 auf 154 Millionen zu kürzen. Sie zog hier die Konsequenzen aus einem kritischen Bericht der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission (GPK). Die Argumente einer mit Vertretern der freisinnig-demokratischen Fraktion ergänzten links-grünen Minderheit, wonach

die Mandate wichtig und überdies häufig vom Parlament selber verursacht seien, griffen nicht. Es wurde dagegengehalten, dass das externe Beratungswesen zu intransparent und exzessiv sei und sich die Verwaltung wieder mehr auf internes Fachwissen stützen müsse. Knapp verworfen hat der Nationalrat schliesslich das Anliegen einer durch Mitglieder der CVP-Fraktion verstärkten links-grünen Minderheit, den Bereich Bildung, Forschung und Innovation (BFI) von der wiederum für nicht gesetzlich gebundene Ausgaben angewandten Kreditsperre von einem Prozent auszunehmen. Das erstmals nach den Regeln des Neuen Rechnungsmodells (NRM) erstellte Budget mit einem Einnahmeüberschuss von 904 Millionen wurde in der Gesamtabstimmung gegen den Widerstand der Grünen und der Mehrheit der SVP-Fraktion angenommen.
Im **Ständerat** gab der Voranschlag nicht Anlass zu grossen Diskussionen. Während er von den Bürgerlichen als Schritt in die richtige Richtung bezeichnet wurde, warnte die Linke vor einer zu restriktiven Finanzpolitik. Mehr zu reden als das Budget gab in der allgemeinen Aussprache der Finanzplan, der für 2008 wegen einer Häufung ausserordentlicher Zahlungen ein hohes Defizit vorsieht. Bundesrat Hans-Rudolf Merz zeigte sich vor allem auch besorgt darüber, dass im verschärften Kampf um die öffentlichen Gelder immer mehr Ausgaben mit Methoden wie Spezialfonds oder Plafonds abgesichert würden und somit der finanzpolitische Spielraum eingeschränkt werde. In der Detailberatung war lediglich die Senkung des Kredits für externe Beartungen um 17 auf 154 Millionen umstritten. Hier folgte der Ständerat einer nur mit präsidialem Stichentscheid zustande gekommenen Kommissionsmehrheit und billigte die vom Nationalrat klar beschlossene Kürzung. In der Gesamtabstimmung wurde das Budget einstimmig verabschiedet. Durch das frühe und vollständige Einlenken der Kleinen Kammer wurde somit erstmals seit langer Zeit keine Differenzbereinigung mehr notwendig.

06.047 Finanzplan 2008-2010. Bericht

Bericht des Bundesrates vom 23. August 2006 zum Finanzplan 2008-2010

Ausgangslage

Für die Finanzplanjahre wird ein Wirtschaftswachstum von 3 Prozent (real: 1,5 Prozent) unterstellt. Das geschätzte Einnahmenwachstum beträgt in den Finanzplanjahren durchschnittlich 5 Prozent. Neben der Aufblähung durch das neue Rechnungsmodell NRM (800-900 Mio.) wird das Einnahmenwachstum durch einen weiteren Sonderfaktor leicht überzeichnet: Die auf 2009 vorgesehene Erhöhung der Mehrwertsteuer für die IV (+0,8 Prozentpunkte) schlägt sich in den Finanzplanjahren mit 1,9 Milliarden (2009) bzw. 2,6 Milliarden (2010) nieder. Ohne NRM-Aufblähung und Mehrwertsteuererhöhung beträgt das Einnahmenwachstum in den Finanzplanjahren knapp 3,5 Prozent. Neben den bereits in der letzten Planperiode budgetierten Effekten der Erhöhung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (+ 100 Mio. ab 2008) und dem Ausgleich der kalten Progression (- 1 Mrd. ab 2008) sind neu insbesondere auch die Auswirkungen der Reform der Ehepaarbesteuerung auf die direkte Bundessteuer (- 0,7 Mrd. ab 2010) im Zahlenwerk eingestellt.
Der Bundesrat rechnet in den Finanzplanjahren 2008-2010 mit ersten Ergebnissen aus der Aufgabenüberprüfung und hat eine Abbauvorgabe von 700 Millionen (2008), 950 Millionen (2009) und 1200 Millionen (2010) beschlossen. Für den Bereich Bildung, Forschung und Innovation (BFI) hat der Bundesrat ein durchschnittliches Wachstum von 4,5 Prozent beschlossen. Neben der sozialen Wohlfahrt und dem Bereich Finanzen und Steuern (Anteile Dritter an Bundeseinnahmen, Passivzinsen) ist Bildung und Forschung das am stärksten wachsende Aufgabengebiet. Der Bundesrat setzt hier eine klare politische Priorität.
Im Finanzplan sind rund 4,1 Milliarden (2008) für ausserordentlichen Zahlungsbedarf eingestellt (NFA 1,4 Mio., Infrastrukturfond 2,6 Mio., Revision Asylgesetz 112 Mio.). Ziel des Bundesrates ist es, diese Ausgaben über das ordentliche Budget, d.h. über strukturelle Überschüsse zu finanzieren.
Insgesamt steigt die Staatsquote in der Finanzplanperiode von 11,2 (2006) auf 11,8 Prozent (2010) an. Klammert man die NRM-bedingten Aufblähungen aus, so wachsen die Ausgaben mit 3,6 Prozent pro Jahr. Dies ist in erster Linie auf die Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der IV im Jahr 2009 zurückzuführen. Ohne Durchlaufposten ist ein jährliches durchschnittliches Wachstum der vom Bund steuerbaren Ausgaben von 2,2 Prozent geplant. Diese Entwicklung liegt somit unter dem nominalen Wirtschaftswachstum in diesem Zeitraum.

Verhandlungen

07.12.2007	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
12.12.2007	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Vgl. 06.041

06.048 Voranschlag 2006. Nachtrag II

Botschaft vom 29. September 2006 über den Nachtrag II zum Voranschlag für 2006

Ausgangslage

Der Bundesrat beantragt mit dem zweiten Nachtrag zum Voranschlag 2006 Kreditnachträge im Umfang von 469,6 Millionen, zwei neue Verpflichtungskredite im Umfang von 6,2 Millionen sowie einen Zusatzkredit von 15 Millionen. Zusammen mit dem Nachtrag I führen sie ohne Berücksichtigung der Kompensationen zu einer Erhöhung der veranschlagten Gesamtausgaben um 749,1 Millionen beziehungsweise 1,4 Prozent.
Die beantragten Nachtragskredite entfallen zur Hauptsache auf die Bereiche Passivzinsen (280,4 Mio.), Ökologische Direktzahlungen (81 Mio.), Unterhalt von Nationalstrassen (60 Mio.), Truppe (21,3 Mio.), Finanzielle Unterstützung humanitärer Aktionen (20 Mio.), Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen (3,1 Mio.) und Diplomatischer und konsularischer Schutz (2,4 Mio.).
Die zwei beantragten Verpflichtungskredite werden verwendet für die Finanzierung von Infrastrukturausgaben im Hinblick auf die Entwicklung des Bereichs der Menschenrechte in Genf (5,2 Mio.) und die Finanzierung der Vorbereitungsarbeiten für die Weltausstellung in Shanghai (1 Mio.).
Der beantragte Zusatzkredit von 15 Millionen ist für Beiträge für Berufsbildungsbauten bestimmt.

Verhandlungen

07.12.2006 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
12.12.2006 SR Zustimmung.

Der **Nationalrat** folgte dem Antrag seiner Kommission. Er bewilligte zusätzlich zu den vom Bundesrat beantragten Krediten einen Nachtragskredit von 0,5 Millionen für besondere Schutzmassnahmen (EDA). Der **Ständerat** stimmte allen Kreditbegehren diskussionslos zu.

07.015 Voranschlag 2007. Nachtrag I

Botschaft vom 28. März 2007 über den Nachtrag I zum Voranschlag für 2007

Ausgangslage

Der Bundesrat beantragt mit dem ersten Nachtrag zum Voranschlag 2007 Kreditnachträge im Umfange von 7 175 Millionen und einen Verpflichtungskredit von 29,6 Millionen. Der Umfang der mit dem Nachtrag I anbegehrten Kredite ist von einem ausserordentlichen Faktor geprägt: die Überweisung des Bundesanteils am Nationalbankgold an die AHV führt zu einem ausserordentlichen Zahlungsbedarf von 7 037,7 Millionen. Dafür sind im Voranschlag 2007 keine Mittel eingestellt, da im Zeitpunkt der Budgetverabschiedung die Verwendung des überschüssigen Nationalbankgoldes noch nicht definitiv feststand. Ohne diesen ausserordentlichen Faktor führen die Nachtragskredite von 137 Millionen unter Berücksichtigung der Kompensationen zu einer Erhöhung der veranschlagten Gesamtausgaben (inkl. Kreditsperre) um lediglich 0,02 Prozent, das heisst deutlich tiefer als in den vorangegangenen Jahren (Durchschnitt: 2002-2006= 0,2 Prozent).
Die beantragten Nachtragskredite entfallen zur Hauptsache auf die Bereiche Überweisung Golderlös an die AHV (7 037,7 Mio.), Lagerbeschaffung von Logistik-Materialien (110,5 Mio.), Prägung zusätzlicher Umlaufmünzen für die Schweizerische Nationalbank (13,6 Mio.), Raummiete (9,3 Mio.) und Vorbereitung der EURO 2008 (1,8 Mio.).
Der beantragte Verpflichtungskredit in der Höhe von 29,6 Millionen wird für die Projektkosten zur Einführung von biometrischen Pässen verwendet.

Verhandlungen

07.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.06.2007 NR Zustimmung.

Beide Räte stimmten den Kreditbegehren des Bundesrates diskussionslos zu.

Doppelbesteuerungsabkommen

03.059 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Israel

Botschaft vom 19. September 2003 über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel (BBl 2003 6467)

Verhandlungen

01.12.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
17.12.2003 NR Zustimmung.

05.048 Doppelbesteuerung. Abkommen mit dem Königreich Norwegen.

Botschaft vom 3. Juni 2005 über ein Protokoll zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens mit dem Königreich Norwegen und des zugehörigen Protokolls (BBl 2005 4017)

Verhandlungen

28.09.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.12.2005 NR Zustimmung.

05.063 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Serbien und Montenegro. .

Botschaft vom 17. August 2005 über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Serbien und Montenegro (BBl 2005 5321)

Verhandlungen

28.11.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.03.2006 NR Zustimmung.

06.042 Doppelbesteuerungsabkommen mit Finnland.

Botschaft vom 24. Mai 2006 über ein Protokoll zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens mit der Republik Finnland (BBl 2006 4771)

Verhandlungen

19.09.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
05.10.2006 NR Zustimmung.

06.043 Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich.

Botschaft vom 24. Mai 2006 über ein Protokoll zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens mit der Republik Österreich (BBl 2006 5155)

Verhandlungen

19.09.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
05.10.2006 NR Zustimmung.
06.10.2006 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
06.10.2006 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (187:0)

Das Protokoll unterliegt dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung, enthält es doch eine Bestimmung über die Vollstreckungshilfe für ausländische Steuerforderungen, deren Anwendungsbereich zwar sehr begrenzt ist, mit der die Schweiz aber eine neue Art der Amtshilfe gewährt, wie sie in dieser Form noch mit keinem Vertragsstaat vereinbart wurde. Entsprechend wurde eine Schlussabstimmung durchgeführt.

06.044 Doppelbesteuerungsabkommen mit Aserbaidschan.

Botschaft vom 13. September 2006 über ein Protokoll zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens mit der Republik Aserbaidschan (BBl 2006 7903)

Verhandlungen

04.12.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.03.2007 NR Zustimmung.

06.065 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Armenien.

Botschaft vom 23. August 2006 über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Republik Armenien (BBl 2006 7253)

Verhandlungen

04.12.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.03.2007 NR Zustimmung.

06.067 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Spanien.

Botschaft vom 6. September 2006 über den Abschluss eines Revisionsprotokolls zum Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Spanien auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen vom 26. April 1966 (BBl 2006 7681)

Verhandlungen

04.12.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.12.2006 NR Zustimmung.

06.070 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Pakistan.

Botschaft vom 13. September 2006 über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Islamischen Republik Pakistan (BBl 2006 7933)

Verhandlungen

04.12.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.03.2007 NR Zustimmung.

06.071 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Algerien.

Botschaft vom 13. September 2006 über den Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens mit der Demokratischen Volksrepublik Algerien (BBl 2006 7967)

Verhandlungen

04.12.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.03.2007 NR Zustimmung.

11. Energie

Übersicht

04.045 Nutzbarmachung des Inn und seiner Zuflüsse. Abkommen mit der Republik Österreich (UREK)
04.083 Stromversorgungsgesetz und Elektrizitätsgesetz. Änderung (UREK)
06.081 Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat (UREK)

04.045 Nutzbarmachung des Inn und seiner Zuflüsse. Abkommen mit der Republik Österreich

Botschaft vom 23. Juni 2004 zum Abkommen mit der Republik Österreich über die Nutzbarmachung des Inn und seiner Zuflüsse im Grenzgebiet (BBl 2004 4499)

Ausgangslage

Gegenstand des Abkommens ist die Nutzbarmachung der Wasserkraft des Inn und seiner Zuflüsse im Grenzgebiet zur Erzeugung elektrischer Energie. Das Abkommen regelt die Verfahren und Bedingungen, die bei der Nutzung der gemeinsamen Gewässer einzuhalten sind.
Neben dem Bau und Betrieb der vorgesehenen Anlagen regelt das Abkommen, wie die Energie unter den Vertragsstaaten aufgeteilt werden soll, ferner enthält es Bestimmungen über die zu bezeichnenden Berechtigten und die zu erteilenden Berechtigungen, über wirtschaftliche, fiskalische und zollrechtliche Fragen sowie über die Erledigung allfälliger Streitigkeiten.
Das Hauptinteresse an der Realisierung der vorgesehenen Anlagen liegt auf österreichischer Seite, weil Österreich von einem grösseren Wasserkraftanteil profitieren kann, und die Anlagen zudem eine Verbesserung der Abflussverhältnisse des Inn in Österreich zur Folge haben werden. Da aber die Anlagen das Gebiet beider Staaten berühren, können die Wasserkräfte dieser Grenzstrecken nur gemeinsam genutzt werden.

Verhandlungen

09.12.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
28.02.2005	NR	Zustimmung.
18.03.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
18.03.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (184:0)

Die Vorlage wurde ohne Diskussion und einstimmig in beiden Räten angenommen.

04.083 Stromversorgungsgesetz und Elektrizitätsgesetz. Änderung

Botschaft vom 3. Dezember 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz (BBl 2005 1611)

Ausgangslage

Mit der beantragten Zustimmung zu den beiden Vorlagen wird die Rechtssicherheit geschaffen, welche für Investitionen und damit für die Versorgungssicherheit im Elektrizitätsbereich erforderlich ist. Seit der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG, BBl 1999 7370 ff.) am 22. September 2002 durch das Volk haben sich die Rahmenbedingungen für die Elektrizitätsversorgung in der Schweiz verändert: Erstens hat das Bundesgericht mit Urteil vom 17. Juni 2003 (BGE 129 II 497) das Recht auf Netzzugang durch Dritte gestützt auf das Kartellgesetz anerkannt. Nach Ablehnung des EMG existiert keine spezialgesetzliche Regelung, welche die Anwendung des allgemein geltenden Kartellgesetzes auf die Elektrizitätswirtschaft verdrängen würde. Zweitens nimmt die Bedeutung des grenzüberschreitenden Stromhandels zu. Der Stromausfall in Italien im September 2003 hat gezeigt, dass die bestehende Marktordnung im Interesse der Versorgungssicherheit vor diesem Hintergrund überprüft werden muss. Drittens wurde die Einrichtung eines EU-Strombinnenmarkts konkretisiert und

beschleunigt. Bis 2007 können alle Endverbraucher in der EU ihren Stromlieferanten frei wählen. Die Schweiz als europäische Stromdrehscheibe kann sich dieser Entwicklung nicht vollständig verschliessen.
Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat nach dem Nein zum EMG eine politisch breit abgestützte Expertenkommission beauftragt, Eckwerte für eine neue Elektrizitätswirtschaftsordnung zu erarbeiten. Aufgrund der Eckwerte wurde der Entwurf für ein Stromversorgungsgesetz (StromVG) ausgearbeitet. Der Markt soll schrittweise geöffnet werden. Während einer fünf Jahre dauernden Teilöffnung des Marktes können Erfahrungen gesammelt werden. Im Unterschied zum Vernehmlassungsentwurf mit einer Trennlinie bei 100 Megawattstunden (MWh) Jahresverbrauch ist im vorliegenden Entwurf der Netzzugang während der Teilmarktöffnung für alle Nicht-Haushalts-Endverbraucher vorgesehen. Nach fünf Jahren können auch die Haushalte wählen, ob sie den Lieferanten wechseln wollen. Sie können aber im Rahmen des Wahlmodells Abgesicherte Stromversorgung (WAS) den Strom auch weiterhin vom bisherigen Versorgungsunternehmen beziehen. Im Unterschied zum EMG soll der Übergang zur vollen Marktöffnung nicht automatisch, sondern durch einen Beschluss der Bundesversammlung erfolgen, der dem fakultativen Referendum unterliegt.
Neben dem StromVG schlägt der Bundesrat (gleichzeitig) mittels Änderung des Elektrizitätsgesetzes eine vorgezogene, bis zur Inkraftsetzung des StromVG befristete Regelung des grenzüberschreitenden Stromhandels vor. Dieses Vorgehen ermöglicht eine schrittweise Marktöffnung. Die Regelung des grenzüberschreitenden Handels hat angesichts der Entwicklungen in der EU (Inkraftsetzung der EU-Verordnung 1228/2003 per 1. Juli 2004) hohe Priorität. Am 30. Juni 2004 hat der Bundesrat die beiden Entwürfe bis am 30. September 2004 in die Vernehmlassung gegeben. Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen wurden beide Vorlagen auf die wichtigsten Grundsätze reduziert.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen

21.09.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
04.10.2007	SR	Nichteintreten

Vorlage 2
Stromversorgungsgesetz (StromVG)

21.09.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
05.10.2006	SR	Abweichend.
11.12.2006	NR	Abweichend.
07.03.2006	SR	Abweichend.
12.03.2007	NR	Abweichend.
19.03.2007	SR	Abweichend.
21.03.2007	NR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
22.03.2007	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
23.03.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (166:27)
23.03.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

Vorlage 3
Energiegesetz (EnG)

21.09.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
05.10.2006	SR	Streichen. (= Nichteintreten)

Die Frage, wie schnell der Strommarkt geöffnet werden soll, stand im Zentrum der **nationalrätlichen** Eintretensdebatte. Linke und Grüne stellten sich beim Öffnungstempo hinter den Bundesrat, welcher eine Liberalisierung in zwei Schritten vorgeschlagen hatte. Das Volk habe drei Jahre zuvor die Öffnung des Strommarktes an der Urne abgelehnt. Es sei unerklärlich, weshalb die Bürgerlichen nun eine möglichst schnelle Liberalisierung in einem Schritt durchsetzen wollten. Die bürgerliche Ratsseite verlangte eine schnelle Liberalisierung für Unternehmen und Private. Verglichen mit der EU, wo nach den Unternehmern ab 2007 auch die privaten Haushalte ihren Stromanbieter selber aussuchen könnten, drohe die Schweiz arg in Verzug zu geraten.
Eine Minderheit der nationalrätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) wollte das Stromversorgungsgesetz an den Bundesrat zurückweisen. Damit verbunden war der

Auftrag, im Gesetzesentwurf eine schrittweise Öffnung, zwingende Massnahmen für Energieeinsparungen und erneuerbare Energien sowie einen selbständigen schweizerischen Übertragungsnetzbetreiber mit öffentlich-rechtlichem Status vorzusehen. Eintreten auf die beiden Vorlagen wurde ohne Gegenantrag beschlossen. Der Rückweisungsantrag wurde mit 127 zu 33 Stimmen abgelehnt.
In der Detailberatung wurde zuerst die Revision des Elektrizitätsgesetzes in Angriff genommen. Umstritten war vor allem der Status des Übertragungsnetzbetreibers. Der Nationalrat folgte mit 107 zu 73 Stimmen der Kommissionsmehrheit und sprach sich für eine unabhängige, privatrechtliche Aktiengesellschaft mit Sitz in der Schweiz aus (Art. 18a Abs. 2). Es lagen zwei Minderheitsanträge von grüner und linker Seite vor. Beide verlangten als Übertragungsnetzbetreiber eine öffentlich-rechtliche Anstalt.
Beim Stromversorgungsgesetz war das Marktöffnungstempo ein Schwerpunkt der Diskussion (Art. 6, 13 und 30). Die Kommission hatte eine sofortige Öffnung des Schweizer Strommarktes für alle Verteilwerke und Endverbraucher vorgeschlagen. Der Nationalrat entschied sich jedoch knapp für eine schrittweise Öffnung. Mit diesem Beschluss erhalten während einer Übergangsfrist von fünf Jahren nur Grossbezüger mit mehr als 100 000 Kilowattstunden Jahresverbrauch Zutritt zum Markt. Nach der fünfjährigen Übergangsfrist kann das Parlament in einer zweiten Etappe den Marktzutritt auch kleineren Verbrauchern und Haushalten gewähren (Art. 30). Eine vorwiegend linke Kommissionsminderheit wollte mit dem Bundesrat die zweite Stufe der Marktöffnung dem fakultativen Referendum unterstellen. Die Ratsmehrheit folgte jedoch einem Minderheitsantrag von Martin Bäumle (-, ZH). Gegen den zweiten Liberalisierungsschritt sollte kein Referendum mehr ergriffen werden können.
Mit der Änderung des Energiegesetzes setzte der Nationalrat neue Rahmenbedingungen zur Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energieträgern. Konkret soll die Jahreserzeugung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2030 um mindestens 5400 Gigawattstunden erhöht werden (Art. 7a Abs. 1). Netzbetreiber werden verpflichtet, allen Strom, der mit Solarkraft, Windenergie, Biomasse oder Erdwärme in neuen Anlagen erzeugt wird, zu kostendeckenden Preisen zu übernehmen (Art. 7c). Diese Subventionen sollen aus einem Zuschlag von maximal 0,3 Rappen pro Kilowattstunde finanziert werden, der den Stromkunden auf allen Bezügen belastet wird. Insgesamt sollen dadurch jährlich rund 165 Millionen Franken zur Förderung umweltschonender Stromproduktion zur Verfügung stehen. In der Gesamtabstimmung wurde das geänderte Energiegesetz mit 124 zu 24 Stimmen und 25 Enthaltungen angenommen. Gegen die subventionierte Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien sprachen sich eine knappe Mehrheit der SVP-Fraktion sowie vier Mitglieder der CVP-Fraktion aus. Die Enthaltungen stammten aus den Reihen der bürgerlichen Parteien.
Anders als der Nationalrat beschloss der **Ständerat**, das Hochspannungsnetz an eine nationale Netzgesellschaft zu übertragen (Art. 18). Das Übertragungsnetz auf gesamtschweizerischer Ebene soll von einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft mit Sitz in der Schweiz betrieben werden. Die Netzgesellschaft muss Eigentümerin des von ihr betriebenen Netzes sein. Damit sorgte die Kleine Kammer dafür, dass Produzenten oder Händler, denen das Netz heute gehört, den Netzbetrieb nicht beeinflussen und damit den künftigen Markt nicht verfälschen können. Zudem sollen Vorkaufsrechte der Kantone, der Gemeinden und der schweizerisch beherrschten Elektrizitätsversorgungsunternehmen verhindern, dass das Hochspannungsnetz an ausländische Stromfirmen verkauft wird.
Wie der Nationalrat beschloss auch der Ständerat, den Strommarkt in zwei Stufen zu öffnen. Nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren, in denen nur Verteilwerke und Betriebe mit mehr als 100 Megawattstunden (MWh) Stromverbrauch pro Jahr ihre Lieferanten frei wählen können, sollen auch alle übrigen Endverbraucher Zutritt zum Markt erhalten. Im Unterschied zum Nationalrat beschloss die Kleine Kammer jedoch, diesen zweiten Schritt dem fakultativen Referendum zu unterstellen (Art. 30 Abs. 2 Bst. c). Marianne Slongo (C, NW) wollte mit einem Einzelantrag – dem Bundesrat folgend – den Markt sofort auch für mittlere und kleine Firmen öffnen. Sie sprach von einer „sachlich ungerechtfertigten Ungleichbehandlung“, die zu Wettbewerbsverzerrungen führe. Der Ständerat lehnte ihren Antrag mit 29 zu 7 Stimmen ab.
Die Änderungen des Energiegesetzes (EnG) und damit die Förderung der erneuerbaren Energien wurden neu im Anhang zum Stromversorgungsgesetz (StromVG) platziert.
Als Differenz zum Nationalrat fixierte der Ständerat ein Sparziel. So soll der Endenergieverbrauch der privaten Haushalte bis zum Jahr 2030 auf dem bei Inkrafttreten des Gesetzes bestehenden Niveau stabilisiert werden (Art. 1 Abs. 5 EnG). Anita Fetz (S, BS) stellte den Antrag, den Haushalt-Stromverbrauch bis 2030 um 15 Prozent zu senken. Der Rat lehnte dies mit 27 zu 6 Stimmen ab. Ein

weiterer Antrag von Theo Maissen (C, GR), den Endenergieverbrauch bis 2030 im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt mindestens auf dem Niveau des Jahres 2000 zu stabilisieren, wurde mit 27 zu 10 Stimmen ebenfalls abgelehnt.
Um die Produktion von Strom aus erneuerbaren Energien zu erhöhen, werden die Netzbetreiber verpflichtet, in ihrem Netzgebiet die „gesamte Elektrizität, die aus Neuanlagen durch die Nutzung von Sonnenenergie, Geothermie, Windenergie, Wasserkraft bis zu 10 Megawatt (MW) sowie Biomasse und Abfällen aus Biomasse gewonnen wird“, abzunehmen und zu vergüten (Art. 7a Abs. 1). Die langfristige Wirtschaftlichkeit der Technologie wurde zudem vorausgesetzt. Mit dem Nationalrat war sich der Ständerat einig, die Mehrkosten für den Ökostrom über die Netztarife auf die Strompreise aller Konsumenten zu überwälzen. Punkto Umfang und Verteilung der Fördergelder folgte der Ständerat den Beschlüssen der Grossen Kammer aber nicht. Er beschloss, die indirekte Förderabgabe von 0,3 Rappen pro kWh (gemäss Nationalrat) auf maximal 0,5 Rappen pro kWh zu erhöhen. Damit stünden pro Jahr rund 270 Millionen Franken zur Verfügung. Gleichzeitig begrenzte er die maximale Vergütung pro eingespeiste kWh Strom aus Neuanlagen mit Nutzung von Sonnenenergie, Geothermie, Windenergie, Wasserkraft bis zu 10 MW und Biomasse. Die Vergütung darf das Fünffache des Marktpreises während der ersten fünf Jahre nicht übersteigen. Während weiteren fünf Jahren darf sie das Vierfache und ab dem 11. Jahr das Dreifache des Marktpreises nicht übersteigen (Art. 7a Abs. 2). Bei einem Marktpreis von rund 8 Rappen pro kWh Strom könnten so während der ersten fünf Jahre maximal 40 Rappen pro kWh Strom aus erneuerbaren Energien vergütet werden. Die Mehrheit des Ständerats wollte mit den Fördergeldern hauptsächlich Strom aus Wasserkraftwasserkraftwerken begünstigen (Art. 7a Abs. 5). Damit lasse sich pro Förderrappen am meisten Strom erzeugen. Die Förderer der Fotovoltaik monierten, mit der Begrenzung der maximalen Einspeisevergütung werde eine innovative einheimische Technologie abgewürgt, welche langfristig viel zur Deckung des Strombedarfs beitragen könnte. So wies Simonetta Sommaruga (S, BE) unter anderem darauf hin, dass die Fotovoltaik mit ihren High-Tech-Eigenschaften und mit ihrem hohen Wertschöpfungspotenzial richtiggehend auf den Schweizer Entwicklungs- und Produktionsstandort zugeschnitten sei. Mit Minderheitsanträgen wollten Simonetta Sommaruga und Hansheiri Inderkum (C, UR) eine höhere Einspeisevergütung für Strom aus Fotovoltaik erreichen. Sie hatten damit keinen Erfolg. Der Minderheitsantrag von Simonetta Sommaruga, unterstützt von Simon Epiney (C, VS) und Rolf Escher (C, VS), wurde knapp mit 23 zu 22 Stimmen (mit Stichentscheid des Ratspräsidenten) abgelehnt. Nach ausführlicher Debatte über die prozentuale Zuteilung der Fördergelder stimmte der Rat schliesslich mit 25 zu 18 Stimmen einem Kompromissantrag von Simon Epiney (C, VS) mit folgender Aufschlüsselung zu (Art. 7a Abs. 5): Bis zu maximal 50 Prozent der pro Jahr zur Verfügung stehenden 270 Millionen Franken dürfen demnach zur Förderung von Strom aus neuen Wasserkraftwerken mit höchstens 10 Megawatt Leistung verwendet werden. 15 Prozent der Fördergelder sollen für Technologien zur Verfügung stehen, deren Gestehungskosten den Marktpreis um das Fünffache (in den ersten fünf Jahren), um das Vierfache (während weiteren fünf Jahren) und um das Dreifache (ab dem 11. Jahr) übersteigen. Mit je maximal 30 Prozent sollen alle anderen Technologien zur Produktion von Ökostrom gefördert werden können.
Beim Marktöffnungstempo beschloss der **Nationalrat** anders als bei der ersten Beratung des Stromversorgungsgesetzes und als gewichtige Differenz zum Ständerat, dass kleinere Unternehmen, die sich zusammenschliessen und gemeinsam pro Jahr mindestens 100 Megawattstunden Strom verbrauchen, den Grossabnehmern gleichgestellt werden. Das Plenum folgte damit einem bürgerlichen Minderheitsantrag. Namens dieser Minderheit argumentierte Hans Rutschmann (V, ZH) unter anderem, dass es für viele kleine Unternehmer, Handwerker und auch Landwirte wichtig sei, bezüglich Stromkosten gleich lange Spiesse wie grössere Unternehmen zu erhalten. Für die SP-Fraktion wies Paul Rechsteiner (S, SG) andererseits darauf hin, dass die Bündelungslösung faktisch eine volle Marktöffnung mit den entsprechenden Folgen mit sich bringen werde. Er warnte davor, den Kompromiss, welcher in der Frage des Marktöffnungstempos zwischen den beiden Räten bereits erzielt worden war, wieder auszuhebeln. Für die Öffentlichkeit bedeute das Versorgungsmonopol der öffentlichen Hand Versorgungssicherheit sowie stabile und sichere Preise. Die weitere sofortige Öffnung des Strommarktes durch diese Bündelungslösung hätte bei einem Referendum beim Volk wenig bis keine Chancen. Das Plenum sprach sich jedoch mit 91 zu 86 Stimmen für die Bündelungslösung aus.
Bei der zweiten gewichtigen Differenz ging es um den Status des schweizerischen Übertragungsnetzbetreibers (Art. 18). Der Nationalrat beschloss, dem Ständerat zu folgen. Damit wird das Übertragungsnetz auf gesamtschweizerischer Ebene von einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft mit Sitz in der Schweiz (nationale Netzgesellschaft) betrieben. Ihr Kapital und die damit verbundenen Stimmrechte müssen direkt oder indirekt mehrheitlich den Kantonen und

Gemeinden gehören. Namens einer Kommissionsminderheit sprach sich Robert Keller (V, ZH) gegen die nationale Netzgesellschaft aus. Die Eigentumsfreiheit als wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftsfreiheit und das Prinzip der Gewerbefreiheit werde unnötigerweise stark tangiert. Das Funktionieren eines offenen Strommarktes hänge keineswegs von einem solchen massiven Eingriff in die Eigentumsrechte der bisherigen Besitzer ab. Rolf Hegetschweiler (RL, ZH) entgegnete, es gehe hier darum, wie ein Monopol transparent gemacht und kontrolliert werde und wie der Konsument am Schluss den grössten Nutzen von diesem Monopol habe. Das Ziel sei eine schweizerische Netzgesellschaft, in der alle Hochspannungsleitungen integriert werden und bei der die bisherigen Besitzer Aktionäre werden. Ruedi Lustenberger (C, LU) empfahl als Kommissionssprecher, der Mehrheit und somit dem Ständerat zu folgen „und - zugegebenermassen – eine ordnungspolitische Sünde zugunsten der Versorgungssicherheit zu begehen“, die in diesem Falle Priorität habe. Das Plenum folgte dieser Empfehlung und befürwortete die nationale Netzgesellschaft mit 134 zu 45 Stimmen.
Dritte grössere Differenz zwischen den Räten war die vom Ständerat einstimmig befürwortete Möglichkeit, vor dem zweiten Strommarkt-Öffnungsschritt das Referendum zu ergreifen. Die Linke bezeichnete diese Referendumsmöglichkeit als Kernelement des Gesetzes. Mit 92 zu 79 Stimmen beschloss der Nationalrat, von seinem früheren Entscheid abzurücken. Er sprach sich nun mit dem Bundesrat und dem Ständerat für die Referendumsmöglichkeit aus. Dagegen votierten fast ausschliesslich Mitglieder der Freisinnig-demokratischen und der SVP-Fraktion.
Eine aus Mitgliedern der freisinnig-demokratischen und der SVP-Fraktion bestehende bürgerliche Kommissionsminderheit wollte auf die vom Ständerat verlangte Stabilisierung des privaten Energieverbrauches bis 2030 verzichten. Die Mehrheit des Nationalrats folgte jedoch mit 90 zu 76 Stimmen dem Ständerat.
Zur Förderung der erneuerbaren Energien beschloss die Grosse Kammer mit 114 zu 62 Stimmen, den vom Ständerat befürworteten Zuschlag von 0,5 Rappen pro Kilowattstunde Strom auf 0,6 Rappen zu erhöhen. Mit diesem Beschluss stünden 320 Millionen Franken für Förderzwecke zur Verfügung. Gleichzeitig baute der Nationalrat eine nach Herstellungspreis gestaffelte, bessere Förderung der Fotovoltaik ein.
In der Frühjahrssession 2007 waren neben einigen kleineren Differenzen zwischen den Räten noch zwei wesentliche Fragen umstritten. Der **Ständerat** hatte in einer früheren Runde knapp entschieden, die Förderung auf Strom aus erneuerbaren Energien zu beschränken, dessen Kosten den Marktpreis maximal um das Fünffache überschreitet. So wäre bei einem Marktpreis von 8 Rappen pro Kilowattstunde die Vergütung auf 40 Rappen beschränkt gewesen. Solaranlagen mit wesentlich höheren Gestehungskosten wären damit von einer Förderung ausgeschlossen worden. Nun folgte die Kleine Kammer mit 29 zu 13 Stimmen dem Modell des Nationalrats. Damit wird der Solarstrom aus Fotovoltaik-Anlagen besser gefördert (Art. 7a Abs. 5 Bst. b des Energiegesetzes). Von den 320 Millionen Franken, die voraussichtlich für die Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien zur Verfügung stehen werden, sind fünf Prozent für die Förderung von Solarstrom vorgesehen, solange dessen Kosten 50 Rappen pro Kilowattstunde überschreiten. Wenn die Kosten dank technischem Fortschritt sinken, kann Solarstrom mit maximal 20 Prozent der zur Verfügung stehenden 320 Millionen Franken gefördert werden. Die Gegner dieser Variante monierten, dass bei der Vergütung von teurem Solarstrom für relativ viel Geld nur wenig Stromertrag resultieren würde. Die Befürworter der Nationalratslösung wiesen ihrerseits auf das beträchtliche Entwicklungspotenzial der Fotovoltaik hin.
Die zweite - weiterhin umstrittene - bedeutende Differenz war die Frage der Marktöffnung. Der Ständerat lehnte das Ansinnen des Nationalrats einhellig ab, auch kleineren Unternehmen, die sich zum Zwecke der Elektrizitätsbeschaffung zusammenschliessen und gemeinsam pro Jahr mindestens 100 Megawattstunden Strom verbrauchen, den Markt zu öffnen (Art. 6 Abs. 5 des Stromversorgungsgesetzes). Da bei dieser und weiteren strittigen Fragen beide Räte an ihrer Position festhielten, musste eine Einigungskonferenz einberufen werden. Es ergab sich folgender Kompromiss: Bei der Marktöffnung entsprach der Vorschlag der Einigungskonferenz an das Plenum der ständerätlichen Version. So sollen vorerst nur Grossbezüger mit mehr als 100 000 Kilowattstunden Jahresverbrauch Zutritt zum Markt erhalten. Als Gegenleistung wurde bei zwei anderen Differenzen die nationalrätliche Version in den Einigungsvorschlag aufgenommen, unter anderem ein Programm für mehr Energieeffizienz.
Beide Räte akzeptierten den Einigungsvorschlag, der Nationalrat mit 123 zu 31 Stimmen. In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage im Ständerat einstimmig und im Nationalrat mit 166 zu 27 Stimmen angenommen. Gegen die Vorlage stimmten knapp die Hälfte der SVP-Fraktion sowie einige Ratsmitglieder der äussersten Linken.

Das Strommarktgesetz und die darin enthaltene Änderung des Energiegesetzes wurden als Vorlage 2 des Geschäftes in der Frühjahrssession 2007 verabschiedet. Danach war noch die Änderung des Bundesgesetzes betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz, EleG) als Vorlage 1 des Geschäftes hängig. Mit dieser Änderung des Elektrizitätsgesetzes sollte ursprünglich der grenzüberschreitende Stromhandel bis zum Inkrafttreten des neuen Stromversorgungsgesetzes geregelt werden. Gegen das Stromversorgungsgesetz wurde kein Referendum ergriffen. Es wird voraussichtlich anfangs 2008 in Kraft treten. Damit ist die Änderung des Elektrizitätsgesetzes obsolet geworden. Auf Antrag seiner Kommission beschloss der **Ständerat** Nichteintreten.

06.081 Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat

Botschaft vom 18. Oktober 2006 zu einem Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat (BBl 2006 8831)

Ausgangslage

Es besteht ein grundsätzlicher Interessenkonflikt zwischen dem Wunsch, technische Anlagen möglichst wirtschaftlich errichten und betreiben zu können, und dem Anliegen, die Risiken solcher Anlagen für Mensch und Umwelt möglichst gering zu halten. Daraus resultiert das Postulat, Nutzungs- und Wirtschaftsaspekte einerseits und Schutz- und Sicherheitsaspekte andererseits institutionell voneinander zu trennen. Dies gilt angesichts des grossen Gefährdungspotentials insbesondere für den Bereich der Kernenergie.
Nach dem internationalen Übereinkommen vom 17. Juni 1994 über nukleare Sicherheit hat jede Vertragspartei die geeigneten Massnahmen zu treffen, um eine wirksame Trennung der Aufgaben der nuklearen Sicherheitsbehörden von denjenigen anderer Stellen oder Organisationen, die mit der Förderung oder Nutzung von Kernenergie befasst sind, zu gewährleisten. Das Kernenergiegesetz vom 21. ärz 2003 (KEG), welches am 1. Februar 2005 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass die Aufsichtsbehörden in fachlicher Hinsicht nicht weisungsgebunden und formell von den Bewilligungsbehörden zu trennen sind (Art. 70 Abs. 2).
Die Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK) ist die Aufsichtsbehörde des Bundes im Bereich der nuklearen Sicherheit. Organisatorisch ist die HSK heute Teil des Bundesamtes für Energie (BFE). Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat (ENSI) sollen die Vorgaben des Übereinkommens über die nukleare Sicherheit sowie des KEG umgesetzt, d.h. die HSK rechtlich verselbständigt werden. Die Aufgaben in den Bereichen Sabotageschutz von Kernanlagen (Sicherung) und Safeguards (Nichtverbreitung von Kernmaterial) sollen weiterhin durch das BFE wahrgenommen werden.
Das ENSI soll als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet werden, die über funktionelle, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit sowie über eine zeitgemässe Führungsstruktur verfügt. Vorgesehen ist ein Organ mit Leitungs- und Steuerungsfunktion analog einem Verwaltungsrat (ENSI-Rat), eine Geschäftsleitung und eine Revisionsstelle. Die Unabhängigkeit des ENSI verlangt im Gegenzug nach einer Rechenschaftspflicht und der politischen Oberaufsicht durch den Bund. Mit dem ENSI-Rat verfügt das ENSI über ein fachkundiges, strategisches Steuerungsgremium. Damit erübrigt sich ein zweites ständiges Gremium, welches sich mit grundsätzlichen Fragen der Kernenergie beschäftigt. Die bisherige Eidgenössische Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen (KSA) soll deshalb aufgelöst werden.

Verhandlungen

07.03.2007	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
05.06.2007	NR	Zustimmung.
22.06.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
22.06.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (183:2)

Gegen den Willen des Bundesrats führte der **Ständerat** zusätzliche Bestimmungen zur Qualitätssicherung beim Eidgenössischen Nuklear-Sicherheitsinspektorat (ENSI) ein (Artikel 3a). Ausserdem übertrug er mit einer Änderung des Kernenergiegesetzes (KEG) vom 21. März 2003 die nukleare Sicherung – wie zum Beispiel den Schutz vor Sabotage – ebenfalls der neuen Behörde (Art. 70 Abs. 1 Bst. a). Der Bundesrat wollte diese Aufgabe beim Bundesamt für Energie belassen. Der Ständerat beschloss auch, die bisherige Eidgenössische Kommission für die Sicherheit der

Kernanlagen (KSA) nicht ersatzlos aufzulösen, sondern durch eine schlankere Kommission für die nukleare Sicherheit (KNS) zu ersetzen (Art. 71). Damit soll der Bundesrat weiterhin über ein Organ zur Einholung einer qualifizierten Zweitmeinung verfügen.
Der **Nationalrat** zeigte sich mit den vom Ständerat am Entwurf vorgenommenen Änderungen einverstanden und stimmte der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 182 zu 2 Stimmen zu. Der Ständerat stimmte ohne Opposition zu.

12. Verkehr, Post

Übersicht

02.468 Pa.Iv. Fraktion C. Postorganisationsgesetz. Änderung (KVF)
03.026 Postdienste für alle. Volksinitiative (KVF)
03.038 Revidierte Rheinschifffahrtsakte. Zusatzprotokoll Nr. 7 (KVF)
03.057 Luftfahrtgesetz. Änderung (KVF)
03.058 NEAT 1. 2. Phase. Freigabe der gesperrten Mittel (KVF)
04.027 Beförderung im internationalen Luftverkehr. Montrealer Übereinkommen (KVF)
04.035 Europäisches Eisenbahn-Hochleistungsnetz. Anschluss der Ost- und Westschweiz (KVF)
04.055 Simplonkonzession. Erneuerung. Bahnstrecke bis Domodossola (KVF)
04.056 Finanzierung der FinöV-Projekte. Änderung (KVF)
04.057 NEAT. Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Achsen. Finanzierung der Trassensicherung (KVF)
04.085 Seilbahnen zur Personenbeförderung. Bundesgesetz (KVF)
05.010 Oberaufsicht über den Bau der Neat im Jahre 2004 (GPK)
05.011 Bericht über die schweizerische Luftfahrtpolitik (KVF)
05.015 Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2004 (KVF)
05.028 Bahnreform 2 (KVF)
05.046 Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA). Beitritt der Schweiz (KVF)
05.086 Infrastrukturfonds (Agglomerationsverkehr und Nationalstrassennetz) (KVF)
06.005 Oberaufsicht über den Bau der Neat im Jahre 2005 (FK)
06.026 Schweizerische Eidgenossenschaft und AG SBB. Zahlungsrahmen für 2007-2010 (KVF)
06.027 Investitionsbeiträge an Privatbahnen. Rahmenkredit für 2007-2010 (KVF)
06.091 Schwerverkehrsabgabegesetz. Änderung (KVF)
07.005 Oberaufsicht über den Bau der Neat im Jahre 2006 (GPK)
07.047 Güterverkehrsvorlage (KVF)

02.468 Parlamentarische Initiative (Christlichdemokratische Fraktion). Postorganisationsgesetz. Änderung

Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-NR): 29.04.02
Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-NR): 30.08.05
Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-NR): 22.11.05 (BBl 2006 2427)
Stellungnahme des Bundesrates: 15.02.06 (BBl 2006 2449)

Ausgangslage

Am 12. Dezember 2002 reichte die Christlichdemokratische Fraktion (C) diese parlamentarische Initiative ein, die das Postorganisationsgesetz durch folgende Bestimmung ergänzen will:
„Bei der Organisation ihrer Betriebsstruktur muss die Post den Anforderungen der verschiedenen Regionen des Landes Rechnung tragen."
Die Post soll in ihrer Organisation und in Bezug auf ihre Produktionsstruktur der regionalen Vielfalt des Landes Rechnung tragen. Die Initiative will namentlich eine dezentrale Betriebsstruktur und damit auch Arbeits- und Ausbildungsplätze in den verschiedenen Regionen des Landes aufrechterhalten

oder neue schaffen. Mit dieser Abwägungspflicht wird die seit dem 1. Januar 2004 im Postgesetz verankerte Pflicht zur Führung eines flächendeckenden Poststellennetzes ergänzt. Der Verwaltungsrat der Post soll auf eine umfassende Güterabwägung bei der Erfüllung seines Leistungsauftrages gemäss Postgesetz verpflichtet werden.

Verhandlungen

18.12.2003	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
16.12.2005	NR	Fristverlängerung bis zur Wintersession 2007.
21.06.2006	NR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
02.10.2006	SR	Eintreten.
14.12.2006	SR	Zustimmung.
20.12.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (127:59)
20.12.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (23:9)

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des Nationalrates beantragte dem Plenum mit 14 zu 10 Stimmen, dem Gesetzesentwurf zuzustimmen. Eine bürgerliche Kommissionsminderheit beantragte Nichteintreten. Sie wollte auf die vorgeschlagene Ergänzung des Postorganisationsgesetzes (POG) verzichten, da die Anliegen, welche Anlass zur Einreichung der Initiative waren, weitgehend erfüllt seien. Eine weitere gesetzliche Auflage würde die Post in ihrer operativen Freiheit einschränken und unter Umständen zum Erhalt betriebswirtschaftlich nicht mehr sinnvoller Strukturen verpflichten.
Der **Nationalrat** beschloss Eintreten auf die Vorlage mit 78 zu 70 Stimmen. Der Entwurf wurde mit 79 zu 70 Stimmen angenommen. Gegen die Vorlage sprachen sich Mehrheiten der SVP- und der freisinnig-demokratisch Fraktion aus. Im **Ständerat** wurde die Vorlage in der Gesamtabstimmung im Verhältnis 2 zu 1 angenommen.

03.026 Postdienste für alle. Volksinitiative

Botschaft vom 9. April 2003 über die Volksinitiative „Postdienste für alle“ (BBl 2003 3325)

Ausgangslage

Die Volksinitiative „Postdienste für alle“ wurde am 26. April 2002 mit 106 234 gültigen Unterschriften von Gewerkschafts- und Konsumentenschutzseite eingereicht. Sie verlangt, dass der Bund eine Grundversorgung mit Postdiensten garantiert, welche den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft entspricht. Diesem Zweck dient ein flächendeckendes Poststellennetz. Bei der Gestaltung des Poststellennetzes sollen die Gemeinden einbezogen werden. Die direkt Betroffenen sollen so ein Mitwirkungsrecht bei der Ausgestaltung eines Teils der regionalen Infrastruktur erhalten. Ausserdem soll der Bund jene Kosten für die Grundversorgung mit Postdiensten tragen, welche weder durch die Einnahmen aus den reservierten Diensten der Post noch durch Konzessionsgebühren gedeckt sind.
Das Parlament hat bereits vor der Behandlung der Postinitiative eine Revision des Postgesetzes gutgeheissen (Geschäft 02.408: Pa.Iv. der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats. Flächendeckendes Poststellennetz. Änderung des Postgesetzes). Mit dieser Gesetzesrevision wurde die Post zum Führen eines flächendeckenden Poststellennetzes verpflichtet und der Auftrag der Post um den Infrastrukturauftrag erweitert. Der Bundesrat hat das revidierte Postgesetz sowie die entsprechende Verordnung per 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt. Mit der Erweiterung des gesetzlichen Auftrages um den Infrastrukturauftrag und mit der Verankerung von Anhörungsrechten der Gemeinden bei Entscheiden zum Poststellennetz wurden laut Bundesrat zwei Hauptanliegen der Volksinitiative weitgehend bereits auf Gesetzes- und Verordnungsstufe berücksichtigt. Der Bund ist zudem schon nach geltendem Verfassungsrecht verantwortlich für die Sicherstellung der Grundversorgung mit Postdiensten. Eine Ergänzung der Bundesverfassung – wie von der Initiative vorgesehen – ist nach Ansicht des Bundesrates unnötig.
2002 hat das Parlament Abgeltungen für das Poststellennetz bzw. für den Universaldienstauftrag der Post abgelehnt (Geschäft 02.408). Die Grundversorgung (Universaldienst) soll gemäss Konzept des Bundesrates mit Erträgen aus dem reservierten und dem nicht reservierten Bereich sowie mit Erträgen aus neuen Geschäftsfeldern und mit Kosteneinsparungen bei der Post sichergestellt werden. Weiter wird der Bundesrat ein Konzessionssystem einführen, das die Erhebung von Konzessionsgebühren ermöglicht. Sollten diese Instrumente nicht ausreichen, wird der Bundesrat dem Parlament eine Gesetzesvorlage für Abgeltungen der nicht gedeckten Kosten des

Universaldienstes unterbreiten. Das Parlament hat dieses Finanzierungskonzept für den neuen gesetzlichen Universaldienstauftrag der Post gutgeheissen.
Der Bundesrat lehnt die Revision der Bundesverfassung ab. Auf Grund der Revision des Postgesetzes sowie der entsprechenden Postverordnung sind wesentliche Anliegen der Initiantinnen und Initianten bereits berücksichtigt. Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten die Volksinitiative „Postdienste für alle“ Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Verhandlungen

18.12.2003	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
08.03.2004	SR	Zustimmung.
19.03.2004	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (105:84)
19.03.2004	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (31:12)

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des Nationalrats empfahl mit 15 zu 8 Stimmen bei einer Enthaltung, die Volksinitiative abzulehnen. Die Mehrheit der Kommission war wie der Bundesrat der Ansicht, dass mit dem im März 2003 revidierten Postgesetz und der Postverordnung ein wichtiger Teil der Initiative (Poststellennetz, Grundversorgung) bereits erfüllt sei. Die Post brauche genügend operative Freiheit, um sich den veränderten Kundenbedürfnissen und den neuen Technologien anpassen zu können. Die in der Initiative vorgesehenen finanziellen Abgeltungen des Bundes für die Post würden gemäss Kommissionsmehrheit im Widerspruch zur Postreform 1998 und zur europaweiten Liberalisierung des Postmarktes stehen.
Im **Nationalrat** wies Jacqueline Fehr (S, ZH) seitens der Kommissionsminderheit unter anderem darauf hin, die Initiative schreibe fest, dass der Bund diejenigen Kosten für die Grundversorgung zu übernehmen habe, welche nicht durch Einnahmen gedeckt wären. Eine solche Kostenbeteiligung des Bundes hatte das Parlament bei der letzten Revision des Postgesetzes abgelehnt. Die Initiative wolle nun das Volk über diese Frage entscheiden lassen. Absehbar sei, dass die Post ohne teilweise Abgeltung der Grundversorgung durch die öffentliche Hand weitere radikale Abbauprogramme durchführen werde. Mit der Initiative werde zudem die Grundversorgung mit Postdiensten auf Verfassungsstufe festgeschrieben.
Nach intensiver Diskussion votierten im Nationalrat Sozialdemokraten und Grüne geschlossen dafür, dem Volk die Initiative zur Annahme zu empfehlen. Unter den Befürwortern befanden sich auch einige Bürgerliche aus Berg- und Randregionen. Die Fraktionen von CVP, FDP und SVP stimmten jedoch grossmehrheitlich dagegen. In der Gesamtabstimmung empfahl der Rat mit 97 zu 85 Stimmen bei 4 Enthaltungen, die Initiative abzulehnen.
Die Mehrheit des **Ständerats** war auch der Ansicht, die Anliegen der Initiative seien mit dem revidierten Postgesetz und der entsprechenden Verordnung bereits weit gehend erfüllt – mit Ausnahme der finanziellen Abgeltung der Grundversorgung. Wie im Nationalrat unterstützten jedoch auch in der Kleinen Kammer einige Bürgerliche zusammen mit den Sozialdemokraten die Initiative. Seitens der ständerätlichen Kommissionsminderheit hielt Ernst Leuenberger (S, SO) fest, je mehr der Postmarkt geöffnet werde, desto mehr sei auch die Grundversorgung gefährdet. Der Bund müsse sich deshalb – auch mit dem Portemonnaie – zum Garanten des Service public machen. Weiter wurde von linker Seite moniert, die Post konsultiere bei der Schliessung von Ämtern die Gemeinden zu wenig. Deutlicher als der Nationalrat sprach sich der Ständerat jedoch mit 25 zu 13 Stimmen für die Ablehnung der Initiative aus.

Die Volksinitiative wurde in der Volksabstimmung vom 26. September 2004 mit 50,2% Nein-Stimmen sowie von 13 Kantonen und einem Halbkanton abgelehnt.

03.038 Revidierte Rheinschifffahrtsakte. Zusatzprotokoll Nr. 7

Botschaft vom 21. Mai 2003 betreffend das Zusatzprotokoll Nr. 7 zur Revidierten Rheinschifffahrtsakte sowie das internationale Übereinkommen über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt (BBl 2003 3999)

Ausgangslage

Die enger werdende wirtschaftliche Verflechtung Europas bewirkt eine verstärkte Nachfrage nach Transportdienstleistungen auch in der Binnenschifffahrt. Die grenzüberschreitende Güterbeförderung

wird aber durch die unterschiedlichen nationalen oder regionalen Rechtsnormen erschwert. Deren Vereinheitlichung ist demzufolge ein zentrales Anliegen der internationalen Binnenschifffahrt. Die in der vorliegenden Botschaft enthaltenen Vorlagen sind bedeutsam für die technische und rechtliche Zusammenarbeit der Binnenschifffahrtsstaaten in Europa. Mit dem am 27. November 2002 in Strassburg unterzeichneten Zusatzprotokoll Nr. 7 zur Revidierten Rheinschifffahrtsakte erhält die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) die Möglichkeit, Schiffsatteste und Schifferpatente von Staaten zu anerkennen, die nicht Mitglied der ZKR sind. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass diese Dokumente in Anwendung von Vorschriften und Verfahren erstellt wurden, die von der ZKR als mit ihren Regeln gleichwertig anerkannt worden sind. Der innerrheinische Transportmarkt wird damit nicht geöffnet. Das Übereinkommen über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt (CMNI) wurde am 22. Juni 2001 in Budapest unter der dreifachen Schirmherrschaft der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, der Donaukommission und der UNO-Wirtschaftskommission für Europa unterzeichnet. Als wichtigste inhaltliche Merkmale des CMNI-Übereinkommens sind zu nennen:

- In sachlicher und räumlicher Hinsicht ist das CMNI bei Frachtverträgen anwendbar, welche internationale Güterbeförderungen auf Binnenwasserstrassen zum Gegenstand haben.
- Die Freiheit der Vertragspartner soll möglichst wenig beschränkt werden. Viele der Vertragsbestimmungen gelten deshalb nur, wenn die Vertragsparteien nichts anderes vereinbaren.
- Bei der Hauptfrage des CMNI, der Haftung für einen durch einen nautischen Fehler verursachten Schaden (z. B. Unfall wegen eines Navigationsfehlers des Schiffsführers), enthält das Übereinkommen einen Kompromiss.

Dieser sieht grundsätzlich die Haftung des Schifffahrtsunternehmers vor, gibt aber die Möglichkeit, die Haftung vertraglich auszuschliessen. Die Form der Sammelbotschaft wurde aus verwaltungsökonomischen Gründen gewählt und rechtfertigt sich angesichts des sachlichen Zusammenhangs, der zwischen den beiden Vorlagen besteht.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss betreffend das Zusatzprotokoll Nr. 7 zur Revidierten Rheinschifffahrtsakte

30.09.2003	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.12.2003	NR	Zustimmung.
19.12.2003	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
19.12.2003	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (187:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss betreffend das Budapester Übereinkommen über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt

30.09.2003	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.12.2003	NR	Zustimmung.
19.12.2003	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
19.12.2003	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (187:0)

Beide Räte nahmen die Bundesbeschlüsse einstimmig und ohne Diskussion an.

03.057 Luftfahrtgesetz. Änderung

Botschaft vom 10. September 2003 zur Änderung des Luftfahrtgesetzes (Prüfung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen mit dem Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG) (BBl 2003 6241)

Ausgangslage

Am 1. Juni 2002 ist das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr in Kraft getreten. Das Abkommen sieht vor, dass staatliche Beihilfen, falls überhaupt, nur unter bestimmten Bedingungen gewährt werden können. Die Überwachung der Einhaltung dieser Regeln durch die Schweiz liegt gemäss dem Abkommen in der Zuständigkeit der schweizerischen Behörden.

Mit der neuen Bestimmung im Luftfahrtgesetz wird der Wettbewerbskommission – als von Bundesrat und Verwaltungsbehörden unabhängige Kommission – die Aufgabe übertragen, in der Schweiz die Einhaltung der Regeln des Abkommens über staatliche Beihilfen zu überwachen. Der Prüfung unterliegen Entwürfe zu Beschlüssen des Bundesrats über Leistungen und Beteiligungen des Bundes an die schweizerische Luftfahrt, ebenso gleichartige Massnahmen der Kantone und Gemeinden sowie solche der EG und ihrer Mitgliedstaaten.

Verhandlungen

11.12.2003	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.03.2004	NR	Zustimmung.
19.03.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
19.03.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. 194:0)

Die Vorlage wurde in beiden Räten einstimmig und ohne Diskussion angenommen.

03.058 NEAT 1. 2. Phase. Freigabe der gesperrten Mittel

Botschaft vom 10. September 2003 zum Bundesbeschluss über den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1 (BBl 2003 6543)

Ausgangslage

Die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) wurde von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in der Abstimmung vom 27. September 1992 im Grundsatz beschlossen. Das redimensionierte NEAT-Projekt wurde als eines von vier Bahngrossprojekten am 29. November 1998 in der Abstimmung über den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV) von Volk und Ständen genehmigt. Die redimensionierte NEAT (NEAT 1) wurde in zwei Phasen unterteilt. Während die erste Phase (Lötschberg- und Gotthard-Basistunnel) in vollem Gang ist, wird mit der vorliegenden Botschaft die Teilfreigabe der Mittel für die zweite Phase beantragt. Freigegeben werden sollen zunächst die gesperrten Kredite für die prioritären Investitionen für den Ceneri-Basistunnel und die verbleibenden Ausbauten St-Gallen–Arth-Goldau.
Die zweite Phase der NEAT 1 umfasst namentlich den Ceneri-Basistunnel, den Zimmerberg-Basistunnel, die Verbindung zwischen der linken Zürichsee- und der Gotthardlinie (Hirzeltunnel), die verbleibenden Ausbauten zwischen St. Gallen und Arth-Goldau sowie die Ausbauten auf den Zufahrtsstrecken der Basistunnel. Während das Marktbedürfnis für den Ceneri-Basistunnel sowie für die Ausbauten am Zimmerberg, zwischen St. Gallen und Arth-Goldau und an den Zufahrtsstrecken zum Gotthard nachgewiesen ist, ist dies für den Hirzeltunnel nicht der Fall. Er ist darum vorläufig zurückzustellen. Überdies hat der Bundesrat dem Parlament ein umfangreiches Entlastungsprogramm unterbreitet. Dieses hat erhebliche Konsequenzen für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, insbesondere der Eisenbahn-Infrastruktur. Auf Grund des Entlastungsprogramms ist eine weitere Prioritätensetzung nötig: Bei der NEAT wird der Baubeginn des Zimmerberg-Basistunnels voraussichtlich um etwa zwei Jahre verzögert. Die Objektkredite für den Zimmerberg-Basistunnel und den Hirzeltunnel sollen vorläufig gesperrt bleiben. Gleichzeitig mit der Mittelfreigabe für die zweite Phase wird die Aufstockung der Reserven um 900 Millionen Franken beantragt. Der Objektkredit „Reserven“ ist faktisch ausgeschöpft. Gründe dafür sind zusätzliche Aufwendungen, die durch erhöhte Sicherheitsanforderungen, die Entwicklung der Bahntechnologie, Projektoptimierungen und neue Projekterkenntnisse entstanden sind. Die NEAT wurde mit diesen Zusatzaufwendungen nicht ausgebaut, sondern – wie im Alpentransit-Beschluss verlangt – den neuen Erkenntnissen (Sicherheit) und dem Stand der Technik angepasst. Die Fragen der Finanzierbarkeit und der Wirtschaftlichkeit der Eisenbahn-Infrastruktur sind eine generelle Herausforderung für die öffentliche Hand. Diese äussert sich unter anderem bei der Rückzahlung der voll verzinslichen Darlehen im Umfang von maximal 25 Prozent bei den FinöV-Projekten oder bei den Folgekosten der neuen Infrastruktur (Abschreibung, höherer Betriebsaufwand). Der Bundesrat hat deshalb das UVEK beauftragt, zusammen mit dem EFD bis Mitte 2004 Lösungen für die Finanzierungsfragen vorzuschlagen. Dabei werden alle drei Grossvorhaben (NEAT, BAHN 2000, HGV-Anschluss) und auch die übrigen Investitionen in die Schienen-Infrastruktur einbezogen.

Verhandlungen

17.12.2003	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
10.06.2004	NR	Zustimmung.

In der Eintretensdebatte im **Ständerat** wurde der Vorschlag des Bundesrates, die Objektkredite für den Zimmerberg-Basistunnel und den Hirzeltunnel vorläufig zu sperren, von Standesvertretern aus der Ostschweiz heftig kritisiert. Einmal mehr werde in der Ostschweiz gespart. Dennoch beschloss der Ständerat ohne Gegenantrag Eintreten auf die Vorlage.
In der Detailberatung lagen zwei Minderheitsanträge vor. Die erste Minderheit wollte beim Ceneri-Basistunnel 290 Millionen Franken sparen und auf den Bau von zwei eingleisigen Tunnelröhren verzichten. Bundesrat und Kommissionsmehrheit befürworteten aus Sicherheitsgründen zwei einspurige Tunnels. Die Minderheit wollte darauf verzichten mit der Begründung, ein zweispuriger Tunnel mit Sicherheitsstollen genüge. Wenn ein Doppelspurtunnel sicherheitstechnisch den Anforderungen nicht genügen würde, müssten konsequenterweise auch auf anderen Strecken Verbesserungen vorgenommen werden. Der Rat stimmte mit 29 zu 12 Stimmen der Mehrheit und dem Bundesrat zu.
Die zweite Minderheit wollte auf Vorinvestitionen von 100 Millionen Franken verzichten, welche für die Vorbereitung für eine unterirdische Linienführung im Kanton Uri (Bergvariante lang) vorgesehen waren. Es sollten andererseits 250 Millionen Franken zusätzlich in eine verbesserte oberirdische Streckenführung investiert werden. Thomas Pfisterer (RL, AG) begründete diesen Minderheitsantrag damit, dass der Bau des 75 Kilometer langen Tunnels aus geologischer Sicht nicht geklärt sei. Auch politisch sei die Situation nicht klar, weil Parlament und Volk der Bergvariante noch zustimmen müssten. Der Minderheitsantrag wurde mit 31 zu 5 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit einer Gegenstimme angenommen.
Im **Nationalrat** wollte eine grosse Mehrheit der SVP-Fraktion das Geschäft an den Bundesrat zurückweisen. Namens der SVP-Fraktion hielt Theophil Pfister (V, SG) fest, man bezweifle, dass die Neat ihre Aufgaben und Ziele im vorgegebenen Rahmen werde übernehmen können. Wenn nun 900 Millionen Franken für den Zusatzkredit bewilligt und die zweite Phase ausgelöst würde, werde man in ein Abenteuer einsteigen, das mit immer neuen Sachzwängen in eine ausweglose Situation führe. Eine Kostenüberschreitung von 10 Milliarden Franken bis zum Endausbau inklusive der absehbaren Nachfolgekosten liege gemäss den aktuellen Szenarien im Bereich des Möglichen. Die SVP-Fraktion wolle ein Projekt genehmigen, das auch der wirtschaftlichen Logik entspreche – allenfalls ein im Umfang reduziertes Projekt. Werner Marti (S, GL) rief namens der SP-Fraktion in Erinnerung, dass der Bau der Neat ein Volksauftrag sei. Die Realisierung der Neat sei eine Säule der Verkehrspolitik, welche in diversen Volksabstimmungen gegen den Willen der SVP immer wieder bestätigt worden sei. Der Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion wurde mit 131 zu 47 Stimmen abgelehnt.
Für die Detailberatung lagen verschiedene Minderheitsanträge vor. So beantragte Peter Föhn (V, SZ) namens einer Kommissionsminderheit, auf zwei eingleisige Tunnelröhren am Ceneri zu verzichten und damit 300 Millionen Franken zu sparen. Hermann Weyneneth (V, BE) wollte auf die 100 Millionen Franken für die Linienführung „Berg lang“ verzichten. Diese Anträge wurden zusammen mit weiteren Einzelanträgen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat die Vorlage mit 134 zu 42 Stimmen an. Abgelehnt wurde die Vorlage vor allem von den Mitgliedern der SVP-Fraktion.

04.027 Beförderung im internationalen Luftverkehr. Montrealer Übereinkommen

Botschaft vom 26. Mai 2004 betreffend das Übereinkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (BBl 2004 2893)

Ausgangslage

In der Zeit vom 10. bis 28. Mai 1999 fand in Montreal am Sitz der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) eine diplomatische Konferenz statt, welche die Revision des Haftpflichtrechts der Luftfahrt zum Gegenstand hatte. An der Konferenz nahmen Vertreter aus 122 Staaten und 11 Internationalen Organisationen teil. Zum Abschluss der Konferenz wurde ein neues „Übereinkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr“ verabschiedet. Das Montrealer Übereinkommen soll das aus dem Jahre 1929 stammende Warschauer Abkommen und dessen zahlreiche Folgeinstrumente ersetzen, um die im Laufe der Jahre eingetretene Rechtszersplitterung im Lufttransportrecht zu beheben.
Das neue Haftungsübereinkommen geht vom Prinzip einer unbeschränkten Haftung des Luftfrachtführers gegenüber Reisenden, die bei einem Unfall getötet oder verletzt werden, aus und beruht auf einem zweistufigen Haftungssystem. Für Schäden bis zu einem Betrag von 100 000 Sonderziehungsrechten haftet der Luftfrachtführer kausal, d. h. unabhängig von der Frage, ob der

Eintritt des Schadens auf sein Verschulden zurückzuführen ist. Für den über diesen Betrag hinausgehenden Schaden gilt eine Verschuldenshaftung mit Beweislastumkehr. Die Haftung des Luftfrachtführers über den genannten Betrag entfällt nur, wenn er den Nachweis erbringt, dass der Schaden ohne sein Verschulden eingetreten ist.
Das neue Übereinkommen verbessert die Stellung des Reisenden auch in anderer Hinsicht. So können Geschädigte grundsätzlich beim Gericht ihres ständigen Wohnorts Klage gegen einen Luftfrachtführer einreichen. Die Haftungsbeträge werden einer periodischen Überprüfung unterzogen und können so auf einfache Weise der Teuerung angepasst werden. Schliesslich sieht das Übereinkommen auch vor, dass Fluggesellschaften zu Vorauszahlungen an natürliche Personen, die bei einem Flugunfall geschädigt wurden, verpflichtet werden können.

Verhandlungen

29.09.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.12.2004	NR	Zustimmung.
17.12.2004	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
17.12.2004	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (192:0)

Die Vorlage wurde ohne Diskussion und einstimmig in beiden Räten angenommen.

04.035 Europäisches Eisenbahn-Hochleistungsnetz Anschluss der Ost- und Westschweiz

Botschaft vom 26. Mai 2004 zum Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (BBl 2004 3743)

Ausgangslage

Volk und Stände haben am 29. November 1998 dem Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Beschluss) zugestimmt. Damit wurden die vier Eisenbahngrossprojekte in ihren Grundzügen gutgeheissen – darunter „der Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz“ (Hochgeschwindigkeitsverkehrs-Anschluss [HGV-Anschluss]). Gemäss Verfassungsauftrag ist der Süd-Anschluss nicht Bestandteil des HGV-Anschluss-Konzepts.
Das HGV-Anschluss-Konzept soll den Wirtschafts- und Tourismusstandort Schweiz auf internationaler und interregionaler Ebene stärken sowie den Luft- und Strassenverkehr so weit wie marktmässig möglich auf die Schiene verlagern. Im Einzelnen werden folgende Ziele verfolgt:
– Verkürzen der Reisezeiten zwischen der Schweiz und den Metropolen München, Stuttgart, Paris und Lyon mit dem Ziel, die Vorgaben der bilateralen Vereinbarungen mit Deutschland resp. Frankreich zu erfüllen;
– Anbinden der Ost- und Westschweiz an das Netzwerk des internationalen Personenverkehrs.

Gemäss FinöV-Beschluss soll der HGV-Anschluss primär Verbesserungen der grenzüberschreitenden Verbindungen sicherstellen, während der Verkehr innerhalb der Schweiz mit dem Konzept BAHN 2000 gestärkt werden soll. In den Vereinbarungen mit Deutschland und Frankreich werden insbesondere Fahrzeitziele für die Verbindungen Zürich – München, Zürich – Stuttgart, Basel – Paris, Lausanne und Bern – Jurabogen – Paris, Genf – Paris und Genf – Lyon genannt. Deshalb sieht das HGV-Anschluss-Konzept in erster Linie Ausbauten auf den Korridoren vor, die in den Vereinbarungen mit Deutschland und Frankreich genannt und nicht Bestandteil des Konzepts BAHN 2000 sind.
Die Massnahmen bringen markante Reisezeitgewinne für den internationalen Personenverkehr, und zwar rund 10 bis 30 Minuten, vereinzelt bis zu einer Stunde. Dadurch wird die Schiene konkurrenzfähiger gegenüber der Strasse und der Luftfahrt, zumal einige Reisezeiten zu wichtigen europäischen Zentren unter die für Tagesreisen attraktive Schwelle von 4 Stunden fallen.
Das gesamte Investitionsvolumen des HGV-Anschlusses umfasst gemäss der FinöV-Vorlage von 1998 1 300 Millionen Franken (Preisstand 2003, dies entspricht der um die Teuerung und Warenumsatzsteuer bereinigten Planungsgrösse von 1,2 Milliarden Franken gemäss FinöV-Vorlage). Angesichts der angespannten Lage der Bundesfinanzen will der Bundesrat zurzeit nur eine erste Phase des HGV-Anschlusses verwirklichen. Damit sollen die wichtigsten Projekte auf den fünf Achsen Richtung Paris, Stuttgart und München realisiert werden. Der Bundesrat beantragt dafür einen Verpflichtungskredit im Umfang von 665 Millionen Franken. Von der langfristigen Planung unabhängige Massnahmen in der Schweiz sowie bilateral vereinbarte, ausführungsreife Projekte im

grenznahen Frankreich und Deutschland sollen im Rahmen der ersten Phase des HGV-Anschlusses noch im laufenden Jahrzehnt ausgeführt werden. Dazu gehört auch ein Beitrag der Schweiz an die Hochgeschwindigkeitsstrecke Rhein – Rhone. In der Hauptbauzeit sind Jahrestranchen von 150 Millionen Franken geplant. Noch nicht baureife Projekte in Frankreich und Vorhaben in der Schweiz, die einer vertieften Abstimmung mit der langfristigen Planung bedürfen, werden einer allfälligen zweiten Phase des HGV-Anschlusses zugerechnet. Der Bundesrat schlägt vor, diese Projekte im Rahmen einer Gesamtüberprüfung aller Grossprojekte der Bahn neu zu beurteilen. Die entsprechende Vorlage, welche auch die 2. Etappe der BAHN 2000, die zurückgestellten Teile der NEAT 1, 2. Phase (insbesondere Zimmerbergbasis- und Hirzeltunnel), sowie weitere, bis dahin nicht finanzierte Grossprojekte der Bahn einbeziehen wird, soll voraussichtlich im Zeitraum 2007/2008 in Vernehmlassung gehen. Sie wird das zukünftige Bauprogramm sowie die dazu nötigen Rechtsgrundlagen zur Diskussion stellen und sowohl inhaltlich wie zeitlich auf die Verfügbarkeit der Mittel im FinöV-Fonds abgestimmt sein.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-Anschluss-Gesetz, HGV AnG)

14.12.2004	NR	Eintreten.
16.12.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
01.03.2005	SR	Abweichend.
08.03.2005	NR	Zustimmung.
18.03.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (112:64)
18.03.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (26:12)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die erste Phase des HGV-Anschlusses

16.12.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
01.03.2005	SR	Abweichend.
08.03.2005	NR	Zustimmung.

Der Bundesrat wollte das 1,3-Milliarden-Programm aus finanzpolitischen Gründen etappieren. Für eine erste Phase beantragte er 665 Millionen Franken, während er die Vorhaben einer zweiten Phase von einer umfassenden Neubeurteilung 2007/08 abhängig machte. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des Nationalrats beantragte dem Plenum jedoch mit 19 zu 4 Stimmen, die Etappierung fallen zu lassen und auf einen Schlag 1,3 Milliarden Franken zu bewilligen. Das Programm sollte so realisiert werden, wie es der Souverän 1998 mit der Zustimmung zur Finanzierung der Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs (FinöV) grundsätzlich gutgeheissen hatte. Ergänzt wurde das Programm des Bundesrates durch die Vorhaben, für die sich die Kantone stark gemacht hatten: durch den Anschluss des Flughafens Basel-Mülhausen (25 Mio.), durch die Strecken Biel-Belfort (40 Mio.), Bern-Neuenburg (100 Mio.), St.Margrethen-Sargans (70 Mio.) und St.Gallen-Konstanz (60 Mio.) sowie durch den Knoten Lausanne (30 Mio.). Dazu kommen die übrigen Projekte, die vom Bunderat in die zweite Phase verwiesen worden waren, nämlich die Strecke Winterthur-Flughafen-Zürich (100 Mio.) sowie weitere Ausbauten für den Westanschluss der Knoten Lausanne (100 Mio.) und Genf (40 Mio.). Überdies wurden die Mittel für Projektaufsicht und Reserven aufgestockt.
Der **Nationalrat** lehnte zwei Rückweisungsanträge aus den Reihen der FDP- sowie der SVP-Fraktion klar ab. Mit der Rückweisung hätte die Kommission beauftragt werden sollen, die in der FinöV-Vorlage von 1998 aufgelisteten Projekte und Massnahmen neu zu überprüfen. Im Namen der Kommissionsmehrheit legte Hans-Jürg Fehr (S, SH) dar, weshalb die Rückweisungsanträge abzulehnen seien. Die Kommission gehe davon aus, dass der Volksentscheid von 1998 nach wie vor gelte. Der Betrag von 1,2 Milliarden Franken für HGV-Anschlüsse sei damals festgelegt worden und stehe nicht einfach zur Disposition. Eine weitere Verzögerung dürfe es nicht geben. Namens der SVP-Fraktion beantragte Caspar Baader (V, BL) aus finanzpolitischen Gründen Rückweisung. Es dürfe nicht aus regionalpolitischen Gründen grünes Licht für ein Flickwerk von HGV-Anschlüssen gegeben werden. Es fehle ein klares Konzept, welche Anschlüsse tatsächlich von zentraler Bedeutung seien. Rolf Hegetschweiler (RL, ZH) beantragte Rückweisung vorab aus folgenden zwei Gründen: Erstens herrsche noch keine Klarheit über die definitiven Beschlüsse der Räte zur Änderung der Finanzierung der FinöV-Projekte. (Dabei ging es um die Erhöhung der Bevorschussungslimite für die FinöV-Projekte von 4,2 auf 8,1 Milliarden Franken. Beide Kammern beschlossen in der Junisession 2005

sogar eine Erhöhung der Bevorschussungsgrenze auf 8,6 Milliarden Franken). Zweitens bestehe auch keine Klarheit darüber, wie die Gesamtschau über sämtliche Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs aussehen werde. Diese Gesamtschau ist für 2007/2008 vorgesehen.
Eintreten auf die Vorlage wurde mit 124 zu 56 Stimmen beschlossen. Gegen Eintreten stimmten rund die Hälfte der FDP- und der SVP-Fraktion.
In der Detailberatung wurden Minderheits- und Einzelanträge abgelehnt. Eine Minderheit der Kommission wollte dem Bundesrat folgen (665 Mio.), welcher mit seinem Vorschlag sich in einer ersten Etappe auf dringend nötige und baureife Projekte beschränken wollte. Felix Walker (C, SG) beantragte einen Kompromiss: Die HGV-Anschlüsse sollten demnach für 990 Millionen Franken und in einer einzigen Bauetappe gebaut werden. Der Ausbau der Strecke Winterthur-Flughafen Zürich sollte aus dem HGV-Projekt gestrichen und durch Freigabe von Restmitteln aus dem Verpflichtungskredit „Bahn 2000“ gesichert werden. Es gelte, mit der HGV-Vorlage die grenzüberschreitenden Verbindungen zu verbessern, während der Verkehr innerhalb der Schweiz mit dem Konzept "Bahn 2000" gestärkt werden solle. Peter Föhn (V, SZ) stellte mit seinem Antrag das Territorialitätsprinzip in den Vordergrund. Alle finanziellen Beiträge für den Streckenausbau im Ausland seien zu streichen. Das Geld werde sonst beim Regionalverkehr und bei den Engpässen in der Schweiz später fehlen. Die Minderheits- und Einzelanträge wurden alle abgelehnt. Zuletzt stand der Antrag der Kommissionsmehrheit (1,3 Mrd. Franken) dem Antrag Walker (990 Mio. Franken) gegenüber. Der Vorschlag der Kommissionsmehrheit obsiegte knapp mit 92 zu 91 Stimmen.
In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 118 zu 59 Stimmen, der Finanzierungsbeschluss mit 115 zu 60 Stimmen angenommen. Abgelehnt wurde die Vorlage von Mehrheiten der FDP- und der SVP-Fraktion sowie von einigen Mitgliedern der CVP-Fraktion.
Die Mehrheit der ständerätlichen Verkehrskommission beantragte **im Ständerat** mit dem Bundesrat eine Etappierung des Kredits. Vorgeschlagen wurde eine erste Tranche von 665 Millionen Franken für vorerst sieben Einzelprojekte. Die Minderheit wollte vorerst einen Kredit von 990 Millionen Franken für 13 Projekte. Bundesrat Leuenberger riet ab, bereits das gesamte HGV-Projekt zu genehmigen. Dies schränke den Spielraum für später ein und habe Auswirkungen auf die Finanzierung der anderen Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs. Die restlichen HGV-Anschlüsse sollten in den Gesamtbericht des Bundesrates über Eisenbahngrossprojekte aufgenommen werden, der 2007 erscheinen soll.
Hansruedi Stadler (C, UR) sprach sich für Eintreten auf die Vorlage aus, verlangte aber Rückweisung an die Kommission. Die Kantone sollten vor der weiteren Beratung des Geschäftes auf ihren Wunsch hin formell angehört werden. Das Plenum lehnte den Rückweisungsantrag mit offensichtlicher Mehrheit ab.
Im Plenum traten die regionalpolitischen Interessen in den Vordergrund. Ostschweizer Standesvertreter beklagten – zum Teil auch mit markigen Worten, dass ihr Gebiet seit Jahren immer wieder vernachlässigt werde. Aber auch der Anschluss des Flughafens Basel-Mülhausen, die Linien Bern-Neuenburg, Biel-Belfort oder Zürich-Flughafen-Winterthur waren für Ratsmitglieder aus den entsprechenden Regionen unverzichtbar.
Zuletzt ging die ständerätliche Variante sogar über den Antrag der Kommissionsminderheit (990 Mio. Franken) hinaus und blieb mit 1,09 Milliarden Franken nur noch 210 Millionen Franken unter dem Vollprogramm des Nationalrates. Hermann Bürgi (V, TG) war mit seinem Einzelantrag erfolgreich, auch die Strecke Zürich-Flughafen-Winterthur (100 Mio. Franken) ins HGV-Programm aufzunehmen. Der Nationalrat hatte dies schon so beschlossen.
Bei der Differenzbereinigung schloss sich der **Nationalrat** der Ständeratsvariante an und nahm an seinem ursprünglich beschlossenen Vollprogramm Abstriche von 210 Millionen Franken vor. Die Abstriche betrafen vor allem die Romandie, insbesondere die Knoten Lausanne und Genf.
Das HGV-Anschluss-Gesetz wurde in der Schlussabstimmung im Nationalrat mit 112 zu 64 und im Ständerat mit 26 zu 12 Stimmen angenommen. Im Nationalrat stimmten die SVP- mit grosser sowie die freisinnig-demokratische Fraktion mit knapper Mehrheit gegen die Vorlage. Auch ein Viertel der Christlichdemokraten lehnte das HGV-Anschluss-Gesetz ab.

04.055 Simplonkonzession. Erneuerung. Bahnstrecke bis Domodossola. Betrieb

Botschaft vom 8. September 2004 zum Abkommen mit Italien betreffend die Erneuerung der Simplonkonzession sowie den Betrieb der Bahnstrecke bis Domodossola (BBl 2004 5103)

Ausgangslage

Mit dem Staatsvertrag von 1895 haben die Schweiz und Italien vereinbart, eine Eisenbahnverbindung zwischen Brig und Domodossola mit dem Simplontunnel als Herzstück zu bauen und zu betreiben. In der Folge wurden verschiedene weitere Abkommen unterzeichnet. So hat Italien unter anderem 1896 der Schweiz eine Konzession für den Bau und Betrieb des auf italienischem Territorium liegenden Streckenabschnitts von der im Simplontunnel gelegenen Landesgrenze bis Iselle erteilt. Diese Konzession läuft am 31. Mai 2005 aus. Der Simplon ist Teil der transeuropäischen Eisenbahnmagistrale, welche Italien durch die Schweiz mit dem nordwesteuropäischen Raum verbindet. Die Schweiz ist mit den beiden im Bau befindlichen Basistunnels am Gotthard und am Lötschberg Teil des transeuropäischen Eisenbahnnetzwerks. Der Simplon beziehungsweise die Strecke bis Domodossola bildet die südliche Zulaufstrecke für den Lötschbergbasistunnel.
1999 haben sich Italien und die Schweiz darüber verständigt, dass die Konzession erneuert und die Abkommen den heutigen nationalen und internationalen Gesetzen angepasst werden sollen. Das vorliegende Abkommen kommt dieser Verpflichtung nach. Es werden keine grundsätzlich neuen Sachverhalte geschaffen, hingegen werden bewährte bisherige Abkommen aktualisiert. Die Schweiz behält und verstärkt mit dem vorliegenden Abkommen und der Erneuerung der Konzession ihre heutigen Einflussmöglichkeiten auf den Südzulauf zum Lötschbergbasistunnel.

Verhandlungen

04.10.2006	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.12.2006	SR	Zustimmung.

Beide Räte stimmten dem Bundesbeschluss ohne Diskussion zu und ermächtigten damit den Bundesrat, das Abkommen zu ratifizieren. Im **Ständerat** wurde die Vorlage einstimmig, im **Nationalrat** mit einer Gegenstimme angenommen.

04.056 Finanzierung der FinöV-Projekte. Änderung

Botschaft vom 8. September 2004 zu Änderungen bei der Finanzierung der FinöV-Projekte (BBl 2004 5313)

Ausgangslage

Den Bahnen sollen für die Finanzierung der FinöV-Projekte zukünftig keine verzinslichen Darlehen mehr gewährt werden. Die Botschaft beantragt die Finanzierung der FinöV-Projekte des Bundesrates entsprechend zu ändern. Die vorgeschlagenen Massnahmen entlasten die Finanzrechnung des Bundes und ermöglichen es, die verkehrspolitisch absolut prioritären Projekte zeitnah zu realisieren.
Die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte (NEAT, BAHN 2000, Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz, Lärmsanierung) ist in der Vorlage über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Vorlage) geregelt. Seit der Einführung des FinöV-Fonds (1998) werden den Bahnen verzinsliche Darlehen in Höhe von maximal 25 Prozent der Kosten für Teilprojekte der NEAT sowie für die Projekte von BAHN 2000 1. Etappe gewährt.
In der FinöV-Botschaft 1996 ging man davon aus, dass die Bahnen nicht nur die zusätzlichen Kosten der neuen Infrastruktur für Betrieb und Substanzerhalt erwirtschaften können, sondern auch für die nötigen Zinsen und Rückzahlungen der verzinslichen FinöV-Darlehen aufkommen können. Dabei wurde zugrunde gelegt, dass sich die Rahmenbedingungen in Richtung mehr Kostenwahrheit im Verkehr verändern. Zwar wird ein Teil der Kosten durch die Nutzerinnen und Nutzer gedeckt, der Verkehr kommt aber für die durch ihn verursachten Kosten nach wie vor nicht vollständig auf.
Beim Schienenverkehr zeichnet sich nun ab, dass die Mehrerträge durch die neuen Projekte zumindest in der Anfangsphase geringer als ursprünglich angenommen ausfallen werden. Nach heutigem Erkenntnisstand wird es den Bahnen zwar möglich sein, dank dem verbesserten Angebot auf der Schiene eine höhere Nachfrage zu generieren. Mit den entsprechenden Mehrerlösen sollten die Bahnen gemäss aktuellen Wirtschaftlichkeitsrechnungen einen Teil der zusätzlichen Kosten der neuen Infrastruktur decken können. Sie können aber die verzinslichen Darlehen für die FinöV-Projekte innert der vorgesehenen Fristen weder verzinsen noch zurückzahlen. Dadurch entstehen den Infrastrukturbereichen der Bahnen höhere ungedeckte Kosten. Der Bund ist rechtlich verpflichtet, diese Defizite der Bahnen auszugleichen. Dem Bund würden folglich in der Finanzrechnung ab dem Jahr 2005 beträchtliche zusätzliche Kosten entstehen.
Der Bundesrat schlägt vor diesem Hintergrund vor, die Finanzierungsmechanismen des Fonds für den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Fonds) an die neuen

Gegebenheiten anzupassen. Einerseits sollen den Bahnen zur Finanzierung der FinöV-Projekte keine neuen verzinslichen Darlehen mehr gewährt werden. Andererseits sollen die bereits gewährten verzinslichen FinöV-Darlehen per 1. Januar 2005 in eine Bevorschussung des Fonds umgewandelt werden.
Mit dem Wegfall der verzinslichen Darlehen fehlt dem FinöV-Fonds ab 2005 eine Einnahmequelle. Damit verkleinert sich der finanzielle Spielraum des Fonds für die noch zu realisierenden Projekte. Die bestehende Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) würde mit dem geplanten Bauprogramm bereits 2006 überschritten. Sie soll deshalb vorübergehend auf 8,1 Milliarden Franken angehoben werden.
Vorgesehen ist ausserdem, ab Ende 2010 die Bevorschussungslimite zu plafonieren, das heisst sie wird nicht mehr um die Teuerung bereinigt. Ab 2015 werden 50 Prozent der Einnahmen des Fonds verwendet, um die Bevorschussung zurückzuzahlen. Die Verfügbarkeit der Mittel im FinöV-Fonds wird auch vom Entlastungsprogramm 2003 (EP03) beeinflusst. Mit dem EP03 wurden die Einlagen der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) in den FinöV-Fonds gekürzt, gleichzeitig haben jedoch die eidgenössischen Räte eine Rückzahlungspflicht beschlossen. Angesichts des nach wie vor vorhandenen Sanierungsbedarfs des Bundeshaushalts beantragt der Bundesrat, die Rückzahlungspflicht für diese Mittel aufzuheben. Das heisst, dass die dem EP03 gutgeschriebenen Mittel von 325 Millionen Franken dem Fonds nicht mehr zurückerstattet werden sollen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung erlaubt es, die Kernprojekte des FinöV-Vorhabens in der vorgesehenen Zeit zu realisieren. Dazu gehören die sich im Bau (Stand: September 2004) befindlichen FinöV-Projekte (BAHN 2000 1. Etappe, Lötschberg- und Gotthard-Basistunnel, Anschluss Ostschweiz, Ausbauten im Rahmen der NEAT, Lärmsanierung) sowie der Ceneri-Basistunnel und die 1. Phase des HGV-Anschlusses.
Beträchtlich sind hingegen die Auswirkungen auf alle übrigen Bestandteile des FinöV-Vorhabens. Vom Volk beschlossene Infrastrukturprojekte werden verzögert und müssen nötigenfalls redimensioniert werden. Dies betrifft insbesondere den Zimmerberg-Basistunnel und den Hirzeltunnel, die 2. Etappe BAHN 2000 und die 2. Phase des HGV-Anschlusses. Gegenüber den bisherigen Planungen stehen den FinöV-Projekten zwischen 2010 und 2020 jährlich bis zu 450 Millionen Franken weniger, ab 2022 hingegen mehr Mittel zur Verfügung. Die Fertigstellung der FinöV-Grossprojekte wird sich daher von ca. 2022 bis in die Jahre 2027/2030 verzögern. Alle genannten Projekte sollen im Rahmen einer Gesamtüberprüfung neu beurteilt werden.
In diese Gesamtüberprüfung sollen weitere, derzeit nicht finanzierte Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs [die Verbindung Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) in Genf, die Durchmesserlinie Zürich Löwenstrasse (Tiefbahnhof Zürich, DML), und das Projekt Ferrovia Mendrisio–Varese FMV (Verbindung Stabio–Arcisate)] einbezogen werden, soweit sie nicht über die Finanzrechnung finanziert werden können.
Im Zeitraum 2007/2008 wird eine Vorlage zur zukünftigen Entwicklung der Bahn-Grossprojekte in die Vernehmlassung gehen. Sie wird Aussagen darüber machen, welche Projekte prioritär zu realisieren sind, auf welche bisher vorgesehenen Projekte gegebenenfalls zu verzichten ist und unterbreitet die notwendigen Rechtsgrundlagen. Mit den beantragten Änderungen werden die verkehrs- und finanzpolitischen Zielsetzungen des Bundes ausgewogen aufeinander abgestimmt. Ein Teil der Massnahmen ist Bestandteil des Entlastungsprogramms 2004. Die Finanzrechnung des Bundes wird durch die Lösungsvorschläge des Bundesrates im Jahr 2005 um 60 Millionen Franken, in 2010 um rund 120 Millionen pro Jahr und mit Inbetriebnahme der Gotthardachse insgesamt um rund 350 Millionen Franken pro Jahr entlastet. Damit wird die Konsolidierung des Bundeshaushaltes unterstützt. Gleichzeitig können die verkehrspolitisch absolut prioritären Projekte zeitnah realisiert werden. Zudem wird die Liquidität des FinöV-Fonds langfristig sichergestellt.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses betreffend das Konzept BAHN 2000

01.03.2005	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
31.05.2005	NR	Abweichend.
07.06.2005	SR	Zustimmung.
17.06.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:3)
17.06.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (134:46)

Vorlage 2
Verordnung der Bundesversammlung über die Änderung des Bundesbeschlusses über das

Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte
01.03.2005 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
03.03.2005 SR Der Art. 6, Abs. 2, wird gemäss Antrag der Kommission genehmigt.
31.05.2005 NR Zustimmung.
17.06.2005 SR Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
17.06.2005 NR Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (138:45)

Vorlage 3
Eisenbahngesetz (EBG)
01.03.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
31.05.2005 NR Zustimmung.
17.06.2005 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
17.06.2005 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (143:40)

Vorlage 4
Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG)
01.03.2005 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
31.05.2005 NR Zustimmung.
17.06.2005 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
17.06.2005 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (143:42)

Der **Ständerat** beschloss ohne Gegenantrag Eintreten auf die Vorlage. Mit wenigen Abweichungen folgte er den bundesrätlichen Vorschlägen. Im Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses betreffend das Konzept Bahn 2000 wollte eine Kommissionsminderheit verbindlich festlegen, wofür die erhöhte Bevorschussung des FinöV-Fonds zu verwenden sei. Namens der Minderheit beantragte Thomas Pfisterer (RL, AG) in Artikel 2 Absatz 2, die zusätzlichen Mittel müssten ab 2005 für die Basistunnels am Gotthard und am Lötschberg, den Ceneri-Basistunnel sowie für den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz eingesetzt werden. Die Mehrheit der Kommission war mit dem Bundesrat der Ansicht, dass im Bundesbeschluss nur die notwendigen Änderungen bezüglich der Finanzierung vorgenommen werden müssen, ohne die inhaltlichen Vorgaben bzw. einzelne Bauobjekte nochmals aufzuführen. Für die FinöV-Grossprojekte gelten laut Kommissionssprecher Peter Bieri (C, ZG) nach wie vor die bestehenden einzelnen Beschlüsse sowie das Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz, welches ebenfalls in der Frühjahrssession 2005 verabschiedet wurde (siehe Geschäft 04.035). Gemäss Kommissionsmehrheit würde das Konzept der Minderheit bei Artikel 3 Absatz 2 zu gesetzessystematischen Schwierigkeiten führen, da es in Konkurrenz zu bestehenden Beschlüssen steht, ohne diese abzulösen. Trotz dieser Bedenken der Kommissionsmehrheit folgte der Ständerat mit Stichentscheid des Präsidenten dem Vorschlag der Minderheit und schrieb fest, wofür die bevorschussten Mittel ab 2005 zu verwenden seien.
Der Ständerat verlangte zudem mit Artikel 3 Absatz 3 des Änderungsbeschlusses zum Konzept Bahn 2000, der Bundesversammlung im Jahr „2007 eine Vorlage für eine Gesamtschau über die weitere Entwicklung der Eisenbahn-Grossprojekte und für weitere Phasen sowie deren Finanzierung“ vorzulegen. Der Bundesrat beanspruchte dafür ursprünglich mehr Zeit.
In der gleichen Session entschied der Ständerat, den Kredit für die Anbindung der Schweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (siehe Geschäft 04.035: Europäisches Hochleistungsnetz. Anschluss der Ost- und Westschweiz) gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag um 425 Millionen Franken aufzustocken. Konsequenterweise beschloss er nun, die vom Bundesrat beantragte Bevorschussung des FinöV-Fonds von 8,1 auf 8,6 Milliarden Franken anzuheben. Er verabschiedete den so geänderten Bundesbeschluss über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte mit 22 zu sieben Stimmen.
Eine Minderheit der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des **Nationalrates** wollte die weitere Beratung der Vorlage sistieren, bis die auf 2007 angekündigte Gesamtschau über alle noch hängigen Bahn-Bauprojekte vorliegt. Der Nationalrat beschloss jedoch mit 120 zu 61 Stimmen die Vorlage ohne Verzug zu behandeln. Für die Sistierung des Geschäfts votierten fast alle Mitglieder der SVP-Fraktion sowie ein Viertel der freisinnig-demokratischen Fraktion.

Ein Rückweisungsantrag von Markus Wäfler (E, ZH) wurde mit 139 zu 43 Stimmen abgelehnt. Er wollte mit der Rückweisung den Auftrag an den Bundesrat verbinden, eine neue FinöV-Vorlage auszuarbeiten – mit Verzicht auf die Fertigstellung der NEAT-Achse am Gotthard.
Die vom Ständerat mit knapper Mehrheit geforderte klare Bezeichnung der Strecken, für welche die neu geregelte Finanzierung zu verwenden wäre, wurde wieder aus dem Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses betreffend das Konzept Bahn 2000 gestrichen.
Das neue Finanzierungsmodell für die Eisenbahn-Grossprojekte wurde schliesslich mit 123 zu 52 Stimmen angenommen. Abgelehnt wurde die Vorlage von fast allen Mitgliedern der SVP-Fraktion. Nachdem beide Räte für die Anbindung der Schweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz einen um 425 Millionen Franken höheren Kredit als vorgesehen beschlossen hatten (siehe Geschäft 04.035), wurde auch die Limite der Bevorschussung für die FinöV-Projekte von 4,2 auf 8,6 Milliarden Franken erhöht. Der Bundesrat hatte ursprünglich eine Erhöhung der Bevorschussungslimite auf 8,1 Milliarden Franken beantragt. Die neue Finanzierung soll ermöglichen, die laufenden Grossprojekte zu beenden und gleichzeitig die Finanzrechnung des Bundes zu entlasten.
Der **Ständerat** schloss sich den Beschlüssen des Nationalrates an.

04.057 NEAT. Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Achsen. Finanzierung der Trassensicherung

Botschaft vom 8. September 2004 zur Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Aachsen des schweizerischen Schienennetzes und zur Trassensicherung für die zurückgestellten NEAT-Strecken (BBl 2004 5123)

Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 26. Juni 2002 das weitere Vorgehen für die NEAT-Linienführung im Kanton Uri (Berg lang geschlossen) festgelegt. Gleichzeitig hat er das UVEK beauftragt, die Strecken zu prüfen, die bei der 1998 erfolgten Redimensionierung der NEAT zurückgestellt worden waren, und die mit dem Entscheid über die Linienführung in Uri zusammenhängenden Arbeiten auszulösen. Die vorliegende Botschaft setzt diesen Auftrag des Bundesrates um.
Ende Mai 2004 hat der Bundesrat zudem entschieden, dem Parlament 2007/2008 eine Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Entwicklung der Bahn-Grossprojekte vorzulegen. Erst im Anschluss daran wird entschieden werden, welche Projekte tatsächlich realisiert werden. Die im Rahmen der vorliegenden Botschaft vorgesehene Kapazitätsanalyse schafft wichtige Grundlagen für diese Vernehmlassungsvorlage und für die Planung der Arbeiten auf den Nord-Süd-Achsen. Die Analyse der Kapazitäten beschränkt sich auf die Nord-Süd-Transitachsen entsprechend der Linienführung nach dem Sachplan AlpTransit. Die Arbeiten werden mit den weiteren Projekten des öffentlichen Verkehrs koordiniert.
Kapazitätsanalyse
Mit dem Bundesbeschluss über einen Kredit für eine Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Achsen des schweizerischen Schienennetzes von 24 Millionen Franken sollen folgende Arbeiten finanziert werden:
Ausarbeiten des Vorprojekts der Linienführung Berg lang geschlossen im Kanton Uri, einschliesslich notwendiger geologischer Sondierungen;
fundierte Analyse nach bahnbetrieblichen, wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten der wichtigsten NEAT-Strecken zwischen Arth-Goldau und Lugano sowie zwischen Heustrich und dem Rhonetal (entspricht den zurückgestellten Strecken aus dem Perimeter NEAT-Vollausbau);
Aufzeigen von Engpässen und Erstellen einer Prioritätenliste auf den Nord-Süd-Transitachsen;
Evaluieren von Verbesserungen für die Verbindungen mit dem Ausland, namentlich mit Deutschland (Anschlüsse im Raum Basel) und Italien (Südanschlüsse);
Abstimmen der Arbeiten mit dem Konzept und den Projekten der 2. Etappe der BAHN 2000;
Abklären der Finanzierungsmöglichkeiten für die Ausbauten der Nord-Süd-Achsen des schweizerischen Schienennetzes nach FinöV.
Trassensicherung
Mit dem Bundesbeschluss über die Finanzierung der Trassensicherung für die zurückgestellten NEAT-Strecken von 15 Millionen Franken sollen folgende Ausgaben finanziert werden:
Als Ergebnis der Etappierung der NEAT wurden die Neubaustrecken ausserhalb der Basistunnel zurückgestellt. Die durch die Verschiebung entstandenen Risiken sollen dadurch gemindert werden, dass die künftigen Trassen rechtlich verbindlich gesichert werden. Damit kann verhindert werden, dass im künftigen Perimeter der neuen Linien bauliche oder andere Präjudizien geschaffen werden,

welche die Umsetzung des Projektes in der Zukunft in finanzieller und terminlicher Hinsicht erschweren oder sogar verunmöglichen könnten. Die zur Verfügung stehenden raumplanerischen Mittel sind allerdings nicht ausreichend, um die Trassen auf genügend lange Zeit hinaus grundeigentümerverbindlich zu sichern. Mit den beantragten Mitteln von 15 Millionen Franken soll gewährleistet werden, dass im Bedarfsfall reagiert werden kann, und einzelne Grundstücke freihändig erworben oder die nach einer bestimmten Dauer eines Bauverbots anfallenden Entschädigungen aufgrund materieller Enteignung bezahlt werden können.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über einen Kredit für eine Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Achsen des schweizerischen Schienennetzes

28.02.2005	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
01.06.2005	SR	Zustimmung.
06.06.2005	NR	Abstimmung über die Ausgabenbremse bei Art. 1 angenommen.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Trassensicherung für die zurückgestellten NEAT-Strecken

28.02.2005	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
01.06.2005	SR	Zustimmung.

Eine Minderheit der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des **Nationalrates** – bestehend aus Mitgliedern der SVP-Fraktion – wollte das Geschäft an den Bundesrat zurückweisen. Sie verlangte vom Bundesrat, die Gesamtschau (inkl. Kapazitätsanalyse und Trassensicherung) zur zukünftigen Entwicklung der Bahngrossprojekte möglichst sofort (im Jahr 2005, eventuell 2006 und nicht erst 2007/08) dem Parlament vorzulegen.
Der Bundesrat hatte für 2007/08 eine finanz- und verkehrspolitische Vorlage zur zukünftigen Entwicklung der Bahngrossprojekte in Aussicht gestellt. Bei dieser Gesamtschau werden alle FinöV-Projekte aufgearbeitet, so die zweite Etappe der „Bahn 2000“, eine allfällige zweite Phase der HGV-Anschlüsse und weitere verkehrspolitisch wichtige Projekte wie die Durchmesserlinie Zürich, die Ceva-Linie bei Genf sowie das Tessiner Projekt Stabio-Arcisate. Bei der Neat geht es um den Zimmerberg- und den Hirzeltunnel, um die „Bergvariante lang“ in Uri sowie um weitere zurückgestellte Projektbestandteile. Zu dieser Gesamtschau sollte die mit dem vorliegenden Kredit ermöglichte Kapazitätsanalyse wichtige Erkenntnisse liefern. Für die Kommission wiesen Andrea Hämmerle (S, GR) und Chiara Simoneschi-Cortesi (C, TI) darauf hin, dass der Bundesrat für die seriöse Prüfung und die Vorlage einer Gesamtschau die Zeit bis 2007/08 benötigt.
Der Rückweisungsantrag der Kommissionsminderheit wurde mit 118 zu 42 Stimmen abgelehnt.
Die Kredite für eine Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Achsen sowie für die Trassensicherung bei den zurückgestellten NEAT-Strecken wurden mit 117 zu 43 bzw. mit 119 zu 41 Stimmen angenommen. Dagegen votierten fast alle Mitglieder der SVP-Fraktion.
Der **Ständerat** stimmte den Krediten ohne Gegenstimmen zu.

04.085 Seilbahnen zur Personenbeförderung. Bundesgesetz

Botschaft vom 22. Dezember 2004 zum Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung (BBl 2005 895)

Ausgangslage

Die neue Bundesverfassung erklärt mit Artikel 87 die Seilbahnen ausdrücklich zur Bundessache. Damit hat der Bund nun eine umfassende Gesetzgebungskompetenz erhalten. Sie ermöglicht es, Verfahren und Zuständigkeiten für den gesamten Seilbahnbereich zu vereinheitlichen und die bestehende Lücke auf Stufe Gesetz zu schliessen. In technischer Hinsicht wird dabei gleichzeitig eine Harmonisierung mit der EG-Richtlinie 2000/9/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. März 2000 über Seilbahnen für den Personenverkehr sichergestellt. Angesichts der raschen technologischen Entwicklung soll das Gesetz allerdings nur die Rahmenbedingungen enthalten. Der Vollzug ist auf Verordnungsstufe detailliert zu regeln. Die bewährte und unbestrittene Konzessions- und Bewilligungspolitik des Bundes für touristische Transportanlagen soll weitergeführt werden. Ebenso sollen alle bisherigen Verordnungsbestimmungen, die sich bewährt haben, beibehalten

werden, sei es im Rahmen des Seilbahngesetzes, des Personenbeförderungsgesetzes oder weiterhin auf Verordnungsstufe.
Anstelle von drei verschiedenen Verfahren vor der Inangriffnahme des Baus einer Seilbahn soll es in Zukunft nur noch ein Verfahren geben. Bisher wurden für die Konzession, die Plangenehmigung und die Baubewilligung drei getrennte Verfahren durchgeführt, wobei für letzteres die Kantone zuständig waren. Dagegen ist für die Seilbahnen in kantonaler Zuständigkeit diese vereinfachte Bewilligungspraxis heute bereits die Regel. Mit der nun vorgeschlagenen Zusammenfassung der Verfahren (Konzession, Plangenehmigung, Baubewilligung, umweltrechtliche Spezialbewilligungen) wird auf Bundesebene die grösstmögliche Konzentration erzielt. Zuständige Behörde ist neu erstinstanzlich alleine das Bundesamt für Verkehr (BAV). Einzig für Skilifte und Kleinluftseilbahnen bleiben weiterhin die Kantone zuständig. Das Gesetz regelt auch die Betriebsbewilligungen für Seilbahnen. Es legt zudem fest, wie der Bund und die Kantone die Sicherheitsaufsicht ausüben. Insbesondere wird neu auf Gesetzesstufe ausdrücklich festgehalten, dass der Bund die Sicherheit grundsätzlich risikoorientiert überwacht. Der Bund trägt damit dem hohen Stellenwert der Sicherheitsaufsicht Rechnung, ohne dass dadurch unverhältnismässige Kosten entstehen würden. In der Prüfungspraxis wird sich gegenüber den geltenden Bestimmungen denn auch nichts ändern. Allenfalls erforderliche Anpassungen des Seilbahngesetzes an die Neugestaltung der Sicherheitsaufsicht werden mit dem Bundesgesetz über die Reorganisation der Sicherheitsaufsicht erfolgen.

Verhandlungen

15.12.2005	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
23.03.2006	NR	Abweichend.
14.06.2006	SR	Abweichend.
21.06.2006	NR	Zustimmung.
23.06.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
23.06.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (192:0)

Der **Ständerat** änderte den Gesetzesentwurf des Bundesrates in einigen Punkten. So ergänzte er die Vorlage bei den Grundsätzen (Art. 3) mit der Bestimmung, wonach der Erbauer und Betreiber einer Seilbahn “verantwortlich für die angemessene Ausbildung des sicherheitsrelevanten Personals“ ist (Art. 3 Abs. 4). Die Vorgaben zur Beurteilung der sicherheitsrelevanten Aspekte (Art. 6) ergänzte er mit der Vorschrift, dass Sicherheitsgutachten „von unabhängigen Stellen zu erarbeiten“ sind (Art. 6 Abs. 3). In den Bewilligungsverfahren beurteilt die Behörde die sicherheitsrelevanten Aspekte auf der Grundlage von solchen Sicherheitsgutachten oder von Stichproben.
Eine Minderheit der ständerätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) beantragte, die Plangenehmigung nur zu erteilen, wenn „insbesondere die Anforderungen des Arbeitszeitgesetzes“ erfüllt sind. Pierre-Alain Gentil (S, JU) begründete namens der Minderheit den Antrag. Den Bestimmungen über die Arbeitszeit sollten in dieser Branche mit vielen Saisonal- und Teilzeitangestellten besondere Beachtung geschenkt werden. Der Minderheitsantrag wurde jedoch mit 25 zu 9 Stimmen abgelehnt. Ein weiterer Minderheitsantrag (Leuenberger-Solothurn, Bieri, Gentil) wollte als Bedingung für die Erteilung der Betriebsbewilligung die Gewährleistung der arbeitsrechtlichen Vorschriften und der Arbeitsbedingungen der Branche im Gesetz festhalten (Artikel 17 Abs. 3). Ernst Leuenberger (S, SO) wies namens der Minderheit darauf hin, dass diese Bedingung auch im geltenden Eisenbahngesetz, im geltenden Fernmeldegesetz sowie im Postgesetz zu finden ist. Der von der Minderheit vorgeschlagenen Passus wäre zugleich Ansporn, die Arbeitsbedingungen der Seilbahnbranche zu definieren. Auch dieser Minderheitsantrag wurde mit 17 zu 9 Stimmen abgelehnt.
In Abweichung zur Vorlage wurde beschlossen, dass der Bundesrat beim Plangenehmigungsverfahren Behandlungsfristen festlegen soll. Auf Antrag seiner Kommission strich der Ständerat zudem eine jährliche pauschale Abgabe der Unternehmen zur Deckung der Aufsichtskosten des Bundesamts für Verkehr (Art. 25) aus dem Gesetzesentwurf. Bundesrat Leuenberger wies darauf hin, dass es verursachergerecht wäre, wenn eine Sicherheitsaufgabe so finanziert werden könnte. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage einstimmig angenommen.
Eine längere Diskussion führte der **Nationalrat** zur Frage, wer die Sicherheit der Seilbahnen prüfen und kontrollieren soll (Art. 6). Eine starke Kommissionsminderheit, bestehend aus Mitgliedern der freisinnig-demokratischen- und der SVP-Fraktion und angeführt von Peter Vollmer (S, BE) stellte den Antrag, die Prüfung von sicherheitsrelevanten Aspekten einer akkreditierten Kontrollstelle zu überlassen. Peter Weigelt (R, SG) wies als Mitglied der Minderheit darauf hin, dass es angezeigt sei,

technische Kontrollinstanz und juristische Bewilligungsinstanz zu trennen. Hier werde eine Grundsatzfrage der staatlichen Sicherheitsphilosophie gestellt. Es gehe um die Frage, ob nur der Staat für die Sicherheit von Anlagen Gewähr bieten könne, oder ob dies auch privaten Dritten zugemutet werden soll. Die CVP-, die SP- und die EVP/EDU-Fraktion sowie die Grünen lehnten den Antrag ab. Sie wollten die Kontrolle beim Bundesamt für Verkehr belassen. Auch Bundesrat Moritz Leuenberger konnte diesem Schritt in Richtung Privatisierung der Sicherheitsaufsicht nichts abgewinnen. Der Minderheitsantrag Vollmer wurde ganz knapp (82 zu 81 Stimmen) – mit Stichentscheid des Präsidenten – abgelehnt.
Mit weiteren Minderheitsanträgen wollten linke und grüne Kommissionsmitglieder umweltpolitische Anliegen in die Vorlage einbringen. So sollte für den Bau von Seilbahnen mit Bundeskonzession die Plangenehmigung nur erteilt werden, wenn die ökologische Baubegleitung sichergestellt ist. Eine zweite Minderheit forderte zudem eine Gesamtplanung für Skigebiete. Beide Anträge wurden im Verhältnis zwei zu eins abgelehnt.
Auch im Nationalrat versuchte eine links-grüne Minderheit die Gewährleistung der arbeitsrechtlichen Vorschriften und der Arbeitsbedingungen der Branche als Voraussetzung für eine Betriebsbewilligung ins Gesetz zu schreiben (Art. 17 Abs. 3). Dieser Antrag wurde mit 95 zu 53 Stimmen verworfen.
Bei der Frage, ob sich die Unternehmen mit einer pauschalen Abgabe an den Aufsichtskosten des Bundesamtes für Verkehr zu beteiligen hätten, folgte der Nationalrat mit 97 zu 60 Stimmen dem Ständerat und strich diese Bestimmung aus dem Gesetzesentwurf (Art. 25).
Der **Ständerat** hielt bei einigen Differenzen an seiner Version fest. So soll, wer eine Seilbahn bauen und betreiben will, für die angemessene Ausbildung des sicherheitsrelevanten Personals verantwortlich sein (Art. 3 Abs. 4). Der Nationalrat hatte zuvor bei der Erstberatung diese vom Ständerat ins Gesetz eingefügte Bestimmung wieder gestrichen. Die Bedürfnisse von Behinderten sollen generell berücksichtigt werden müssen und nicht nur bei neuen Seilbahnen, wie dies der Nationalrat beschlossen hatte (Art. 9 Abs. 4). Der Ständerat rückte (mit 24 zu 7 Stimmen) gegen den Willen von Bundesrat Moritz Leuenberger von der Regel ab, dass die Seilbahnunternehmen auch bei jeder Verlängerung der Konzession die Gewährleistung der Sicherheit nachweisen müssen (Art. 17 Abs. 4). Bundesrat Moritz Leuenberger wies unter anderem darauf hin, dass eine Konzession jeweils auf eine sehr lange Zeit angelegt sei. Sie dauere etwa so lange, bis das Material ermüdet sein könnte. Deshalb müsse bei einer Konzessionsverlängerung neu geprüft werden, ob die Sicherheit auch wirklich gewährleistet sei. Die Regel des erneuten Sicherheitsnachweises bei Verlängerung der Konzession gebe es auch bei den Schiffen und bei der Eisenbahn. Mit dem Nationalrat einigte sich die Kleine Kammer jedoch auf die Formulierung, dass „bei einer Verlängerung der Konzession…die Betriebsbewilligung, unter Vorbehalt der Erfüllung der Sorgfaltspflicht nach Artikel 18, entsprechend verlängert“ wird.
Der **Nationalrat** folgte bei den noch bestehenden Differenzen diskussionslos dem Ständerat.
Die Vorlage wurde in beiden Räten einstimmig angenommen.

05.010 Oberaufsicht über den Bau der NEAT im Jahre 2004

Bericht vom 27. April 2005 der NEAT-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte zuhanden der Finanzkommissionen, der Geschäftsprüfungskommissionen und der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen betreffend Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) im Jahre 2004 (BBl 2005 3095)

Ausgangslage

Die NEAT-Aufsichtsdelegation hat gestützt auf Artikel 20 Absatz 5 des Bundesbeschlusses über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss, SR 742.104) vom 4. Oktober 1991 den Geschäftsprüfungskommissionen, Finanzkommissionen und Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen Bericht über ihre Tätigkeit im Jahre 2004 erstattet (BBl 2005 3095). Um der politischen und finanziellen Bedeutung des Grossprojekts NEAT und der transparenten Information im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht noch besser Rechnung zu tragen, wird der Bericht auch im Plenum der eidgenössischen Räte traktandiert.

Verhandlungen

01.06.2005	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
15.06.2005	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

05.011 Bericht über die schweizerische Luftfahrtpolitik

Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (BBl 2005 1781)

Ausgangslage

Der Bundesrat setzt sich im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung für eine zusammenhängende, umfassende und prospektive Luftfahrtpolitik ein. Oberstes Ziel der schweizerischen Luftfahrt ist die Sicherstellung einer optimalen Anbindung der Schweiz an die europäischen und weltweiten Zentren. Der schweizerischen Luftfahrt kommt eine herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Sie ist sowohl ein Element der Aussenwirtschaftspolitik als auch ein zentraler Standortfaktor. Deshalb ist die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrt zu fördern. In Bezug auf die Luftfahrtsicherheit macht die Liberalisierung einen Paradigmawechsel in der Aufsichtsphilosophie erforderlich. Es kann nicht mehr einfach davon ausgegangen werden, dass die unter grossem Wettbewerbsdruck stehende Industrie einen hohen Sicherheitsstandard eigenverantwortlich aufrechterhält. Der Staat muss deshalb vermehrt regelnd eingreifen. Dabei strebt der Bundesrat einen im europäischen Vergleich hoch stehenden Sicherheitsstandard an.
Der Luftverkehr leistet bezüglich der Erreichbarkeit und der Standortgunst einen wichtigen Beitrag. Deshalb stellt die Gewährleistung einer bestmöglichen Anbindung der Schweiz an die europäischen und weltweiten Zentren weiterhin ein wichtiges Ziel des Bundesrats dar. Der Bundesrat geht davon aus, dass dieses Ziel durch schweizerische Gesellschaften am effektivsten sichergestellt werden kann. Eine möglichst optimale Anbindung der Schweiz soll durch die Verbesserung der verkehrsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie durch eine effiziente, qualitativ hoch stehende und sichere luft- und bodenseitige Infrastruktur gefördert werden. Die Swiss International Air Lines AG stellt auch künftig einen wichtigen luftfahrtpolitischen Faktor dar. Von ihr erwartet der Bundesrat auch weiterhin, dass sie die für den wirtschaftlichen Erfolg notwendigen unternehmerischen Massnahmen trifft, um sich auf dem Luftverkehrsmarkt behaupten zu können. Das finanzielle Engagement des Bundes ist vorübergehend; ein Rückzug des Bundes soll aber nicht zur Unzeit erfolgen.
Die Dienstleistungen der Flugsicherung müssen im EU-Vergleich zu wettbewerbsfähigen Preisen angeboten werden. Die Flugplätze haben jene baulichen und betrieblichen Voraussetzungen zu schaffen, die es dem Luftverkehr erlauben, seine Dienstleistungen markt- und preisgerecht unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen der Nachhaltigkeit abzuwickeln. Damit der Bund seine luftfahrtpolitische Verantwortung sowie seine Interessen und Ziele inskünftig umfassender und direkter wahrnehmen kann, prüft er Möglichkeiten zur Durchsetzung grösserer Bundeskompetenzen bei den Landesflughäfen.
Den Betrieb eines Drehkreuzes (Hub) in Zürich erachtet der Bundesrat als effizientes Mittel, um die Anbindung unseres Landes zu optimieren. Die Infrastrukturen sollen eine Realisierung kompetitiver Luftverkehrsverbindungen ermöglichen. Das konkrete Angebot an Luftverkehrsverbindungen zur Sicherstellung einer ausreichenden Anbindung der Schweiz überlässt der Bund jedoch den Marktkräften.
Der Bundesrat legt grossen Wert auf eine optimale Einbindung der Schweiz ins internationale Umfeld. Die Schweiz übernimmt soweit wie möglich internationale Standards, beteiligt sich an wichtigen europäischen Projekten wie der Europäischen Agentur für Flugsicherheit der EU (EASA) sowie dem Single European Sky Projekt und setzt sich für einen attraktiven und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort Schweiz ein.

Verhandlungen

30.05.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
31.05.2005 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Sowohl im Stände- wie im Nationalrat gab der Bericht Anlass zu längeren Debatten. Im **Ständerat** hielt Thomas Pfisterer (RL, AG) namens der Kommission fest, der Bericht zeige einen Kurswechsel in der Luftfahrtpolitik des Bundes. Es stelle sich die zentrale Frage, welche Rolle der Staat künftig spielen soll. Die Kommission gehe mit dem Bundesrat von der Marktöffnung aus. Die Herausforderung bestehe darin, unter den Bedingungen der Marktöffnung die Interessen der Allgemeinheit zu wahren. Zu reden gab auch der kurz zuvor erfolgte Verkauf der Swiss an die Lufthansa. Einige Ratsmitglieder bemängelten unter anderem die fehlende Einbettung der Luftverkehrspolitik in eine Gesamtverkehrspolitik. Der Ständerat verwarf mit 14 zu 9 Stimmen eine Motion seiner Verkehrskommission, mit welcher diese den Bundesrat aufforderte, den genügenden Anschluss der Schweiz an den internationalen Luftverkehr wo nötig rasch über Gesetzesänderungen sicherzustellen.

Auch der **Nationalrat** führte eine breite Diskussion über verschiedenste Aspekte der Schweizer Luftfahrtpolitik. Thematisiert wurden unter anderem die Flugsicherheit auf dem Hintergrund der Unfälle der letzten Jahre, die Grenzen des Wachstums auf dem Flughafen Kloten sowie der Fluglärm und der gescheiterte Staatsvertrag mit Deutschland. Der Bericht an sich fand breite Unterstützung und wurde Partei übergreifend mehrmals als gute Auslegeordnung über die Luftfahrtpolitik bezeichnet, welche die Probleme und entsprechende Handlungsmöglichkeiten aufzeige. Die Grünen waren jedoch nicht zufrieden: Im Bericht fehle eine Strategie, wie die Fliegerei beschränkt werden könnte, monierte Pia Hollenstein (G, SG) namens der Grünen. Mobilitätsbedürfnisse müssten mit den Anforderungen einer ökologischen Entwicklung in Einklang gebracht werden.
Beide Räte nahmen Kenntnis vom Bericht.

05.015 Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2004

Bericht des Bundesrates: 24.11.2004

Ausgangslage

Die Verlagerung von möglichst viel Alpen querendem Güterschwerverkehr von der Strasse auf die Schiene ist ein Hauptziel der schweizerischen Verkehrspolitik. Instrumente dazu sind die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), die Modernisierung der Bahninfrastruktur (NEAT) und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen durch die Bahnreform. Allerdings können diese Instrumente erst voll wirken, wenn die Basistunnel (Lötschberg 2007, Gotthard 2015/16) zur Verfügung stehen. Auch die volle LSVA von durchschnittlich 325 Franken pro Transitfahrt kann erst erhoben werden, wenn der neue Lötschberg-Basistunnel in Betrieb ist.
Zur Unterstützung und Beschleunigung des Verlagerungsprozesses hat das Parlament ein Verkehrsverlagerungsgesetz mit flankierenden Massnahmen beschlossen. Seit 2001 ist das Gesetz in Kraft. Über die Wirksamkeit der Massnahmen und zum Stand der Verlagerung legt der Bundesrat alle zwei Jahre einen Verlagerungsbericht vor.

Verhandlungen

01.06.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des Ständerates beschloss, den Bericht des Bundesrates über die Verkehrsverlagerung dem Plenum vorzulegen. Der **Ständerat** nahm Kenntnis vom Bericht und diskutierte aus diesem Anlass auch über neue Massnahmen, die das Bundesamt für Verkehr im Vorentwurf eines Güterverkehrsgesetzes skizziert und der Kommission vorgelegt hatte. Demnach soll das Ziel von jährlich 650 000 Alpen querenden Lastwagen auf die Jahre 2015 bis 2017 nach Eröffnung der Neat am Gotthard verschoben werden. Im Verkehrsverlagerungsgesetz steht als Limite für dieses Ziel das Jahr 2009 – also zwei Jahre nach Eröffnung des Neat-Tunnels am Lötschberg. Zudem würde gemäss dem erwähnten Vorentwurf die Subventionierung des Gütertransports auf der Schiene fortgeführt. Bundesrat Moritz Leuenberger konnte zu diesen Vorschlägen nicht Stellung beziehen, weil er selber und der Bundesrat noch nicht darüber befunden hatten. Es würden hier einzelne Massnahmen eines „Vor-Vorschlags“ heftig diskutiert, bevor dieser überhaupt in die Vernehmlassung geschickt worden sei.
Für die Kommission nahm Thomas Pfisterer (RL, AG) zum Verlagerungsbericht und zum Vorentwurf für ein Güterverkehrsgesetz Stellung. Das für 2006 in Aussicht gestellte Güterverkehrsgesetz werde unvermeidbar zu einer Diskussion über die Erneuerung der Verlagerungspolitik führen. Man stehe vor erheblichen materiellen Problemen. Mit Verweis auf die demnächst anstehende Beratung des Güterverkehrsgesetzes sehe die Kommission keinen unmittelbaren Handlungsbedarf. Eine Weichenstellung in der Verlagerungspolitik sei jedoch notwendig.
Einige Ratsmitglieder bezeichneten den Verlagerungsbericht als bereits überholt. Gemessen am Verkehrsverlagerungsgesetz und an den Zielsetzungen des Bundesrats sei die Verlagerungspolitik klar gescheitert, meinte Rolf Büttiker (RL, SO). This Jenny (V, GL) monierte, man sollte den Bericht eigentlich zurückweisen, da er gemessen am aktuellen Wissensstand nicht mehr sehr viel sagend sei und den wesentlichsten Fragen ausweiche. So werde im Bericht der falsche Eindruck erweckt, die Verlagerung des Güterverkehrs sei auf Kurs und mit der Fortführung der bereits ergriffenen Massnahmen erreiche man das Verlagerungsziel von 650 000 Fahrten im Jahr 2009. Die Realität sehe ganz anders aus.

05.028 Bahnreform 2

Botschaft vom 23. Februar 2005 zur Bahnreform 2 (BBl 2005 2415)

Ausgangslage

Die Bahnreform 2 legt ihr Schwergewicht auf die Neuordnung und Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung. Weitere Themen sind die Revision des Sicherheitsdienstes, die Garantie des diskriminierungsfreien Netzzugangs, die Gleichstellung der Transportunternehmen sowie Anpassungen früherer Reformen.
Hauptziele der Bahnreform 2 sind die Effizienzsteigerung im öffentlichen Verkehr und die Sicherung eines leistungsfähigen Bahnsystems durch ein verbessertes Kosten-Nutzen-Verhältnis beim Einsatz öffentlicher Mittel. Ihre Stossrichtung liegt im Einklang mit der Entwicklung in der Europäischen Union, wo die Liberalisierung des Güterverkehrs im Vordergrund steht (Bahnpakete 1 und 2). Die EU legt im Infrastrukturbereich vorab Gewicht auf einheitliche Regeln zu Gunsten eines sicheren und durchgehenden Zugverkehrs im europäischen Bahnsystem (Interoperabilität).
Was die Finanzierung des Schweizer Schienennetzes betrifft, hat man es weitgehend mit historisch gewachsenen Zusammenhängen zu tun: Der Bund ist allein für die Strecken von „nationaler Bedeutung“ verantwortlich (u.a. gesamtes SBB-Netz). Die Finanzierung der meisten Privatbahnstrecken erfolgt hingegen gemeinsam mit den Kantonen im Rahmen der Abgeltung für den Regionalverkehr. Die Finanzierung der Tramstrecken ist schliesslich alleine den Kantonen überlassen. Diese bisher dreigeteilte Finanzierungsverantwortung soll neu nach funktionalen Kriterien aufgeteilt werden, was die Transparenz erhöht.
Im Sinne des Neuen Finanzausgleichs sollen doppelte Zuständigkeiten verschwinden:
Mit der Zweiteilung in ein Grund- und ein Ergänzungsnetz kommt die Finanzierung des Grundnetzes (Grossteil aller Strecken inklusive des ganzen Transit- und Fernverkehrsnetzes) in die Verantwortung des Bundes, während den Kantonen und Gemeinden die Finanzierungsverantwortung für das Ergänzungsnetz übertragen wird, mit einem wesentlich kleineren Teil der Strecken von ausschliesslich regionaler oder lokaler Bedeutung. Die neue Aufteilung hat haushaltneutral zu erfolgen. Das mit der Bahnreform 1 eingeführte Instrument der vierjährigen Leistungsvereinbarung mit der SBB hat sich bewährt und soll in Zukunft bei allen vom Bund mitfinanzierten Bahnen angewendet werden.
Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit ist durch das Bahnpolizeigesetz von 1878 nicht mehr zu gewährleisten. Die Bahnreform 2 will deshalb die Gesetzgebung den heutigen Anforderungen anpassen. Ziel ist eine verbesserte Sicherheit für Reisende, Angestellte und den Bahnbetrieb. Der zukünftige Sicherheitsdienst soll im gesamten öffentlichen Verkehr agieren, er kann auch einer privaten Organisation in der Schweiz übertragen werden. Die Aufgaben der Kantons- und der Gemeindepolizei bleiben – bei verstärkter Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsdienst – unverändert.
Mit der Bahnreform 1 hat die Schweiz 1999 den diskriminierungsfreien Netzzugang eingeführt. Um die Sicherstellung der Diskriminierungsfreiheit zu verbessern, soll nun die Schiedskommission mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden: Von Amtes wegen kann sie Untersuchungen einleiten bei blosser Vermutung von diskriminierendem Verhalten im Netzzugang. Diese Anpassung entspricht der Rechtsentwicklung in der EU und steht im Zusammenhang mit der Harmonisierung der schweizerischen Gesetzgebung im Eisenbahnbereich mit derjenigen der EU. Zusammen mit weiteren Gesetzesanpassungen wird damit die rechtliche Grundlage geschaffen, um die beiden so genannten Bahnpakete der EU in den Acquis des Landverkehrsabkommens zu übernehmen.
Ebenfalls vorbereitet wird die Anpassung an die europäischen Interoperabilitätsrichtlinien. Diese sollen durch ein europaweit technisch einheitliches Eisenbahnsystem den freien und sicheren Verkehr durch den ganzen Kontinent ermöglichen. Die Interoperabilität schafft einheitliche und leistungsfähige Bahnstrecken und verbessert so den Warenaustausch mit unserem wichtigsten Handelspartner, der Europäischen Union. Sie erleichtert auch die Aufgabe, den Transitverkehr auf der Nord–Süd-Achse auf dem direktesten Weg und mit der Bahn zu bewältigen. Somit trägt sie zur Auslastung der NEAT-Basistunnel bei. Das ist von elementarer Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit dieser Jahrhundertbauwerke. Auf Grund ihrer Verlagerungspolitik und des Zieles einer koordinierten Verkehrspolitik hat die Schweiz grosses Interesse an einem bezüglich Sicherheit einheitlichen Eisenbahnsystem in Europa. Durch die Anpassung an die Interoperabilitätsrichtlinien und die ersten beiden Bahnpakete der EU wird die Leistung der Bahnsysteme bei gleich bleibender Sicherheit massgeblich gesteigert und die Marktöffnung wird weiter vorangetrieben.
Damit wird die schweizerische Verlagerungspolitik gestärkt, und für die Schweizer Bahnen eröffnen sich neue unternehmerische Chancen. Die in der EU mit den Bahnpaketen angestrebte weitere Marktöffnung im Schienenverkehr ist mit der schweizerischen Gesetzgebung vereinbar. Weiter gehende gesetzliche Anpassungen sind nicht notwendig.

Ein weiteres zentrales Anliegen der Bahnreform 2 ist die Angleichung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für alle Unternehmen. Im Vordergrund steht die Harmonisierung der Investitionsfinanzierung, das heisst die Gleichbehandlung bei der Finanzierung von Fahrzeugen, Schiffen, Werkstätten und anderen Investitionen im Verkehrsbereich. Um den Verkehrsbereich möglichst marktkonform auszugestalten, aber auch aus budgetären Gründen, empfiehlt sich eine Finanzierung ohne direkten Einsatz staatlicher Mittel. Umgekehrt zeigt aber das Beispiel der SBB, dass die Bonität des Staates im Hintergrund genutzt werden kann, um merklich tiefere Kapitalkosten zu erreichen. Weitere Angleichungen betreffen das Pfandrecht und einige Sonderregelungen im SBB-Gesetz. Die Bahnreform 2 beinhaltet keine weiteren Beschlüsse zur Bahnlandschaft Schweiz. Der Bundesrat hat die entsprechenden Weichen bereits gestellt und den Konsolidierungsprozess ins Rollen gebracht. Der Bund wird gemeinsam mit den Kantonen im Rahmen seiner Funktion als Eigner diese Entwicklung aktiv unterstützen. Hierfür sind keine zusätzlichen Gesetzesanpassungen notwendig.
Mit der Bahnreform 2 sollen schliesslich Regelungslücken geschlossen werden. Hervorzuheben sind die Ausschreibung und die Entschuldung: Bei den Ausschreibungen, die heute freiwillig sind, soll eine erhöhte Rechtssicherheit geschaffen werden. Fortan muss bei ungenügenden Offerten oder Leistungen eine Ausschreibung erfolgen, die durch ein Bewertungssystem untermauert wird. Im Übrigen soll es nur noch bei Ablauf der Konzession eine Ausschreibung geben, womit die Konzession zur entscheidenden Sicherheit für die Unternehmen wird. Nachdem mit der Bahnreform 1 die SBB entschuldet wurde, soll mit dem zweiten Reformschritt auch für Privatbahnen eine Entschuldung möglich werden. Allerdings soll dies nur bei Unternehmen geschehen, die bereit sind, sich einem Konsolidierungsprozess zu unterziehen. Wenn die Kantone für ihren Teil mitwirken, wandelt der Bund zinslose Darlehen für die Infrastruktur in Eigenkapital um. Dadurch erhält das Eigenkapital im Verhältnis zum Fremdkapital wieder eine angemessene Höhe, und die Unternehmen können die notwendigen Rückstellungen bilden.

Verhandlungen

03.10.2005	NR	Eintreten ist beschlossen; die Vorlage wird aber, gemäss Antrag der Verkehrskommission, an den Bundesrat zurückgewiesen.
08.12.2005	SR	Eintreten ist beschlossen; die Vorlage wird aber, gemäss Antrag der Verkehrskommission, an den Bundesrat zurückgewiesen.

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG)

Vorlage 2
Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmen (BGST)

Vorlage 3
Bundesgesetz über den Transport im öffentlichen Verkehr (Transportgesetz, TG)

Vorlage 4
Bundesgesetz über die Zulassung als Strassentransportunternehmen (STUG)

Vorlage 5
Eisenbahngesetz (EBG)

Vorlage 6
Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen auf Grund der Bahnreform 2

Vorlage 7
Bundesbeschluss über die Umwandlung des der BLS Lötschbergbahn gewährten Baukredits in ein bedingt rückzahlbares Darlehen

Der **Nationalrat** beschloss Rückweisung des Geschäfts an den Bundesrat mit dem Auftrag:
1. die Aufteilung des Bahnnetzes in ein Grund- und ein Ergänzungsnetz entweder neu zu konzipieren oder darauf ganz zu verzichten;
2. mit der neuen Konzeption der Finanzierung eine konkrete und effiziente Neuordnung der Bahnlandschaft Schweiz zu verbinden;

3. die künftige Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Bahnunternehmen unter besonderer Berücksichtigung der Pensionskassenproblematik bei den Konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) ausführlich darzulegen. Es sind zudem mögliche Lösungen für eine Entschuldung und Gleichstellung der KTU auch im Hinblick auf die Pensionskassen aufzuzeigen.
Der Bundesrat wird ferner beauftragt, die Verlängerung der KTU-Finanzierung bis zum Inkrafttreten der Bahnreform 2 sicherzustellen.
Fast geschlossen für Rückweisung votierten die Mitglieder der SP- und der SVP-Fraktion. Bei der grünen und der freisinnig-demokratischen Fraktion gab es etwa gleich viele Befürworter wie Gegner. Die Christlichdemokraten sprachen sich grossmehrheitlich und die EVP/EDU-Fraktion geschlossen für eine rasche Behandlung der Vorlage und gegen eine Rückweisung an den Bundesrat aus.
Umstritten war vor allem der vom Bundesrat vorgeschlagene neue Finanzierungsmodus der Bahninfrastruktur mit der Aufteilung des Bahnnetzes in ein Grundnetz (finanziert allein vom Bund) und ein Ergänzungsnetz (finanziert allein von den Kantonen). Ulrich Giezendanner (V, AG) plädierte namens der Mehrheit der SVP-Fraktion für Rückweisung. Neu sollte mit dieser Vorlage auch die Sanierung der Pensionskassen der SBB und der privaten Transportunternehmen verknüpft werden. Auch Andrea Hämmerle (S, GR) verlangte namens der SP-Fraktion den Einbezug einer Lösung der Pensionskassenfrage in die Vorlage. Der Bund müsse zudem aktiv in die Struktur der Bahnlandschaft Schweiz eingreifen. Ohne Leitplanken zum angestrebten Bahnmodell drohe ein „ungeordneter Kannibalismus“ zwischen den Unternehmen.
Die Verkehrskommission (KVF) des **Ständerates** empfahl dem Plenum einstimmig ebenfalls Rückweisung an den Bundesrat. Namens der Kommission wies Rolf Escher (C, VS) darauf hin, dass die Vorlage viele grundsätzlich unbestrittene Elemente enthalte, die dringlich geregelt werden sollten, so zum Beispiel die neue vierjährige Leistungsvereinbarung mit den KTU. Deshalb sei die Kommission der klaren Überzeugung, dass Rückweisung an den Bundesrat eigentlich falsch ist. Zudem seien die vom Nationalrat mit seiner Rückweisung geforderte Neuordnung der Bahnlandschaft Schweiz sowie die Lösung der Pensionskassenproblematik der KTU nicht im Rahmen der Bahnreform 2 realisierbar. Die ständerätliche Verkehrskommission wollte jedoch keine Differenz zum Nationalrat schaffen und beantragte dem Plenum daher die Rückweisung, um die Behandlung des Geschäfts zu beschleunigen. Sie empfahl dem Bundesrat, die zu überarbeitende Vorlage zu unterteilen und die unbestrittenen Elemente der Bundesversammlung möglichst rasch in einer Teilvorlage zu unterbreiten. Die umstrittenen Fragen sollten in weiteren separaten Teilvorlagen unterbreitet werden. Seiner Kommission folgend beschloss der Ständerat Rückweisung an den Bundesrat.

05.046 Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA). Beitritt der Schweiz

Botschaft vom 25. Mai 2005 über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA (BBl 2005 3857)

Ausgangslage

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit. Dies soll durch eine Änderung des Anhangs zum Luftfahrtabkommen mit der EG und mit einer entsprechenden Änderung des Luftfahrtgesetzes (LFG) geschehen. Mit der Teilnahme der Schweiz an der EASA und der damit zusammenhängenden Revision des Luftfahrtgesetzes wird ein unumgänglicher Schritt vollzogen, der sich seit Ende der Neunzigerjahre abzeichnete. Nachdem sich die Europäische Gemeinschaft entschieden hatte, eine Europäische Zivilluftfahrtinstitution ins Leben zu rufen, war klar, dass sich die Schweiz einer solchen Entwicklung nicht würde verschliessen können. Die Schweiz, bisher im Rahmen der sogenannten „Joint Aviation Authorities“ (JAA) als aktives Mitglied vollständig und gleichberechtigt integriert bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung von technischen und operationellen Vorschriften zur Förderung und Harmonisierung der Luftfahrtsicherheit in Europa, sah sich als Nichtmitglied der EU bei der Gründung der EASA mit zwei Optionen konfrontiert: in einem traditionell grenzüberschreitenden Tätigkeitsbereich entweder ihre bisherige, weit fortgeschrittene europäische Integration aufzugeben und damit einen gesamten Wirtschaftssektor dem Risiko der innereuropäischen Isolation preiszugeben; oder aber mit einer frühzeitigen Strategie in Richtung einer Teilnahme an der EASA von Anfang an ein klares Zeichen zu setzen für die Beteiligung der Schweiz an den Entwicklungen zur Verbesserung der europäischen Flugsicherheit und damit gleichzeitig die bestmögliche Anbindung der Produkte und Dienstleistungen der schweizerischen Luftfahrtindustrie an

den europäischen Markt sicherzustellen. Mit der angestrebten Teilnahme der Schweiz an der EASA hat sich der Bundesrat klar zugunsten der zweiten Option entschieden.
Die angestrebte Teilnahme der Schweiz an der EASA ist die konsequente Fortsetzung der bisherigen Politik, in der Luftfahrt eine möglichst vollständige europäische Integration der Schweiz anzustreben, wie dies 1999 mit dem Abschluss des bilateralen Luftverkehrsabkommens (LVA) erreicht wurde. Die Teilnahme an der EASA entspricht zudem den Zielen des Bundesrates, die er in seinem Ende 2004 veröffentlichten Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz formuliert hat. Dieser Schritt sichert der Schweiz längerfristig die aktive Mitgestaltung der europäischen Luftfahrtsicherheitsbehörde sowie den uneingeschränkten Zugang zum Markt der europäischen Luftfahrtindustrie.
Mit einer weiteren Änderung des LFG, die in der vorliegenden Botschaft enthalten ist, soll zudem – im Sinne einer Erhöhung der Flugsicherheit – die gesetzliche Grundlage geschaffen werden für ein Meldesystem für Ereignisse und Zwischenfälle in der Zivilluftfahrt. Schliesslich wird die Gelegenheit der Revision des LFG auch dazu genutzt, einem Antrag der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 2. Dezember 2002 zu entsprechen, der im Rahmen der Überprüfung der Geschäftstätigkeit des UVEK nach dem Niedergang der Swissair formuliert wurde: Die Befugnis, Unternehmen mit Sitz in der Schweiz Streckenkonzessionen zu erteilen, wird vom Departement auf die Stufe des Bundesamtes (BAZL) hinuntergestuft. Die Form der Sammelbotschaft wurde aus verwaltungsökonomischen Gründen gewählt und rechtfertigt sich angesichts des direkten sachlichen Zusammenhangs zwischen den Vorlagen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Luftfahrt (LFG). Änderung

04.10.2005	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
13.12.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (183:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA

04.10.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
13.12.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
16.12.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (184:0)

Beide Räte stimmten den Vorlagen ohne Opposition zu.

05.086 Infrastrukturfonds (Agglomerationsverkehr und Nationalstrassennetz)

Botschaft vom 2. Dezember 2005 zum Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz (Infrastrukturfonds) (BBl 2006 763)

Ausgangslage

Die vorliegende Botschaft beantragt der Bundesversammlung die Errichtung eines Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz. Mit dem Infrastrukturfonds soll die Verkehrsfinanzierung verstetigt, planbarer und längerfristig gesichert werden.
Der Infrastrukturfonds ist eine notwendige Voraussetzung zur Bewältigung der aktuellen Probleme beim Landverkehr. Diese betreffen vor allem die Städte und Agglomerationen sowie das Nationalstrassennetz. Aufgrund des Mobilitätswachstums in den nächsten Jahrzehnten drohen ohne rasches Handeln erhebliche Verkehrsprobleme. Die Folgen davon sind Staus, Zeitverluste, Mehrkosten für die Wirtschaft und eine Verschlechterung des Wirtschaftsstandortes Schweiz.
Der Infrastrukturfonds wird wie folgt gespeist:
- Durch den Übertrag von 2,2 Milliarden Franken aus der Reserve bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr als Ersteinlage;
- Mit der jährlichen Einlage eines Teils der zweckgebundenen Erträge aus der Mineralölsteuer und der Autobahnvignette. Die Höhe dieser Einlage wird von der Bundesversammlung mit dem

Voranschlag festgelegt. Gemäss heutiger Planung wird sie rund 890 Millionen Franken pro Jahr. betragen.

Die Mittel aus dem Infrastrukturfonds dienen zur Finanzierung von Infrastrukturen für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz. Gleichzeitig mit der Einführung des Infrastrukturfonds beschliesst die Bundesversammlung einen entsprechenden Gesamtkredit von 20 Milliarden Franken (Preisstand 2005) und teilt diesen wie folgt auf:

- 8,5 Milliarden Franken für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes;
- 5,5 Milliarden für die Gewährleistung der Funktionalität des bestehenden Nationalstrassennetzes;
- 6 Milliarden für Bundesbeiträge an die Infrastruktur für den privaten und öffentlichen Agglomerationsverkehr.

Die Höhe des Gesamtkredits und die vorgeschlagene Aufteilung basieren auf den aktuellen Planungsdaten der Verwaltung und entsprechen den aus heutiger Sicht finanziellen Erfordernissen in den drei Bereichen.

Der Gesamtkredit wird von der Bundesversammlung in periodischen Abständen freigegeben:

- Gleichzeitig mit der Einführung des Infrastrukturfonds werden die Mittel für die erste Periode bewilligt. Sie dienen zur planmässigen Fertigstellung des Nationalstrassennetzes (8,5 Mrd. Franken) sowie für heute dringende und baureife Projekte im Agglomerationsverkehr (2,3 Mrd. Franken).
- Spätestens 2 Jahre nach Einführung des Infrastrukturfonds unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung je ein Programm für die Sicherstellung der Funktionalität des bestehenden Nationalstrassennetzes und für die Mitfinanzierung von Agglomerationsprogrammen. Die Bundesversammlung gibt die weiteren Mittel aus dem Gesamtkredit in Abständen von ungefähr 4 Jahren frei.

Die Bundesbeiträge für den Agglomerationsverkehr werden – mit Ausnahme der dringenden und baureifen Projekte der ersten Periode – an Agglomerationsprogramme entrichtet. Diese müssen eine verkehrliche und räumliche Gesamtplanung umfassen und werden vom Bund geprüft. Die Bundesbeiträge betragen maximal 50 Prozent der anrechenbaren Kosten je Projekt in der ersten Periode bzw. je Agglomerationsprogramm in den folgenden Perioden. Beiträge aus Mitteln des Infrastrukturfonds dienen dem Agglomerationsverkehr auf Strasse und Schiene, einschliesslich S-Bahnen und Langsamverkehr. Schienenprojekte müssen zu einer Entlastung der Strasse beitragen.

Der Infrastrukturfonds basiert auf einer Reorganisation der heutigen Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Neu werden die Fertigstellung und die Sicherstellung der Funktionalität des Nationalstrassennetzes (bisherige Aufgabe) über den Infrastrukturfonds finanziert. Hinzu kommt der Agglomerationsverkehr (neue Aufgabe). Alle übrigen bisherigen Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr – das heisst Betrieb, Unterhalt, Umgestaltungen bei den Nationalstrassen, Hauptstrassen, übrige werkgebundene und nicht werkgebundene Beiträge – verbleiben in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und werden wie bisher bzw. künftig gemäss dem neuen Finanzausgleich (NFA) finanziert.

Finanzperspektiven und eine Fondssimulation zeigen, dass ausreichend Mittel zur Speisung des Infrastrukturfonds und für die Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr bestehen. Eine Erhöhung der Mineralölsteuern wegen des Infrastrukturfonds ist aus heutiger Sicht nicht erforderlich.

Die Ausgestaltung des Infrastrukturfonds ist konform mit der Schuldenbremse des Bundes. Der Infrastrukturfonds darf sich nicht verschulden und das Fondsvermögen wird nicht verzinst. Der Infrastrukturfonds ist in Bezug auf Laufzeit und verfügbare Mittel befristet. Konform mit der Schuldenbremse ist auch die Ersteinlage als verbuchungsbedingte Zahlungsspitze unter Zustimmung der qualifizierten Mehrheit in beiden Räten. Es ist zu beachten, dass es sich bei der Reserve grösstenteils um eine Schuld des Bundes gegenüber der Spezialfinanzierung Strassenverkehr aus der Zeit vor der Schuldenbremse handelt.

Verkehrsprobleme bestehen nicht nur in Städten und Agglomerationen, sondern auch in den Randregionen und Berggebieten. Sie betreffen aber nicht Kapazitätsengpässe und Verkehrsüberlastungen, sondern fehlende Mittel für die Wert- und Substanzerhaltung der bestehenden Infrastrukturen. Folgende Massnahmen werden mit dieser Botschaft unterbreitet: Einerseits sollen Mittel aus der Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) von 2008 für die Randregionen und Berggebiete verwendet werden. Andererseits soll durch eine Änderung des Verteilschlüssels bei den Hauptstrassengeldern mehr von diesem Geld den Randregionen und Berggebieten zukommen.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das

Nationalstrassennetz (Infrastrukturfondsgesetz, IANG)
21.03.2006 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
02.10.2006 NR Abweichend.
04.10.2006 SR Zustimmung.
06.10.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
06.10.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (154:33)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds
21.03.2006 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
26.09.2006 NR Abweichend.
04.10.2006 SR Zustimmung.

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des Ständerates stand einstimmig hinter dem Infrastrukturfonds. Im **Ständerat** warnten etliche Mitglieder eindringlich davor, nach dem wuchtigen Volks-Nein zum „Avanti"-Gegenvorschlag vom Februar 2004 beim nun vorliegenden Neuanlauf wieder die gleichen Fehler zu begehen. Damals sei den Begehren der Strassenlobby einseitig nachgegeben worden. Ein Neuanlauf habe nur dann eine Chance, wenn Strasse und öffentlicher Verkehr gleichermassen profitieren könnten. Als Kommissionspräsident sprach Thomas Pfisterer (RL, AG) von einem gut austarierten Kompromiss, der aber sehr fragil und komplex sei. Mit einem geschlossenen Ergebnis im Ständerat bestehe die Chance, dass die Vorlage auch im Nationalrat rasch und gut behandelt werde.
Der Ständerat nahm auf Vorschlag seiner Kommission am bundesrätlichen Gesetzesentwurf einige Präzisierungen und Ergänzungen vor. So nahm er mit einem Koordinationsartikel (Art. 3a) Grundsätze für die Verwendung der Fondsmittel in das Gesetz auf. Beim Agglomerationsverkehr (Art. 6) ergänzte er, dass auch der Langsamverkehr mit Beiträgen gefördert werden soll. Zudem sollten Fondsgelder nur dann für Eisenbahninfrastrukturen eingesetzt werden, wenn die Projekte zu einem Mehrwert für eine Stadt oder Agglomeration führen und die Strasse unmittelbar entlasten. Grundsätzlich sollen die Investitionen in Eisenbahninfrastrukturen für den Agglomerationsverkehr über die Finanzierungsinstrumente gemäss Eisenbahngesetz erfolgen.
Um die Akzeptanz der Vorlage zu verbessern verankerte die Verkehrskommission im Gesetzesentwurf auch die Hauptstrassen der Berggebiete und Randregionen. Sie beantragte, dafür während 20 Jahren 800 Millionen Franken vorzusehen. Dabei soll es ausschliesslich um die Substanzerhaltung gehen. Der Ständerat folgte durchgehend den Anträgen seiner Kommission.
In der Gesamtabstimmung wurden der Infrastrukturfond sowie der entsprechende Gesamtkredit einstimmig angenommen.
Im **Nationalrat** wurde ein Rückweisungsantrag von Markus Wäfler (E, ZH) mit 149 zu 9 Stimmen deutlich abgelehnt. Die Grosse Kammer schloss sich weitgehend dem Ständerat an und lehnte verschiedenen Anträge ab, die den Kreditrahmen bei einzelnen Aufgaben im Rahmen des Infrastrukturfonds erhöhen wollten (Art. 1 des Bundesbeschlusses über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds). Mehrere Redner warnten davor, die Vorlage erneut zu überladen. So wurde befürchtet, das Volk würde eine zu strassenlastige Lösung wieder ablehnen wie 2004 die Avanti-Vorlage. Bürgerliche Stimmen monierten andererseits, die Vorlage sei zu schienenlastig. Bundesrat Moritz Leuenberger appellierte, den vom Bundesrat und vom Ständerat vor gespurten fragilen Kompromiss zu unterstützen.
Otto Laubacher (V, LU) beantragte zusammen mit einer Kommissionsminderheit, bestehend aus Mitgliedern der SVP-Fraktion, den Kredit zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz von 5,5 auf 12 Milliarden Franken zu erhöhen. Dies hätte einem Gesamtkredit von 27,3 (statt 20,3) Milliarden Franken entsprochen. Dieser Minderheitsantrag wurde mit 126 zu 42 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit der Kommission verlangte eine Aufstockung des Kredits zur Engpassbeseitigung um 3 Milliarden. Auch dieser Mehrheitsantrag wurde mit 129 zu 61 Stimmen abgelehnt. Eine grüne Kommissionsminderheit wollte ihrerseits den Kredit zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen um eine Milliarde Franken aufstocken, was vom Plenum mit 135 zu 27 Stimmen abgelehnt wurde. Eine breitere Diskussion löste die Frage aus, ob ein allfälliges Nettovermögen des Fonds verzinst und der Erlös dem Fonds gutgeschrieben werden soll. Eine bürgerliche Kommissionsminderheit verlangte dies. Mit dem Bundesrat hatte der Ständerat zuvor beschlossen, die flüssigen Mittel des Fonds nicht zu verzinsen. Der Nationalrat folgte dem Beschluss der Kleinen Kammer mit 101 zu 66 Stimmen. Für die Verzinsung sprachen sich ein Grossteil der freisinnig-demokratischen Fraktion und fast alle Mitglieder der SVP-Fraktion aus. Nach der

Detailberatung zeigte sich ein Teil der Ratsrechten vom Resultat enttäuscht. Die Vorlage wurde jedoch in der Gesamtabstimmung mit 125 zu 39 Stimmen angenommen. Die Gegenstimmen stammten fast alle aus der SVP-Fraktion.
Bei den noch offenen Differenzen schloss sich der **Ständerat** der Grossen Kammer an. In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage vom Ständerat einstimmig und vom Nationalrat mit 154 zu 33 Stimmen angenommen.

06.005 Oberaufsicht über den Bau der Neat im Jahre 2005

Bericht vom 8. Mai 2006 der Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte zuhanden der Finanzkommissionen, der Geschäftsprüfungskommissionen und der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen betreffend Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale im Jahre 2005 (BBl 2006 4517)

Ausgangslage

Bundesrat und Parlament haben die Aufgabe, den vom Volk im Jahr 1998 erteilten Auftrag zum Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) umzusetzen. Die NEAT-Aufsichtsdelegation beurteilt im Rahmen ihrer Oberaufsicht, ob der Bundesrat seine Aufsichtsfunktion im Bereich der NEAT wahrnimmt. Die Oberaufsicht durch die Delegation ist selektiv und setzt Schwerpunkte, die Aufsicht durch den Bundesrat ist hingegen umfassend und abschliessend. Der NEAT-Aufsichtsdelegation stehen keine Entscheid- oder Weisungsbefugnisse zu. Sie kann unter anderem Beanstandungen und Empfehlungen direkt an den Bundesrat richten. Mit Empfehlungen und Beanstandungen übernimmt sie keine Verantwortung für Entscheide und die unmittelbare Aufsicht des Bundesrates über Verwaltung und Dritte. Die unmittelbare Aufsicht und die Weisungsgewalt bleiben ausschliesslich beim Bundesrat.

Verhandlungen

20.06.2006 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
21.06.2006 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

06.026 Schweizerische Eidgenossenschaft und AG SBB. Zahlungsrahmen für 2007-2010

Botschaft vom 10. März 2006 über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2007-2010 und den Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der SBB für die Jahre 2007-2010 (BBl 2006 3817)

Ausgangslage

Mit der vorliegenden Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2007–2010 (LV 07–10) einigen sich Bund und SBB zum dritten Mal seit Inkrafttreten der Bahnreform 1999 gemeinsam auf die von der SBB zu erreichenden Ziele und die dafür vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmittel.
Für die LV 07–10 konnte auf den – überwiegend positiven – Erfahrungen mit den beiden bisherigen Leistungsvereinbarungen aufgebaut werden. Grundsätzlich hat sich das Instrument der Leistungsvereinbarung für die Steuerung der Infrastrukturfinanzierung (insbesondere Betrieb, Unterhalt und Erneuerung des bestehenden Netzes) der SBB sehr bewährt. Die Steuerung über die Leistungsvereinbarung gibt beiden Seiten Planungssicherheit und Flexibilität: Planungssicherheit wird insofern gewährleistet, als der für vier Jahre gültige finanzielle Rahmen festgelegt ist; Flexibilität bleibt bestehen, weil Verschiebungen zwischen Betriebs- und Investitionsbeiträgen innerhalb des festgelegten Rahmens möglich bleiben. Wie die noch laufende LV 03–06 zeigt, konnte die finanzielle Planungssicherheit in der Vergangenheit nicht immer vollumfänglich garantiert werden. Der Zahlungsrahmen für die LV 03–06 wurde im Rahmen der Entlastungsprogramme 03 und 04 um rund 400 Millionen Franken reduziert, was eine Anpassung der LV 03–06 erforderlich machte.
Die LV 07–10 lässt sich inhaltlich in folgende vier zentrale Themenkreise aufgliedern:
1. Generelle Zielsetzungen für die SBB
Es wird vereinbart, dass die SBB ihre Leistungen primär an den Marktbedürfnissen ausrichtet und dabei den hohen Qualitätsansprüchen der Kundinnen und Kunden im Personen- und Güterverkehr gerecht wird (z.B. Pünktlichkeit der Züge). Um im zunehmenden Wettbewerb bestehen zu können, soll die Produktivität weiter verbessert werden. Die SBB richtet ihre Leistungen aber ebenso an den vom

Bund definierten verkehrspolitischen Zielsetzungen aus. In den eigenwirtschaftlich zu betreibenden, d.h. nicht abgeltungsberechtigten Bereichen (Personenfernverkehr, Güterverkehr und Immobilien) soll die SBB einen angemessenen Gewinn erwirtschaften.
2. Zielsetzungen für das Infrastrukturangebot
- Im Bereich Infrastruktur wird die Erreichung folgender Oberziele vereinbart:
- Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus;
- Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Netzes;
- optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten;
- Verbesserung der Interoperabilität;
- Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten.

Aus diesen Oberzielen werden konkretere Unterziele abgeleitet. Diese bilden die Grundlage für die Definition des bestellten Leistungsangebots.
3. Bestellung von Infrastrukturleistungen
Im Vergleich zu den bisherigen Leistungsvereinbarungen wird in der LV 07–10 das bestellte Leistungsangebot im Bereich Infrastruktur genauer definiert. Erstmals werden bei der SBB Infrastruktur gewisse über das Netz der SBB hinausgehende Leistungen bestellt, z.B. Systemführerschaften ETCS/GSM-R, Kapazitäts- und Fahrplanplanung und Erstellung des Kursbuchs. Überdies werden erstmals die aus Mitteln des Zahlungsrahmens zur LV 07–10 zu realisierenden Erweiterungsinvestitionen (Art. 24 LV 07–10) namentlich aufgeführt.
4. Controlling der Zielerreichung
Schliesslich werden in der LV 07–10 auch die Abläufe des Controllings der Zielerreichung und das Vorgehen bei absehbaren Zielabweichungen genauer beschrieben. Der Umfang der Infrastrukturbestellung in der LV 07–10 orientiert sich am aktuellen Finanzplan des Bundes. Damit die mit der SBB vereinbarten Ziele erreicht werden können, ist ein Zahlungsrahmen für die vier Jahre 2007–2010 von 5880 Millionen Franken erforderlich. Dieser Betrag entspricht nominal fast genau demjenigen der ersten LV 99–02 und real dem nach den Entlastungsprogrammen 03 und 04 gekürzten Zahlungsrahmen der laufenden LV 03–06. Dank der erreichten Produktivitätssteigerungen kann die SBB mit dieser Summe ein grösseres und deutlich stärker ausgelastetes Netz (BAHN 2000) als während der ersten LV 99–02 betreiben. Von den 2007–2010 insgesamt zur Verfügung stehenden 5880 Millionen Franken werden ca. 1790 Millionen Franken zur Abgeltung der ungedeckten Betriebskosten (Betriebsbeiträge) und ca. 4090 Millionen Franken für Investitionen, vor allem in die Substanzerhaltung, benötigt. Für Erweiterungsinvestitionen stehen insgesamt rund 390 Millionen Franken zur Verfügung.
Für Investitionen im Verkehrsbereich kann die SBB zusätzlich Mittel zu Kapitalmarktbedingungen aufnehmen. Im Rahmen des Budgetprozesses des Bundes kann das Parlament gegebenenfalls der SBB Mittel entziehen. In diesem Fall wird die Leistungsvereinbarung auf die Erfüllbarkeit hin überprüft. Sollte daraufhin eine Anpassung der Leistungsvereinbarung und des Zahlungsrahmens erforderlich sein, müssen diese gleichzeitig mit dem Budget dem Parlament vorgelegt werden.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2007–2010
21.06.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
25.09.2006 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Infrastruktur der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2007–2010
21.06.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
25.09.2006 NR Zustimmung.

Leistungsvereinbarung und Zahlungsrahmen wurden vom **Ständerat** einstimmig angenommen. Bundesrat Moritz Leuenberger monierte, der Zahlungsrahmen von 5,88 Milliarden Franken für die Jahre 2007 bis 2010 sei derart knapp berechnet, dass sich die SBB Kürzungsübungen nicht mehr ohne weiteres gefallen lassen könnten. In den letzten Jahren sei die Leistungsvereinbarung mit den SBB durch Kürzungen des Zahlungsrahmens mehrmals relativ einseitig vom Bund gebrochen worden

und die SBB haben daraufhin entsprechend weniger zur Verfügung gehabt als ursprünglich vereinbart.
Auch im **Nationalrat** wurde davor gewarnt, den Zahlungsrahmen für die Eisenbahninfrastruktur der SBB mit weiteren Sparübungen zu verengen. Markus Wäfler (E, ZH) verlangte die Rückweisung des Geschäfts an den Bundesrat. Er wollte die Finanzierung von drei grossen Eisenbahnprojekten in Zürich (Durchmesserlinie), in Genf und im Tessin in die Leistungsvereinbarung mit den SBB integrieren. Eintreten wurde jedoch mit 156 zu 9 Stimmen beschlossen. In der Gesamtabstimmung wurde die Leistungsvereinbarung im Nationalrat mit zwei Gegenstimmen angenommen, der Zahlungsrahmen mit einer Gegenstimme.

06.027 Investitionsbeiträge an Privatbahnen. Rahmenkredit für 2007-2010

Botschaft vom 17. März 2006 zum 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an konzessionierte Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007-2010 und die Umwandlung des der BLS Lötschbergbahn gewährten Baukredits in bedingt rückzahlbare Darlehen (BBl 2006 3897)

Ausgangslage

Die eidgenössischen Räte haben die Bahnreform 2 an den Bundesrat zurückgewiesen. Die vom Parlament verlangte und vom Bundesrat vorgesehene Neuordnung der Finanzierung der Eisenbahn-Infrastruktur kann deshalb nicht wie geplant auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt werden. Nachdem der 8. Rahmenkredit zur Förderung konzessionierter Transportunternehmungen per Ende 2006 erschöpft ist, muss für die Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktur (Substanzerhalt und Erweiterungsinvestitionen) der konzessionierten Eisenbahnunternehmen, auch Privatbahnen genannt, eine Übergangslösung gesucht werden. Diese besteht darin, dass die bisherigen Instrumente weitergeführt, gleichzeitig jedoch an die neuen Gegebenheiten angepasst werden, soweit dies die bestehenden Gesetze zulassen. Der Bundesrat beantragt deshalb dem Parlament im ersten Bundesbeschluss einen 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an die konzessionierten Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007–2010.
Der Antrag lautet auf 600 Millionen Franken. Er basiert auf den geltenden Finanzplanzahlen des Bundes. Die Eingaben der konzessionierten Transportunternehmen (KTU) für 2007–2010 mussten um 750 Millionen Franken (Bundesanteil rund 550 Mio. Franken) gekürzt werden. Das Niveau der damit zur Verfügung stehenden Finanzmittel reicht jedoch mittel- und langfristig für den Substanzerhalt wie auch für neue Erweiterungsinvestitionen zwischen 2007 und 2010 nicht aus. Falls keine Änderung eintritt und die Mittel nicht erhöht werden können, sind mittelfristig aus Sicherheitsgründen auch Streckenschliessungen nicht auszuschliessen. Die Vernachlässigung des Unterhalts führt ausserdem zu überproportionalen Sanierungskosten, was ebenfalls Streckenschliessungen nach sich ziehen kann. Mit der SBB hat der Bundesrat auf der Grundlage von Artikel 8 des SBB-Gesetzes erneut eine Leistungsvereinbarung ausgehandelt; deren Genehmigung sowie den entsprechenden Zahlungsrahmen beantragt er in einer separaten Botschaft. Für die Privatbahnen bleibt es vorläufig beim jährlichen Bestellrhythmus auf der Basis des Eisenbahngesetzes. Die Kantone sind nach heutigem Recht verpflichtet, unabhängig von der verkehrlichen Bedeutung einer Strecke einen wesentlichen finanziellen Anteil zu leisten. Auf eine Änderung der Zuständigkeiten wird denn auch vorerst verzichtet, d.h. die bisherige Mischfinanzierung durch Bund und Kantone wird weiterhin angewendet.
Die Bereitstellung der Infrastruktur (d.h. deren Betrieb und Unterhalt sowie die Abschreibung) wird wie bis anhin von Bund und Kantonen jährlich abgegolten. Dieser Teil der Infrastruktur-Finanzierung ist nicht Gegenstand der vorliegenden Botschaft, muss aber in die Betrachtung einbezogen werden. Beim beantragten Rahmenkredit geht es um die Finanzierung derjenigen Investitionen, die das Abschreibungsvolumen des einzelnen Unternehmens übersteigen. Historisch bedingt sind diese Investitionen je nach Unternehmen sehr verschieden. Insofern sind Finanzierungsinstrumente, die das Investitionsvolumen so unterteilen, problematisch. Wie einleitend dargelegt, muss aber auf die geltenden Gesetze abgestützt und dieses Erschwernis hingenommen werden.
Die Finanzierung erfolgt dergestalt, dass per Ende eines jeden Jahres der problemlose Übergang in einen noch zu beschliessenden, neuen Finanzierungsmodus möglich ist. Dieses Vorgehen erlaubt es, sowohl die Finanzierung der konzessionierten Eisenbahnunternehmen zu sichern als auch die notwendige Flexibilität zu behalten.
Im Unterschied zu den bisherigen, rein objektbezogenen Investitionsvereinbarungen kommt aber neu und in Anwendung des neuen Absatzes 4 von Artikel 49 des Eisenbahngesetzes eine jährliche Programmfinanzierung über das gesamte Investitionsvolumen (Abschreibungsmittel und Darlehen)

zur Anwendung. Da die Zuständigkeiten in beiden Fällen gleich sind, wird es grundsätzlich auch möglich sein, die Abgeltungs- und Investitionsvereinbarungen in einem Dokument zusammenzufassen. Dies ist ein erster Schritt hin zu einer Globalsteuerung. Allerdings werden die Kantonsanteile an den Darlehen in vielen Fällen weiterhin objektbezogen auszugestalten sein.
Die Infrastrukturfinanzierung für die Privatbahnen folgt den Grundzügen, die in der Leistungsvereinbarung mit der SBB festgelegt werden. Insbesondere gelten, soweit dies sinnvoll ist, dieselben politischen Zielvorgaben für das Eisenbahnnetz, wie beispielsweise die Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus und der Leistungsfähigkeit des Netzes, die optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten, die Verbesserung der Interoperabilität im Normalspurnetz und die Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten. Auch die Art der Mittelgewährung (Abgeltung und zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen) ist identisch.
Einer Anpassung an einheitliche Grundsätze bedarf die Investitionsfinanzierung bei der BLS. Mit dem zweiten Bundesbeschluss werden deshalb die der BLS Lötschbergbahn AG für den Ausbau der Bergstrecke auf Doppelspur gewährten verzinslichen und rückzahlbaren Darlehen in unverzinsliche und bedingt rückzahlbare Darlehen umgewandelt. Die BLS ist nicht in der Lage, die Darlehen zu verzinsen und zurückzuzahlen, wie dies ursprünglich unter völlig anderen Voraussetzungen angenommen worden war.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über den 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an konzessionierte Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007-2010
21.06.2006 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
25.09.2006 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Umwandlung des der BLS Lötschbergbahn gewährten Baukredits in ein bedingt rückzahlbares Darlehen
21.06.2006 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
22.03.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 1: Angesichts der Spannung zwischen verfügbaren Finanzmitteln und Bedarf forderten die Privatbahnen 550 Millionen Franken mehr als vom Bundesrat vorgeschlagen. Im **Ständerat** plädierte Thomas Pfisterer (RL, AG) namens der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) für eine Erhöhung der vom Bundesrat beantragten 600 Millionen auf 800 Millionen Franken. Die vom Bundesrat beantragte Summe reiche mittel- und langfristig weder für die Erhaltung der Substanz noch für die nötigen Erweiterungsinvestitionen. Der Vorschlag des Bundesrates führe tendenziell auch zu einer Schlechterbehandlung der Privatbahnen gegenüber den SBB und teilweise auch gegenüber den BLS, wenn man deren Transitstrecken betrachte. Im ersten Schritt seien bei den Privatbahnen sicher weitere Anstrengungen zur Kostensenkung und zum haushälterischen Umgang mit den Finanzmitteln nötig. Weiter stelle sich die Frage nach dem Umfang und nach den Möglichkeiten der Optimierung des Angebots, allenfalls auch nach gewissen Umstellungen vom Bahn- auf den Busbetrieb. Die Kommission sei mit neun zu einer Stimme jedoch zum Schluss gekommen, dass die Erhöhung des Rahmenkredits unvermeidbar und im laufenden Budget zu finanzieren sei. Ergänzend soll der Bundesrat mit einem Postulat eingeladen werden, einen Bericht zum Zustand der Infrastruktur bei den Privatbahnen zu unterbreiten.
Bundesrat Moritz Leuenberger hielt an den vom Bundesrat beantragten 600 Millionen Franken fest. Es gehe darum, nur gerade das Nötigste beim Erhalt der Infrastrukturen zu finanzieren. Dies sei eine Folge der Sparbemühungen, die der Bundesrat in allen Departementen eingeleitet habe. Andererseits überschlügen sich die Parteien bei den anvisierten Ausgaben für Bildung und Forschung. Irgendwo müsse dann halt gespart werden. Die Sicherheit sei jedoch gewährleistet.
Der Antrag der Kommission (800 Mio. Franken) obsiegte mit 25 zu 11 Stimmen. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss über den 9. Rahmenkredit (Vorlage 1) einstimmig angenommen.
Die Umwandlung des der BLS Lötschbergbahn AG gewährten Baukredits in ein bedingt rückzahlbares Darlehen (Vorlage 2) wurde einstimmig angenommen
Vorlage 1: Einer Mehrheit der **nationalrätlichen** Verkehrskommission war der vom Ständerat auf 800 Millionen Franken erhöhte Kredit nicht genug. Als Kommissionssprecher rechnete Andrea Hämmerle (S, GR) den Ratsmitgliedern vor, dass für die Substanzerhaltung und die Gewährleistung der

Bahnsicherheit 920 Millionen Franken erforderlich wären. Jegliche Verzögerung bei den Investitionen würde später hohe Folgekosten nach sich ziehen. Eine erste Minderheit der Kommission – mehrheitlich Mitglieder der CVP-Fraktion – plädierte mit dem Ständerat für einen Kredit von 800 Millionen Franken. Eine zweite Minderheit – bestehend aus Mitgliedern der SVP-Fraktion – wollte mit dem Bundesrat den Kredit auf 600 Millionen Franken belassen. Bundesrat Moritz Leuenberger versicherte, dass diese Summe ausreichen werde, für die nächsten vier Jahre die Sicherheit der Bahnen zu gewährleisten und den Betrieb aufrechtzuerhalten. Am Ende obsiegte mit 109 zu 80 Stimmen die Variante des Ständerats und der ersten Kommissionsminderheit mit einem Kredit von 800 Millionen Franken. Keinen Erfolg hatte eine rechtsbürgerliche Kommissionsminderheit mit dem Antrag, dass für Strecken, die längerfristig stillzulegen sind, keine Wert vermehrenden Investitionen oder sonst vermeidbare Aufwendungen getätigt werden dürfen. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss über den 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an konzessionierte Eisenbahnunternehmen mit 161 zu 8 Stimmen bei 20 Enthaltungen angenommen. Die ablehnenden Stimmen sowie die Enthaltungen kamen aus der SVP-Fraktion.
Die Umwandlung des der BLS Lötschberg AG gewährten Baukredits in ein bedingt rückzahlbares Darlehen (Vorlage 2) wurde vom Nationalrat in der Frühjahrssession 2007 mit 145 zu 16 Stimmen beschlossen.

06.091 Schwerverkehrsabgabegesetz. Änderung

Botschaft vom 22. November 2006 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung der Verfahren im Bereich der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (BBl 2006 9535)

Ausgangslage

Artikel 85 Absatz 1 BV erteilt dem Bund die Kompetenz, auf dem Gesetzesweg eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe einzuführen. Mit dieser Abgabe sollen dem Schwerverkehr die Kosten angelastet werden, die er der Allgemeinheit verursacht und nicht bereits durch andere Abgaben oder Leistungen bezahlt.
Gestützt auf diese Kompetenz erliess der Bund das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1997 über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG; SR 641.81) sowie die darauf basierende Verordnung vom 6. März 2000 über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabeverordnung, SVAV; SR 641.811). Die tatsächliche Erhebung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) erfolgte ab dem 1. Januar 2001. Sie wird auf Transportfahrzeugen von mehr als 3,5 Tonnen Gesamtgewicht erhoben und gilt für alle schweizerischen und ausländischen Fahrzeuge auf dem gesamten öffentlichen Strassennetz.
Die Abgabenerhebung verlief in den ersten Jahren nahezu problemlos. Es zeigte sich aber, dass gewisse administrative Abläufe effizienter gestaltet werden könnten. Dieses Ziel kann durch marginale Anpassungen der gesetzlichen Bestimmungen erreicht werden.
Um das Erhebungs- und Bezugsverfahren zu verbessern, sieht der Bundesrat die Einführung von Massnahmen in der SVAV zur Bekämpfung gegen säumige Zahler vor. Er möchte auch die bestehenden Massnahmen verstärken. Die Rechtmässigkeit bestimmter Verfahren ist beanstandet worden. Im Rahmen dieser Revision beantragt der Bundesrat eine Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01), damit eine klare gesetzliche Grundlage für die beanstandeten Massnahmen eingeführt werden kann.

Verhandlungen

06.06.2007	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
26.09.2007	SR	Zustimmung.
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (136:58)
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Der **Nationalrat** nahm den Entwurf des Bundesrates mit einer kleinen Änderung ohne grössere Diskussion einstimmig an. Auf Antrag der Kommission wurde beim Schwerverkehrsabgabegesetz die Bestimmung hinzugefügt, wonach das fahrlässige Nichtdeklarieren des Anhängers am ordnungsgemäss funktionierenden Erfassungsgerät straffrei bleibt (Artikel 20 Absatz 1bis). Der **Ständerat** schloss sich dieser Änderung an.

In der Schlussabstimmung lehnten im Nationalrat 58 bürgerliche Ratsmitglieder die Vorlage ab. Für Ablehnung votierten rund zwei Drittel der SVP-Fraktion sowie die Hälfte der freisinnig-demokratischen Fraktion.

07.005 Oberaufsicht über den Bau der Neat im Jahre 2006

Bericht vom 7. Mai 2007 der Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte zuhanden der Finanzkommissionen, der Geschäftsprüfungskommissionen und der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen betreffend Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale im Jahre 2006 (BBl 2007)

Ausgangslage

Die Arbeiten an der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) haben in der Berichtsperiode bedeutende Fortschritte gemacht. Auf der Lötschberg-Achse kann dank der engagierten und koordinierten Zusammenarbeit aller Beteiligten die Aufnahme der Ertüchtigungsfahrten mit Güterzügen im Juni 2007 und die volle kommerzielle Inbetriebnahme mit Personenzügen entsprechend der Bestellung des Bundes auf den Fahrplanwechsel 2007/08 erfolgen. Beim Gotthard-Basistunnel waren bis April 2007 gut zwei Drittel des Tunnelsystems ausgebrochen. In der Multifunktionsstelle bei Faido fanden die Durchschläge der beiden Tunnelröhren aus Richtung Bodio statt. Ende März 2007 wurde der Werkvertrag für das Baulos Erstfeld, Ende April 2007 der Werkvertrag für die ersten Untertagarbeiten am Ceneri-Basistunnel unterzeichnet.
Die NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) stellt fest, dass die Arbeiten für die NEAT grundsätzlich auf gutem Wege sind und der Grossteil der Arbeiten plangemäss verläuft. Besondere Anerkennung verdienen all die Projektverantwortlichen und Arbeitenden an der Front, die sich täglich mit grossem Engagement und Fachwissen für die Verwirklichung der NEAT einsetzen.
Im vorliegenden Bericht werden die positiven Entwicklungen des Jahrhundertprojekts nur am Rande erwähnt. Der Bericht enthält keine umfassende Beurteilung der NEAT. Dazu müsste das Projekt im Gesamtzusammenhang und in langer Frist betrachtet werden, unter Einbezug des Nutzens und der Chancen, die sich der Schweiz und den nächsten Generationen eröffnen.
Dies ist nicht Aufgabe der NAD. Sie hat vielmehr den Auftrag, den Bau der NEAT kritisch zu begleiten. Naturgemäss dominieren in ihrem Tätigkeitsbericht deshalb Hinweise auf Schwierigkeiten, Risiken und Kosten.
Die NAD nimmt ihre Aufsichtsaufgabe in kritischer Distanz zu den Projektverantwortlichen und auf der Basis einer konstruktiven Grundhaltung wahr. Damit sie ihren Auftrag erfüllen kann, ist sie auf frühzeitige, verlässliche und stufengerechte Informationen aller Projektverantwortlichen – von den Erstellern bis zum Bundesrat – angewiesen. Ein konstruktiver Dialog mit den Beaufsichtigten basiert auf einem gewissen gegenseitigen Grundvertrauen. Die NAD fordert deshalb völlige Transparenz, gerade in Problembereichen. Im Gegenzug legt sie Wert auf den vertraulichen Umgang mit den ihr anvertrauten Informationen.
Der vorliegende Tätigkeitsbericht enthält im Wesentlichen die Feststellungen, Bewertungen, Beanstandungen und Empfehlungen der NAD aus dem Kalenderjahr 2006. Für das Parlament wesentliche Entwicklungen in den Monaten Januar bis April 2007 wurden im Sinne einer aktuellen Berichterstattung ebenfalls mitberücksichtigt.

Verhandlungen

05.06.2007	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
06.06.2007	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Im **Nationalrat** lagen ein Ordnungs- und ein Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion vor. Mit dem Ordnungsantrag sollte die Beratung des Geschäfts verschoben werden. Damit verbunden war der Auftrag an die Geschäftsprüfungskommission, „vorgängig Einsicht in sämtliche von Bundesrat Moritz Leuenberger genannten (Staats-)Verträge zwischen der Schweiz und Italien betreffend den Südanschluss der Bahnen (Neat-Zubringer) zu nehmen“. Dem Parlament sollte ein Bericht über deren Inhalt, deren Verbindlichkeit für beide Staaten und die darin enthaltenen Garantien zugunsten der Schweiz unterbreitet werden.
Mit der beantragten Rückweisung des Berichtes an die Neat-Aufsichtsdelegation (NAD) war der Auftrag verbunden, ihre Abklärungen „auszudehnen auf Staatsverträge oder ähnliche Abmachungen zwischen der Schweiz und Italien sowie der Schweiz und Deutschland im Hinblick auf deren Verbindlichkeiten und die dazu unbedingt notwendigen Bauten – insbesondere des Ceneri-Tunnels“.

Caspar Baader (V, BL) begründete den Ordnungsantrag der SVP-Fraktion. Der italienische Bahnchef, Mauro Moretti, habe sich im Schweizer Fernsehen für den Lötschberg als Güterverkehrsachse ausgesprochen. Diese Äusserungen hätten in der Schweiz für grosse Verwirrung und Unsicherheit gesorgt, auch wenn das italienische Infrastrukturministerium die Aussagen von Moretti später relativierte. Auch die Neat-Aufsichtsdelegation habe keine Klarheit darüber. Man sei im Begriff, mit dem Ceneri-Tunnel 3 Milliarden Franken „im Fels zu verlochen". Es wäre nun der letzte Moment, die Fehlinvestition zu stoppen, solange noch keine Werkverträge unterschrieben seien.
Verschiedene Sprecher von anderen Fraktionen wiesen darauf hin, dass es bei diesem Geschäft darum gehe, den Tätigkeitsbericht der Neat-Aufsichtskommission für das Jahr 2006 zu diskutieren und die von der SVP-Fraktion thematisierten Abkommen hätten damit gar nichts zu tun. Für die CVP-Fraktion sprach Sep Cathomas (C, GR). Aufgrund der Klarstellungen aus Italien gäbe es keine Veranlassung, die Erfüllung der Vereinbarung des Jahres 2001 in Frage zu stellen. Auf italienischer Seite seien gemäss Bundesamt für Verkehr die Planungs- und Vorbereitungsarbeiten der entsprechenden Anschlüsse in vollem Gange. Die CVP-Fraktion erachte die beiden Anträge der SVP-Fraktion als eine weitere Aktion, um das Neat-Projekt schlechtzumachen. Solche Aktionen wiederholten sich periodisch und gehörten in die Kategorie der Miesmacherei.
Beide Anträge der SVP-Fraktion wurden vom Plenum verworfen, der Ordnungsantrag mit 115 zu 45, der Rückweisungsantrag mit 125 zu 42 Stimmen.
National- und **Ständerat** nahmen den Bericht der Neat-Aufsichtsdelegation zur Kenntnis.

07.047 Güterverkehrsvorlage

Botschaft vom 8. Juni 2007 zur Güterverkehrsvorlage (BBl 2007 4377)

Ausgangslage

Die Güterverkehrsvorlage legt den Schwerpunkt auf die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Der Bundesrat erfüllt damit die Verpflichtung, dem Parlament eine Botschaft für ein Ausführungsgesetz zu Artikel 84 der Bundesverfassung (sog. Alpenschutzartikel) zu unterbreiten. Weitere Themen der Vorlage sind die Anpassung des Transportrechts und der Anschlussgleis-Gesetzgebung an die Bedürfnisse des Marktes. Gleichzeitig wird die Haftpflicht im Eisenbahngesetz neu geregelt.
Das bis 2010 befristete Verkehrsverlagerungsgesetz gibt die Ziele für die Verlagerungspolitik der Schweiz vor. Spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, d.h. im Jahr 2009, sollen noch maximal 650 000 schwere Güterverkehrsfahrzeuge die Schweizer Alpen auf den Transitstrassen durchqueren. Als Zwischenziel sieht das Verkehrsverlagerungsgesetz im Jahr 2004 eine Stabilisierung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs auf dem Stand des Jahres 2000 vor. Der Verlagerungsprozess befindet sich in vollem Gang. Die strassenseitigen Instrumente, wie die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), und die flankierenden Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs wirken: 2006 querten rund 16 Prozent weniger schwere Güterverkehrsfahrzeuge die Schweizer Alpen als im Jahr 2000. Die Tendenz ist weiterhin sinkend, während der alpenquerende Schienengüterverkehr gleichzeitig grosse Wachstumsraten aufweist (2004 18 Prozent, 2005 8 Prozent, 2006 11 Prozent).
Das Ziel von 650 000 alpenquerenden Fahrten ist aber trotz dieser positiven Entwicklung nicht bis 2009 erreichbar. Neben weiteren Produktivitätssteigerungen der Schiene sind deshalb zusätzliche Massnahmen notwendig.
Mit der Güterverkehrsvorlage wird grundsätzlich die Fortsetzung der bisherigen Verlagerungspolitik empfohlen. Am Verlagerungsziel von maximal 650 000 alpenquerenden LKW-Fahrten wird festgehalten. Es soll jedoch neu spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels, d.h. voraussichtlich 2019, erreicht werden; dann werden die schienenseitigen Produktivitätsgewinne der NEAT voll zum Tragen kommen. Als Zwischenziel soll die Zahl der alpenquerenden LKWFahrten spätestens 2011 die Millionengrenze unterschreiten.
Die Verlagerung soll weiterhin in internationaler Zusammenarbeit angestrebt werden. Die Schweiz will dabei ihre Vorreiterrolle weiter behaupten und die notwendigen Impulse auf internationaler Ebene mit auslösen. Eine Verlagerung auf Kosten der Nachbarländer kann aber nicht im Interesse der Schweiz liegen, deshalb ist eine Abstimmung der Verlagerungspolitik innerhalb des Alpenbogens noch vermehrt anzustreben.
Die Verlagerungspolitik muss auf verschiedenen Ebenen ansetzen: Die bisher ergriffenen Massnahmen haben sich als wirksam erwiesen. Sie sind weiterzuführen und – wo nötig und möglich – zu intensivieren. Das betrifft die strassen- wie die schienenseitigen Massnahmen.

Zentrales neues Verlagerungsinstrument soll eine Alpentransitbörse sein. Diese ist ein innovatives Instrument zur marktwirtschaftlichen Steuerung des alpenquerenden Strassenverkehrs. Mit ihr würde für jede Alpenquerung eines schweren Güterfahrzeugs auf einer Transitstrasse ein Durchfahrtsrecht benötigt. Die Anzahl dieser Rechte für einen bestimmten Zeitraum würde limitiert. Die Börse stellt das institutionelle Forum für die effiziente Vergabe und den Handel der Durchfahrtsrechte dar. Kaufgegenstand ist ein Durchfahrtsrecht auf allen bezeichneten Alpenübergängen.
Mit der Güterverkehrsvorlage wird die gesetzliche Grundlage für die Einführung der Alpentransitbörse geschaffen. Das Gelingen der Einführung ist aber abhängig von Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft und den anderen Alpenländern.
Nur eine international abgestimmte Einführung im gesamten Alpenbogen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der schweizerischen Transportbranche kann erfolgversprechend sein.
Bis durch eine Alpentransitbörse die Rahmenbedingungen zugunsten der Schiene geändert werden können, muss der Schienengüterverkehr weiterhin finanziell gefördert werden. Ein Verzicht auf diese Förderung würde bei gleich bleibenden Rahmenbedingungen zu mehr Strassenverkehr führen und das Ziel von 650 000 Fahrten in weite Ferne rücken lassen.
Mit der Einführung einer Alpentransitbörse kann die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs schrittweise abgebaut werden, ohne dass dies mehr alpenquerende LKW-Fahrten nach sich zieht und die Erreichung des Ziels von 650 000 Fahrten gefährdet.
Für die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs in den Jahren 2011 bis 2018 müssen Mittel in Höhe des heutigen Förderniveaus weiterhin eingesetzt werden.
Wird jedoch die Alpentransitbörse vor 2018 eingeführt, so werden die vorgesehenen Mittel voraussichtlich nicht vollständig beansprucht.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene (Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG)
03.10.2007 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs (Fahne siehe Vorlage 2a)
03.10.2007 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 3
Bundesgesetz über Änderungen des Transportrechts
03.10.2007 SR Beratung ausgesetzt (vgl. neue Vorlage 4).

Vorlage 4
Bundesgesetz über den Gütertransport von Bahn- und Schifffahrtsunternehmen (Gütertransportgesetz, GüTG) (Entwurf der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates vom 4. September 2007)
03.10.2007 SR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission und Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 5
Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des nicht alpenquerenden kombinierten Güterverkehrs (Entwurf der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates vom 4. September 2007; Fahne siehe Vorlage 2b)
03.10.2007 SR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.

Vorlage 6
Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Güterverkehrs auf Schmalspurlinien (Entwurf der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates vom 4. September 2007; Fahne siehe Vorlage 2c)
03.10.2007 SR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.

Der **Ständerat** beschloss Eintreten auf die Vorlage ohne Gegenantrag. Beim Verlagerungsziel folgte das Plenum seiner Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat. Es beschloss, das Ziel von höchstens 650'000 Alpen querenden Lastwagen pro Jahr auf die Zeit nach Eröffnung der NEAT durch den

Gotthard zu verschieben. „Spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels“ (voraussichtlich 2019) soll das Verlagerungsziel erreicht sein (Art. 3 Abs. 2). Eine Kommissionsminderheit Ernst Leuenberger (S, SO) und Pierre-Alain Gentil (S, JU) wollte dieses Ziel bis spätestens 2012 erreicht sehen. Die Minderheit unterlag mit 26 zu 10 Stimmen.
Um das Verlagerungsziel zu erreichen, wollte der Bundesrat auch die Kompetenz, „auf dem alpenquerenden Güterschwerverkehr eine Abgabe für die Benützung besonderer alpiner Infrastrukturen der Transitstrassen“ (Alpentransitabgabe) erheben zu können (Art. 4). Auf Antrag der Kommission lehnte der Ständerat es jedoch mit 25 zu 7 Stimmen ab, dem Bundesrat diese Kompetenz zu erteilen und strich Artikel 4 aus dem Gesetzesentwurf.
Der Bundesrat verlangte auch die Kompetenz, eine mit den übrigen Ländern des Alpenbogens abgestimmte Alpentransitbörse einführen zu können, um das Verlagerungsziel 2019 zu erreichen. Dabei würden die Alpen querenden Lastwagenfahrten mit Kontingenten plafoniert. Die Kontingente sollen „auf nicht diskriminierende Weise und nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen versteigert“ werden (Art. 6 Abs. 2). Der Ständerat lehnte die Transitbörse nicht rundweg ab. Die Ratsmehrheit beschnitt jedoch mit 21 zu 18 Stimmen die Kompetenz des Bundesrates, dieses Mittel einzuführen. So kann er zwar – unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung – völkerrechtliche Verträge über eine Alpentransitbörse abschliessen. Er muss jedoch für deren Umsetzung dem Parlament eine Gesetzesvorlage unterbreiten (Art. 6 Abs. 1). Bundesrat Leuenberger befürchtete, das Parlament könne mit diesen Einschränkungen die Transitbörse weiter abschwächen oder verzögern. Er verwies dabei auf entsprechende Erfahrungen bei der Umsetzung des CO2-Gesetzes.

13. Umwelt, Raumplanung

Übersicht

98.451 Pa.Iv. Baumberger. Altlasten. Untersuchungskosten (UREK)
01.083 Alpenkonvention. Durchführungsprotokolle (UREK)
02.092 Tierschutzgesetz (WBK)
02.436 Pa.Iv. Hofmann Hans. Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes (RK)
03.421 Pa.Iv. UREK-SR. Kehrichtverbrennungsanlage des Kantons Tessin (UREK)
04.024 Grenzüberschreitende Luftverunreinigung (Göteborger Protokoll). Ratifikation (UREK)
04.039 Für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz - Ja!). Volksinitiative (WBK)
04.086 Gewässerschutzgesetz. Änderung (UREK)
05.027 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz. Teilrevision (UREK)
05.057 CO2-Gesetz. Umsetzung (UREK)
05.068 Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie (UREK)
05.084 Raumplanungsgesetz. Teilrevision (UREK)
06.077 Geoinformationsgesetz (UREK)
06.082 Globale Umweltprobleme. Rahmenkredit 2007-2010 (UREK)

98.451 Parlamentarische Initiative (Baumberger Peter). Altlasten. Untersuchungskosten

Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie NR (UREK-NR): 13.11.01
Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie NR (UREK-NR): 20.08.02 (BBl 2003 5008)
Stellungnahme des Bundesrates: 28.05.03 (BBl 2003 5043)

Ausgangslage

Die Parlamentarische Initiative verlangt, dass die Kosten für die Untersuchung eines im Kataster der belasteten Standorte eingetragenen oder zum Eintrag vorgesehenen Standorts dem Kanton auferlegt werden sollen, wenn sich der Standort im Nachhinein als nicht belastet erweist. 60 Prozent der dadurch anfallenden Kosten sollen den Kantonen aus dem Altlastenfonds des Bundes zurückerstattet werden.
Die bisher geltende Regelung im Umweltschutzgesetz beruht auf einer Revision des Gesetzes vom 21. Dezember 1995. Damals hatten die Eidgenössischen Räte erstmals Vorschriften über Altlasten in das Umweltschutzgesetz (Art. 32c bis 32e USG) eingefügt. Die Kantone wurden damit verpflichtet, einen öffentlich zugänglichen Kataster der belasteten Standorte zu erstellen und dafür zu sorgen, dass sanierungsbedürftige belastete Standorte (Altlasten) saniert werden. Zudem wurde geregelt, wer die Kosten von Altlastensanierungen zu tragen hat. Die gewählte Regelung stützte sich weitgehend auf die langjährige Bundesgerichtspraxis zur Kostentragung bei Massnahmen der Behörden (Ersatzvornahmen) zum Schutz der Gewässer.
Das Altlastenrecht hat sich bisher insgesamt bewährt. Die Erfassung der ca. 50 000 belasteten Standorte wird von den Kantonen zügig vorangetrieben. Einige hundert der vermuteten 3000 bis 4000 Altlasten sind bereits saniert worden (Stand: 2002). Es lässt sich aber kaum vermeiden, dass bei der systematischen Erfassung auch einzelne Standorte im Kataster eingetragen werden, bei denen die spätere Untersuchung zeigt, dass sie nicht belastet sind. Die Kosten für diese Untersuchungen wurden bisher in der Regel den Inhabern auferlegt. Diese oft als ungerecht empfundene Praxis will die Parlamentarische Initiative von Peter Baumberger (C, ZH) korrigieren.

Verhandlungen

27.09.1999 NR Der Initiative wird Folge gegeben.
14.12.2001 NR Fristverlängerung bis zur Wintersession 2002.
13.12.2002 NR Fristverlängerung bis zur Wintersession 2003.

Vorlage 1
Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG)
18.03.2004 NR Beschluss gemäss Antrag der Kommission.
29.09.2004 SR Abweichend.
28.02.2005 NR Abweichend.
09.06.2005 SR Festhalten
22.09.2005 SR Abweichend.
30.11.2005 SR Abweichend.
14.12.2005 NR Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
14.12.2005 SR Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
16.12.2005 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:0)
16.12.2005 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

Auf Antrag der nationalrätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung, Energie und Kommunikation (UREK) gab der Nationalrat der Initiative in der Herbstsession 1999 Folge. Daraufhin wurde eine Subkommission eingesetzt, welche das ursprüngliche Anliegen der Parlamentarischen Initiative aufnahm und ergänzte. Wesentlicher Streitpunkt zwischen den Räten war die Finanzierung bei Aushubmaterial von belasteten Standorten (Art. 32bbis USG). Gemäss **Nationalrat** sollte der Verursacher Mehrkosten für Untersuchung und Entsorgung des verunreinigten Aushubmaterials von einem zwar belasteten, aber nicht sanierungsbedürftigen Standort tragen, wenn dieses Material bei der Erstellung oder Änderung von Bauten anfällt und besonders behandelt oder abgelagert werden muss.
Die Umweltkommission des **Ständerats** schlug dem Plenum vor, Artikel 32bbis wieder zur streichen. Sie befürchtete wie der Bundesrat bei Annahme von Artikel 32bbis folgende Auswirkungen: bei 40 000 bis 50 000 belasteten Standorten könnte die vorgesehene Regelung dazu führen, dass die Besitzer, welche die Belastung nicht selbst verursacht haben, möglichst rasch ihren Standort aufwendig untersuchen lassen würden, um die Verursacherfrage abzuklären. Im für sie günstigen Fall würden diese Grundstücksbesitzer vom Kanton eine Kostenverfügung (mit Rekursmöglichkeit) verlangen und den belasteten Untergrund möglichst umgehend auf Kosten des Verursachers der Belastung entfernen lassen.
Der Ständerat folgte durchwegs den Anträgen seiner Kommission. Er strich Artikel 32bbis wieder aus dem Entwurf und folgte auch bei den anderen Differenzen, die vor allem redaktionelle Neufassungen und Vereinfachungen der neuen Artikel des Umweltschutzgesetzes betrafen, seiner Kommission.
Der **Nationalrat** seinerseits hielt bei Artikel 32bbis am Verursacherprinzip fest. Der Verursacher der Bodenbelastung sollte primär in die Pflicht genommen werden. Die Grosse Kammer wollte dem Ständerat teilweise entgegenkommen und fügte auf Antrag ihrer Kommission bei Artikel 32bbis den Absatz 1 hinzu, der bestimmt, dass nur die mit der Sanierung verbundenen „notwendigen Arbeiten" dem Verursacher belastet werden können. Der Inhaber sollte somit dafür sorgen, dass im Rahmen einer geplanten Umnutzung und unter Berücksichtigung der raumplanerischen und baurechtlichen Vorschriften möglichst wenig Aushub anfällt, der besonders behandelt werden muss. Damit sollten die Kosten für den Verursacher möglichst minimiert werden. Zudem müsste der Verursacher der Belastung nur dann die Kosten tragen, wenn der Inhaber beim Erwerb des Grundstückes „bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung und vom Ausmass der Kostenfolge keine Kenntnis haben konnte". In Artikel 32bbis wurde vom Nationalrat festegelegt, dass der Inhaber dann die Kosten tragen soll, wenn die Verursacher nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind.
In allen anderen noch hängigen Differenzen folgte der Nationalrat dem Ständerat.
Der **Ständerat** wollte auch den Kompromissvorschlag der Grossen Kammer bei Art. 32bbis nicht annehmen. Die Kantone standen dieser Regelung ebenfalls negativ gegenüber.
Mit dem Ziel, bei Artikel 32bbis eine Lösung zu erreichen, trat die Kommission für Umwelt, Raumplanung, Energie und Kommunikation (UREK) des **Nationalrats** direkt mit den Vertretern der Kantone, bzw. mit der Bau-, Planungs-, und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) in Verbindung. Namens der Kommission wiesen Rudolf Rechsteiner (S, BS) und André Reymond (V, GE) darauf hin, dass dadurch eine Annäherung der Positionen herbeigeführt werden konnte. Die von der Kommission

vorgeschlagene Lösung soll zeitlich eng befristet sein. Leistungen sollen beim Verursacher nur dann geltend gemacht werden können, wenn der Inhaber das Grundstück zwischen 1972 und 1997 erworben hat. Ansprüche können längstens während 15 Jahren ab Inkrafttreten von Artikel 32bbis geltend gemacht werden, voraussichtlich bis zum Jahre 2021. Zudem muss der Inhaber eines Grundstücks nach Version der Kommission nachweisen, dass er vom Verursacher keine Entschädigung erhalten hat und dass beim Verkauf des Grundstücks wegen der Altlasten keine Preisnachlässe gewährt wurden. Der Verursacher muss mindestens zwei Drittel der Mehrkosten für die Untersuchung und Entsorgung des Materials tragen. Der Inhaber des Standorts muss somit den restlichen Teil der Mehrkosten – in der Regel 10 bis 20 Prozent – übernehmen. Der Nationalrat nahm den Vorschlag seiner Kommission ohne weitere Diskussion an.
Der **Ständerat** stimmte der Fassung des Nationalrates bei Artikel 32bbis teilweise zu. Die Verursacher und früheren Inhaber sollten jedoch nicht „mindestens zwei Drittel der Mehrkosten für die Untersuchung und Entsorgung des Materials“, sondern „einen angemessenen Teil der Mehrkosten“ tragen müssen.
Da damit auch nach zwei Runden der Differenzbereinigung keine Einigung hatte erzielt werden können, fand eine Einigungskonferenz statt. Mit 13 zu 11 Stimmen beantragte sie, der Version des Nationalrates zu folgen. Beide Räte folgten diesem Antrag und nahmen die Vorlage ohne Gegenstimme an.

01.083 Alpenkonvention. Durchführungsprotokolle

Botschaft vom 19. Dezember 2001 zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) (BBl 2002 2922)

Ausgangslage

Der Alpenraum hat vielfältige ökonomische und ökologische Funktionen sowohl für die ansässige Bevölkerung als auch für die umliegenden Regionen und Länder zu erfüllen. Die Entwicklung der internationalen Wirtschaftsordnung und der zunehmende zivilisationsbedingte Druck auf die Umwelt gefährden aber den alpinen Raum in seiner wirtschaftlichen und ökologischen Substanz. Um die gemeinsamen Probleme grenzüberschreitend angehen zu können, beauftragten die Vertreter der Alpenstaaten im Oktober 1989 eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung einer Konvention zum Schutz der Alpen.
Ab 1990 wurden nach und nach eine Rahmenkonvention und acht Durchführungsprotokolle in den Bereichen „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“, „Berglandwirtschaft“, „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Bergwald“, „Tourismus“, „Bodenschutz“, „Energie“, „Verkehr“ sowie das Protokoll „Streitbeilegung“ ausgearbeitet.
Die Rahmenkonvention trat international im März 1995 in Kraft. Sie wurde von allen Vertragsparteien, d.h. von Österreich, Deutschland, Liechtenstein, Frankreich, Slowenien, der Europäischen Gemeinschaft, Monaco, der Schweiz und Italien ratifiziert.
Die Schweiz ratifizierte die Rahmenkonvention am 28. Januar 1999. Hingegen wurde die Ratifizierung der bis damals abgeschlossenen Durchführungsprotokolle vom Parlament zurückgestellt mit dem Auftrag, erst alle in Verhandlung stehenden Protokolle abzuschliessen. Dies ist in der Zwischenzeit geschehen. Unter dem Vorsitz der Schweiz (1999 und 2000) wurden zudem alle neun Protokolle sprachlich aufeinander abgestimmt. Diese sind Gegenstand der Botschaft.
Die Ratifizierung der Rahmenkonvention im Jahre 1999 war erst möglich, nachdem sich Bund und Kantone in einem längere Zeit dauernden Verständigungsprozess einigen konnten. Die Regierungen der direkt betroffenen Gebietskörperschaften verfolgten die Verhandlungen zu Beginn mit einer gewissen Besorgnis, befürchteten sie doch, dass die Erhaltung der Umweltqualität im Rahmen der Konvention einseitig auf Kosten der wirtschaftlichen Interessen der ansässigen Bevölkerung gehen würde.
Die Schweiz bemühte sich in den Jahren 1992–1994, Vorschläge für die Verstärkung der sozio-ökonomischen Aspekte in den Protokollen auszuarbeiten. Die Minister der Alpenstaaten nahmen die Vorschläge auf. In alle Protokolle fanden Bestimmungen zu Subsidiarität, Mitsprache, regionaler Förderung und Abgeltung als Standardformulierungen Eingang. Wirtschaftliche Entwicklungsanliegen wurden in besonderem Masse in das ehemalige Protokoll „Raumplanung“ integriert, welches in „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ umbenannt wurde.
Nach den Erfolgen der Schweizer Delegation in den internationalen Verhandlungen folgte ein innenpolitischer Verständigungsprozess. Herausragendes Ereignis dabei war die Tagung von Arosa vom 23./24. August 1996. Bund und Kantone konnten sich darüber einigen, dass die Mitwirkung bei

der Alpenkonvention für die Schweiz und die Bergkantone von Vorteil sei. Die wichtigsten Ergebnisse wurden in einer gemeinsamen Erklärung Bund/Alpenkantone festgehalten. Sie betrafen die Übereinstimmung des schweizerischen Rechts mit den Anforderungen der Protokolle, die Vollzugsebene, die Rücksichtnahme auf regionale Auswirkungen bei sektoralen Bundesentscheiden und den politischen Willen, die Alpenkonvention bezüglich Schutz und Nutzung ausgewogen umzusetzen.
Im Hinblick auf die nun anstehende Ratifizierung der Protokolle fand am 6. Juni 2001 in Glarus eine erneute Konferenz von Bund und Kantonen statt, um eine Neubeurteilung vorzunehmen. Es zeigte sich dabei, dass die Ergebnisse der Konferenz von Arosa immer noch gültig sind und dass die Alpenkantone die Ratifizierung der Protokolle unterstützen.
Die Umsetzung der Konvention und der neun hier zur Diskussion stehenden Protokolle bedingen in unserem Land keine Anpassungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe.
In der Botschaft wird der politische Wille des Bundesrates verankert, bei der Umsetzung der Alpenkonvention den Schutz der Ressourcen und die wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeit der ansässigen Bevölkerung ausgewogen zu berücksichtigen.
Sie zeigt auf, dass weder spezielle Umsetzungspolitiken noch -strukturen vorzusehen sind, sondern dass die Konvention und ihre Protokolle zur Überprüfung der verschiedenen Aspekte aller Projekte, die das Berggebiet betreffen, beizuziehen sind. Sie gibt konkrete Anhaltspunkte, auf welche Art und Weise die Ziele der Konvention in die Tagespolitik einfliessen sollen. Die Alpenkonvention und ihre Protokolle werden damit zu einem Instrument für die Weiterentwicklung einer ganzheitlichen Berggebietspolitik. Im Weiteren zeigt die Botschaft auf, dass die Ratifizierung der Protokolle der Alpenkonvention keine Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Kantonen zur Folge haben wird, die Alpenkantone weitgehend für den Vollzug zuständig sind sowie durch eine gewisse Vereinheitlichung der Zielsetzungen im Alpenraum die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtert wird.
Die thematische Breite von Konvention und Protokollen und der Wille des Bundes, die Regierungen der Alpenkantone zu allen Schritten beizuziehen sowie auch regierungsexterne Kreise auf geeignete Weise am Prozess teilnehmen zu lassen, erfordert eine verbindliche Zusammenarbeit verschiedener Akteure. Die Arbeit innerhalb der Bundesverwaltung sowie die Zusammenarbeit des Bundes mit den Alpenkantonen ist unter der Federführung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE), welches auf den 1. Januar 2001 die Verantwortung für die Alpenkonvention vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) übernommen hat, in die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) eingebettet. Regierungsexterne Kreise werden periodisch zur Umsetzung und Weiterentwicklung des Vertragswerks informiert und angehört.
Da die in der Botschaft vorgeschlagenen Massnahmen in erster Linie in unabhängig von der Alpenkonvention und ihren Protokollen schon bestehende oder zukünftige Projekte und Programme einfliessen werden und innerhalb vorhandener Organisationsstrukturen gearbeitet wird, entstehen für den Bund keine zusätzlichen Ausgaben.

Verhandlungen

11.03.2003 SR Rückweisung an die Kommission.
15.06.2004 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Die ständerätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) beantragte dem Plenum im März 2003 mit 8 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen, auf das Geschäft nicht einzutreten und die Ratifikation der Protokolle abzulehnen. Sie verlangte in einer Motion (02.3659), dass die Durchführungsprotokolle zur Alpenkonvention als Empfehlung anerkannt werden. Nach Ansicht der Kommission sollten die Ziele der Konvention und ihrer Protokolle eigenständig in inländisches Recht umgesetzt werden.
Namens der Kommission beantragte Christoffel Brändli (V, GR) im **Ständerat** Nichteintreten. Bei den Protokollen sei die Tragweite umstritten und nicht absehbar. Sie schüfen Sonderrecht für ein Teilgebiet der Schweiz und dies führe zwangsläufig zu Konflikten. Der Ständerat sprach sich jedoch mit 20 zu 18 Stimmen für Eintreten auf die Vorlage aus. Mit 33 zu einer Stimme folgte er einem Antrag von Theo Maissen (C, GR), das Geschäft an die Kommission zurückzuweisen. Die Kommission sollte abklären, ob allenfalls einzelne Protokolle ratifizierbar wären. Die Schweiz im Herzen der Alpen dürfe sich laut Maissen nicht aus der grenzüberschreitenden Verantwortung stehlen. Die Schweizer Alpenpolitik werde durch diese Protokolle im ganzen EU-Raum anerkannt. Wenn die Schweiz sie nicht ratifiziere, sei sie in einer denkbar schlechten Position, um bei der Weiterentwicklung des internationalen Alpenschutzes mitzureden.

Im Juni 2004 wurde die Debatte zu den Ausführungsprotokollen weitergeführt. Die Kommission prüfte laut Kommissionssprecher Rolf Büttiker (RL, SO), ob in der Schweiz bei einer Ratifizierung der einzelnen Protokolle gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, ob den Kantonen zusätzliche Verpflichtungen auferlegt werden und ob damit Finanzbedürfnisse für Bund und Kantone geschaffen werden. Fazit dieser Arbeit war, dass die Kommissionsmehrheit dem Plenum beantragte, den Bundesrat vorerst zur Ratifizierung von drei Protokollen zu ermächtigen: „Raumplanung und Nachhaltige Entwicklung", „Verkehr" und „Bodenschutz". Die Kommission schlug vor, die Genehmigung dieser drei Protokolle mit einem Auftrag an den Bundesrat zu versehen. Er soll mit erläuternden Erklärungen und einem Vorbehalt gegenüber den anderen Vertragsstaaten zum Ausdruck bringen, wie die Schweiz die Protokolle versteht. So soll aus der Ratifizierung kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf entstehen und die föderalistische Kompetenzaufteilung in der Schweiz zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden soll gewahrt werden. Das Plenum folgte dem Antrag der Kommissionsmehrheit.
Ein Antrag der Kommissionsminderheit auf weitere Sistierung des Geschäfts, vor allem unterstützt von Vertretern der Tourismus- und Randregionen, wurde mit 27 zu 17 Stimmen abgelehnt. Die Minderheit wollte damit die Behandlung aller neun Protokolle aufschieben. Zuerst sollte der erwartete Bericht des Bundesrates zur Regionalpolitik behandelt werden.
In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit dem Antrag, die drei Protokolle „Verkehr", „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung" sowie „Bodenschutz" unter Auflagen zu ratifizieren, mit 24 zu 10 Stimmen gutgeheissen.
Mit einer Motion (04.3260) beauftragte der Ständerat den Bundesrat, über die Auswirkungen aller Protokolle auf das Landesrecht und das Berggebiet zu berichten.
Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des **Nationalrates** beschloss ihrerseits, die Antwort des Bundesrates auf die Ständeratsmotion abzuwarten, bevor sie sich mit den Durchführungsprotokollen zur Alpenkonvention befasst. In der Herbstsession 2004 überwies auch der Nationalrat diese Motion.

02.092 Tierschutzgesetz

Botschaft vom 9. Dezember 2002 zur Revision des Tierschutzgesetzes (BBl 2003 657)

Ausgangslage

Das Tierschutzgesetz hat zusammen mit der Tierschutzverordnung in den rund 20 Jahren seit dem Inkrafttreten das Los der Tiere in der Schweiz nachhaltig verbessert. Ein Inspektionsbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) bemängelt aber, dass das Gesetz nicht mit dem nötigen Druck umgesetzt werde und fordert eine Verbesserung des Vollzugs. In einem ersten Schritt hat der Bundesrat 1997 die Tierschutzverordnung revidiert und einen Teil der Empfehlungen der Kommission umgesetzt. Mit der vorliegenden Gesetzesänderung sollen nun die grundlegenden Empfehlungen in das Gesetz überführt werden. Das Schutzniveau der Tiere in der Schweiz soll weder gesenkt noch erhöht werden. Es ist im internationalen Vergleich hoch.
Das Gesetz soll stufengerechter gestaltet werden. Das bedeutet, dass direkte Handlungsanweisungen an die Vollzugsorgane und an die Personen, die mit Tieren umgehen, nicht auf der Stufe des Gesetzes geregelt, sondern in die Verordnung verwiesen werden sollen. Allerdings hat sich gezeigt, dass sowohl Tierschutzkreise wie Vollzugsorgane ein möglichst detailliertes Gesetz vorziehen.
Im Bestreben, den Vollzug zu verbessern, wird auf Empfehlung der GPK-S das Schwergewicht auf neue Vollzugsinstrumente gelegt:
– Ausbildung und Information;
– Zielvereinbarung und Leistungsauftrag.
Der Bundesrat soll ermächtigt werden, für Personen, die mit Tieren umgehen, Ausbildungsvorschriften zu erlassen. Mit solchen kann der tiergerechte Umgang des Menschen mit dem ihm anvertrauten Tier besser sichergestellt werden als allein mit baulichen Massnahmen. Der Bund soll im Weiteren beauftragt werden, für die Information der Öffentlichkeit über Tierschutzfragen zu sorgen. Zielvereinbarung und Leistungsauftrag (Mitwirkung Dritter) sind neue Instrumente. Mit der Zielvereinbarung wird der Bundesrat ermächtigt, zusammen mit den Kantonen Schwergewichte in Teilfragen des Vollzugs zu setzen. Die Zielvereinbarung ist ein politisches Instrument im Dienste der Oberaufsicht und der Steuerung. Der Leistungsauftrag ist als Mitwirkung Dritter am Vollzug oder als „Outsourcing" bekannt. Damit kann das Know-how von Organisationen und Firmen in den Vollzug eingebunden werden.
Einem Begehren der Kantone entsprechend wird vorgeschlagen, dass die Kantone für bestimmte Teile des Vollzugs Gebühren erheben dürfen. Die neuen Instrumente sollen das bewährte bisherige

Instrumentarium des Gesetzes nicht ersetzen, sondern ergänzen. Es ist deshalb mit einem vermehrten Vollzugsaufwand zu rechnen. Der Bundesrat sieht vor, für den Vollzug auf Bundesebene unter Einhaltung des Ausgabenplafonds gemäss Schuldenbremse nach Möglichkeit schrittweise sechs neue Stellen zu bewilligen und die jährlichen Sachausgaben um 1,2 Millionen Franken zu erhöhen.

Verhandlungen

24.09.2003	SR	Die Beratung der Vorlage wird sistiert bis die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative "Für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz - Ja!)" vom 23. Juli 2003 vorliegt.
06.10.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
15.06.2005	NR	Abweichend.
27.09.2005	SR	Abweichend.
30.11.2005	NR	Abweichend.
07.12.2005	SR	Abweichend.
14.12.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (45:0)
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (166:22)

Der **Ständerat** hatte in der Herbstsession 2003 die Beratung der Vorlage sistiert, um die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative „Für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz – Ja)“ (04.039) abzuwarten, die im Juni 2004 vorlag.
In der Herbstsession 2004 nahm die Kleine Kammer gleichzeitig die Beratung der Revision des Tierschutzgesetzes und der Volksinitiative „Tierschutz – Ja!“ auf. Die Revision des Tierschutzgesetzes sollte als indirekter Gegenvorschlag zur Tierschutz-Initiative dienen.
Der Ständerat verschärfte die Revisionsvorlage des Bundesrates in einigen sensiblen Bereichen und versuchte so, den Initianten von „Tierschutz – Ja!“ entgegenzukommen. Zu Diskussionen führten vor allem die Themen Ferkelkastration, Tierversuche, Tiertransporte sowie Mindestanforderungen für die Nutztierhaltung und ihre wirtschaftliche Tragbarkeit für die Landwirtschaft.
Eintreten auf die Revision des Tierschutzgesetzes war unbestritten. Bei den Mindestanforderungen für die Nutztierhaltung (Art. 6, Abs. 2) folgte der Ständerat dem Vorschlag der Mehrheit der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK): Der Bundesrat wollte Mindestanforderungen für die Nutztierhaltung im Rahmen der wissenschaftlichen Erkenntnisse und nach dem Stand der technischen Entwicklung festlegen. Die Kommissionsmehrheit fügte dem hinzu, dass auch die „wirtschaftliche Tragbarkeit“ zu berücksichtigen sei. Simonetta Sommaruga (S, BE) wehrte sich mit einem Einzelantrag dagegen, die wissenschaftlich ermittelten Mindestanforderungen für die Nutzierhaltung mit der wirtschaftlichen Tragbarkeit zu relativieren. Das Plenum folgte jedoch der Kommissionsmehrheit und lehnte den Antrag Sommaruga mit 22 zu 15 Stimmen ab.
Bei den Tiertransporten (Art. 13) begab sich der Ständerat auf einen Mittelweg: Die Kommissionsmehrheit wollte im Gesetz – präziser als der Bundesrat - festschreiben, dass „Tiertransporte schonend und ohne unnötige Verzögerung durchzuführen“ sind. Eine Kommissionsminderheit (Eugen David (C, SG), Anita Fetz (S, BS), Gisèle Ory (S, NE)) verlangte die Formulierung, Tiertransporte „auf das Nötigste zu beschränken“. Der Antrag der Mehrheit wurde mit 23 zu 10 Stimmen angenommen.
Diskutiert wurde auch die Übergangsfrist bis zum Verbot der Ferkelkastration (Art. 42a, Übergangsbestimmung zu Art. 14). Laut Artikel 14 dürfen Schmerz verursachende Eingriffe nur unter allgemeiner oder örtlicher Schmerzausschaltung von einer fachkundigen Person vorgenommen werden. Der Ständerat beschloss zusätzlich - der Kommissionsmehrheit folgend - die chirurgische Kastration von Ferkeln ohne Schmerzausschaltung ab 1. Januar 2009 zu verbieten (Artikel 42a). Falls es 2009 immer noch keine praxistaugliche Methode gibt, kann der Bundesrat das Verbot bis 2011 hinausschieben. Dagegen wehrte sich Simonetta Sommaruga (S, BE) mit ihrem Antrag, die chirurgische Kastration von Ferkeln ohne Schmerzausschaltung ab 1. Januar 2009 definitiv zu verbieten. Sie verlangte klare Zielvorgaben, damit das Gesetz bei der Bevölkerung Unterstützung finde. Nur so sei der Rückzug der Initiative „Tierschutz – Ja!“, bei der Verbesserungen bei der Ferkelkastration ein wichtiges Anliegen sind, allenfalls möglich. Der Antrag der Kommissionsmehrheit wurde vom Plenum gegenüber dem Antrag Sommaruga mit 24 zu 12 Stimmen vorgezogen.
Beim Thema Tierversuche (Art. 15 bis 18) fügte der Ständerat dem Vorschlag des Bundesrates die Bestimmung hinzu, dass ein Tierversuch insbesondere dann nicht zulässig sein soll, wenn er

„gemessen am erwarteten Kenntnisgewinn dem Tier unverhältnismässige Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügt“ (Art.17) oder wenn geeignete Alternativmethoden vorhanden sind.
Eine Kommissionsminderheit unter Anita Fetz (S, BS) wollte mit dem Tierschutzanwalt eine Instanz einführen, die dem Gesetz Nachachtung verschafft und für die Rechte der Tiere sorgt. Die Kantone sollten verpflichtet werden, die Institution des Tieranwaltes zu schaffen. Hansruedi Stadler (C, UR) opponierte mit dem Argument, mit einem solchen Sonderstaatsanwalt würde in die heutige Kompetenzordnung eingegriffen, wonach die Kantone für die Organisation der Gerichte und die Rechtsprechung in Strafsachen zuständig sind. Der Tieranwalt wurde mit 27 zu 10 Stimmen abgelehnt.
Mit Annahme des revidierten Tierschutzgesetzes wurde gleichzeitig die Initiative „für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz – ja)“ Volk und Ständen zur Ablehnung empfohlen.
Auch im **Nationalrat** war Eintreten auf die Revision unbestritten. Das Tierschutzgesetz sollte im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags zur Initiative „Tierschutz – Ja!“ behandelt werden.
Auf Vorschlag einer Mehrheit der nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) wurde neu eine präzisere Regelung der Deklaration für Nahrungsmittel aus tierischer Produktion eingeführt (Art. 5 Abs. 3). Herkunft, Produktionsmethode und Art der Tierhaltung sollten klar ersichtlich sein. Dafür engagierten sich gemeinsam Maya Graf (G, BL) und Josef Kunz (V, LU). Mit sämtlichen Stimmen der Grünen und der Sozialdemokraten sowie mit knapp der Hälfte der SVP-Fraktion gelang es, die Deklarationspflicht ins Gesetz zu schreiben (87 zu 71 Stimmen). Die Christlichdemokratische und die freisinnig-demokratische Fraktion waren gemeinsam mit dem Bundesrat dagegen, diese Bestimmung in das Tierschutzgesetz aufzunehmen. Sie begründeten ihre Ablehnung unter anderem damit, dass die Nahrungsmitteldeklaration im Lebensmittel- und im Landwirtschaftsgesetz bereits umfassend geregelt sei. Zudem verlange nicht einmal die Tierschutzinitiative eine solche Deklarationspflicht.
Der Nationalrat führte mit 96 zu 61 Stimmen neu auch ein Importverbot für Hunde- und Katzenfelle sowie für daraus hergestellte Produkte ein (Artikel 12, Absatz 2). Dem Vorschlag ihrer Kommissionsmehrheit folgend stimmten Linke, Grüne und Christlichdemokraten dem Importverbot zu.
Bei den Tiertransporten folgte das Plenum ebenfalls der Kommissionsmehrheit und brachte gegenüber dem Ständerat eine Präzisierung an. Der ständerätlichen Version, wonach Tiertransporte schonend und ohne unnötige Verzögerungen durchzuführen sind, fügte die Grosse Kammer die konkrete Beschränkung der Fahrzeit ab Verladeplatz auf höchstens sechs Stunden hinzu (Art. 13 Absatz 1).
Diverse Minderheitsanträge, die bei den Tierversuchen eine weitere Verbesserung des Schutzniveaus anstrebten, hatten keinen Erfolg. So lehnte es der Rat ab, einer links-grünen Kommissionsminderheit zu folgen und Tierversuche zu verbieten, wenn Alternativmethoden existieren. Auch Tierversuche für die Erforschung und Entwicklung von Luxusgütern sollen entgegen dem Antrag dieser Kommissionsminderheit weiter zugelassen werden. Geschlossen für die Minderheitsanträge stimmten die Sozialdemokraten und die Grünen.
Wie im Ständerat wurde auch im Nationalrat die Einführung des Tieranwalts diskutiert und schliesslich mit 81 zu 57 Stimmen verworfen. Namens der Kommissionsminderheit beantragte Doris Stump (S, AG), das Institut des Tierschutzanwaltes in das Tierschutzgesetz aufzunehmen. Dies entspricht auch einer Forderung der Initiative „Tierschutz – Ja!“. Aufgabe des Tierschutzanwaltes wäre gewesen, in Strafverfahren wegen Verstössen gegen das Tierschutzgesetz die Interessen der geschädigten Tiere wahrzunehmen. Wie im Ständerat argumentierten die Gegner und auch Bundesrat Joseph Deiss, man dürfe sich in dieser Frage nicht in die Hoheit der Kantone einmischen. Links-Grün befürwortete den Tieranwalt, die bürgerlichen Ratsmitglieder lehnten ihn mit wenigen Ausnahmen ab.
Die Ferkelkastration ohne Betäubung soll entgegen dem Beschluss des Ständerats ab 2009 „grundsätzlich“ verboten werden (Artikel 42a / Übergangsbestimmung zu Art. 14). Der Nationalrat folgte damit der Mehrheit seiner Kommission. Die Minderheit beantragte sich dem Ständerat anzuschliessen, der das Verbot der Ferkelkastration um maximal zwei Jahre hinausschieben wollte, falls bis anfangs 2009 keine praxistaugliche Alternativmethode zur Verfügung stehen sollte. Das definitive Verbot per 2009 wurde mit 107 zu 51 Stimmen angenommen.
In der Gesamtabstimmung wurde das so revidierte Gesetz mit 148 zu 8 Stimmen aus der SVP-Fraktion angenommen. Die Initiative „Tierschutz-Ja!“ wurde Volk und Ständen einstimmig zur Ablehnung empfohlen.
Bei der Differenzbereinigung strich der **Ständerat** die vom Nationalrat neu ins Gesetz aufgenommene präzisere Deklaration für Nahrungsmittel aus tierischer Produktion nach Herkunft, Produktionsmethode und Art der Tierhaltung (Art. 5 Abs. 3). Christiane Langenberger (RL, VD) argumentierte namens der Kommissionsmehrheit unter anderem, es sei nicht praktikabel, für

Nahrungsmittel, die aus verschiedenen Tieren hergestellt werden die Art der Tierhaltung zu deklarieren. Die bisherigen Deklarationsbestimmungen im Lebensmittel- und im Landwirtschaftsgesetz reichten aus. Anita Fetz (S, BS) und Simonetta Sommaruga (S, BE) verwiesen vergeblich darauf, dass die Transparenz für die Konsumenten gerade bei tierischen Produkten sehr wichtig sei und der notwendige Spielraum für vernünftige Regelungen durchaus bestehe. Auch Hannes Germann (V, SH) verlangte mehr Transparenz bei den Nahrungsmitteln aus tierischer Produktion. Die Inlandproduktion werde mit strengen Auflagen konfrontiert und so brauche es auch bei Importprodukten mehr Transparenz. Der Bundesrat habe sehr wohl die Möglichkeit die Deklarationspflicht dort zu verankern, wo es Sinn mache, nämlich bei den homogenen Fleischsorten. Die Deklarationspflicht wurde jedoch mit 27 zu 10 Stimmen wieder aus dem Gesetzesentwurf gestrichen.
Beim Importverbot für Katzen- und Hundefelle folgte der Ständerat dem Nationalrat, der diese Bestimmung neu ins Gesetz aufgenommen hatte (Art. 12 Abs. 2). Er folgte dem Nationalrat ebenso bei den strengeren Bestimmungen betreffend Transportzeiten für Tiere (Art. 13).
Beim Verbot der Ferkelkastration ohne Narkose ab 2009 hielt der Ständerat an seiner Version mit einer möglichen zweijährigen Erstreckungsfrist bis 2011 fest. Der Nationalrat wollte die Kastration ohne Betäubung ab 2009 grundsätzlich und ohne Aufschub verbieten. (Art. 42a / Übergangsbestimmung zu Art. 14).
Bei den meisten Differenzen schwenkte der **Nationalrat** auf die Linie des Ständerates ein. So akzeptierte er beim Verbot der Ferkelkastration ohne Narkose ab 2009 die Version des Ständerates mit einer möglichen zweijährigen Erstreckungsfrist bis 2011. Auch beim Zutrittsrecht (Art. 38) für Tierkontrollen folgte er der Kleinen Kammer und verzichtete auf die früher von ihm selbst neu eingebrachte Bestimmung, wonach die ordentlichen Kontrollen in der Regel anzumelden seien. Der Nationalrat hielt jedoch daran fest, die Missachtung der Würde des Tieres (Art. 25 Abs. 1 Buchstabe a) ausdrücklich unter Strafe zu stellen. Dem schloss sich schliesslich auch der **Ständerat** an, nachdem er bei der ersten Beratung den Passus der Tierwürde aus dem Gesetzesentwurf gestrichen hatte. Bis in die letzte Runde der Differenzbereinigung blieb die Deklarationspflicht für Nahrungsmittel aus tierischer Produktion umstritten. Die **grosse Kammer** folgte schliesslich dem Ständerat und verzichtete auf die von ihr selbst in den Gesetzesentwurf eingebrachte Deklarationspflicht. Damit war die letzte Differenz zum Ständerat bereinigt.
In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage im Nationalrat mit 166 zu 22 Stimmen aus der SVP-Fraktion angenommen. Der Ständerat nahm die Vorlage einstimmig an.

02.436 Parlamentarische Initiative (Hofmann Hans). Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes

Bericht der Kommissionen für Rechtsfragen (RK-SR): 15.05.2003
Bericht der Kommissionen für Rechtsfragen (RK-SR): 27.06.2005 (BBl 2005 5351)
Stellungnahme des Bundesrates: 24.08.2005 (BBl 2005 5391)

Ausgangslage

Ständerat Hans Hofmann (V, ZH) reichte am 19. Juni 2002 die parlamentarische Initiative (02.436) ein, welche die Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Umweltschutzgesetz sowie die Verhinderung von Missbräuchen durch die Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes verlangt. Am 15. Mai 2003 prüfte die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates seine Initiative. Mit 7 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen beantragte sie, der Initiative Folge zu geben. In ihren Erwägungen stellte sie damals klar, dass sie weder die Umweltverträglichkeitsprüfung noch das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen abschaffen wolle. Es wurde jedoch als notwendig erachtet, die Verfahrensabläufe sowie den Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfungen und des Verbandsbeschwerderechtes eingehend zu prüfen. Der Ständerat beschloss ohne Gegenstimme, der Initiative Folge zu geben und beauftragte seine Kommission für Rechtsfragen, eine Vorlage auszuarbeiten.
Die ständerätliche Rechtskommission veröffentlichte ihren Bericht am 27. Juni 2005 mit folgender Zusammenfassung:
„Im Rahmen der parlamentarischen Initiative von Ständerat Hans Hofmann (02.436) … beantragt die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hauptsächlich Änderungen des Umweltschutzgesetzes sowie des Natur- und Heimatschutzgesetzes. Diese Vorlage bezweckt, die

Umweltverträglichkeitsprüfungen zu entlasten, Missbräuche bei der Ausübung des Beschwerderechts von Umweltschutzorganisationen zu verhindern und die Bauverfahren zu beschleunigen.
Was die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) betrifft, schlägt die Kommission verschiedene konkrete Massnahmen vor. So soll bei klaren Verhältnissen die Voruntersuchung als UVP gelten. Die Liste der Anlagetypen und deren Schwellenwerte sind durch den Bundesrat periodisch nach einschränkenden, gesetzlich verankerten Kriterien zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die Begründung öffentlicher oder konzessionierter Bauvorhaben soll nicht mehr Teil des UV-Berichts sein. Es wird darauf verzichtet, im Umweltverträglichkeitsbericht Massnahmen zu erwähnen, die nebst den für den Umweltschutz vorgesehenen Massnahmen eine weitere Verminderung der Umweltbelastung ermöglichen.
Die Anträge zum Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen sind unterschiedlicher Natur. Die Kommission beantragt zunächst Änderungen, welche die Organisationen selbst betreffen. Um beschwerdeberechtigt zu sein, muss eine Organisation gesamtschweizerisch tätig sein und rein ideelle Zwecke verfolgen. Ihr Beschwerderecht soll sich auf Rechtsbereiche beschränken, die seit mindestens 10 Jahren Gegenstand des statutarischen Zwecks der Organisation bilden. Das Recht zur Einreichung einer Beschwerde steht in der Regel dem obersten Exekutivorgan der Organisation zu.
Im Weitern ist die Kommission der Ansicht, dass die umweltrechtliche Beurteilung von Bauvorhaben bereits in der Raumplanungsphase erfolgen soll. Mit einer Motion (04.3664) beauftragt sie den Bundesrat, im Bereich des Vollzugs und der Gesetzgebung Massnahmen vorzuschlagen, mit denen die Koordination von Umweltschutz und Raumplanung gewährleistet wird. In diesem Zusammenhang sieht die Kommission vor, dass eine Organisation, die es unterlassen hat, zulässige Rügen gegen einen Nutzungsplan mit Verfügungscharakter zu erheben oder deren Rügen rechtskräftig abgelehnt wurden, in einem nachfolgenden Verfahren diese Rügen nicht mehr vorbringen darf. Um zu vermeiden, dass Bauvorhaben auf Grund von Einsprachen oder Beschwerden übermässig behindert werden, soll für jene Anlageteile, deren Ausführung vom Ausgang des Verfahrens nicht beeinflusst werden kann, ein vorzeitiger Baubeginn zulässig sein.
Schliesslich legt die Kommission fest, welche privaten Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Organisationen unzulässig sind. Damit will sie vermeiden, dass Umweltschutzorganisationen eine behördenähnliche Stellung erlangen. Es sind dies Vereinbarungen über finanzielle oder andere Leistungen, die bestimmt sind für die Durchsetzung von Verpflichtungen des öffentlichen Rechts, für Massnahmen, die das öffentliche Recht nicht vorsieht oder die in keinem Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen, und für die Abgeltung eines Rechtsmittelverzichts oder eines anderen prozessualen Verhaltens. Die Behörde tritt nicht auf eine Beschwerde ein, wenn diese rechtsmissbräuchlich ist oder wenn die Organisation Forderungen für unzulässige Leistungen gestellt hat."
Der Bundesrat nahm am 24.08.2005 Stellung zum Bericht der ständerätlichen Rechtskommission. Er hielt fest, dass sich die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und das Verbandsbeschwerderecht für den korrekten Vollzug des Umweltrechts grundsätzlich bewährt hätten. Er sah jedoch – in weitgehender Übereinstimmung mit der Kommission für Rechtsfragen – verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung dieser Instrumente. Er unterstützte deshalb das Ziel der Vorlage, die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen und mögliche Missbräuche im Zusammenhang mit der Ausübung des Verbandsbeschwerderechts zu verhindern.

Verhandlungen

18.06.2003	SR	Der Initiative wird Folge gegeben.
06.10.2005	SR	Die Beratung des Geschäftes wird unterbrochen bei Art. 55c.
07.10.2005	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
04.10.2005	NR	Abweichend.
06.12.2006	SR	Abweichend.
13.12.2006	NR	Abweichend.
14.12.2006	SR	Zustimmung.
20.12.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (33:0)
20.12.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (176:13)

Der **Ständerat** schränkte das Verbandsbeschwerderecht zwar ein, wollte es jedoch in seiner Substanz erhalten. In der Eintretensdebatte wurden die Umweltverbände von den einen als Anwälte der Natur- und Kulturgüter gepriesen, von anderen als Blockierer und Verhinderer bezeichnet. Einige Ratsmitglieder machten darauf aufmerksam, dass an den meisten Bauverzögerungen nicht die Umweltverbände, sondern in erster Linie private Einsprachen schuld seien. Moniert wurde jedoch

auch, dass sich die beschwerdeberechtigten Organisationen sozusagen eine behördenähnliche Stellung erobert hätten.
In einem ersten Teil der Detailberatung befasste sich der Ständerat mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (neuer Art. 10a des Umweltschutzgesetzes). Er wollte im Umweltschutzgesetz konkreter definieren, für welche Anlagen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) obligatorisch ist. Zudem solle der Bundesrat periodisch die Kriterien überprüfen, die eine UVP erforderlich machen. Auf Einzelantrag von Carlo Schmid-Sutter (C, AI) nahm der Rat mit 21 gegen 16 Stimmen einen Passus ins Gesetz auf, der die Behörden verpflichtet, bei der Beurteilung eines Bauvorhabens auf allfällige Parlaments- und Volksentscheide Rücksicht zu nehmen (Artikel 10a Absatz 1a). Sowohl Franz Wicki (C, LU) als Kommissionssprecher wie auch Bundesrat Moritz Leuenberger wiesen darauf hin, dass eine Interessensabwägung von den Behörden ohnehin grundsätzlich stets vorgenommen werden müsse.
Bei der Detailberatung zum Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen gemäss Umweltschutzgesetz (Artikel 55) bestimmte die Kleine Kammer, dass nur Anlagen, die UVP-pflichtig sind, dem Verbandsbeschwerderecht unterstellt werden. Es soll nur jenen Organisationen die Beschwerdelegitimation erteilt werden, die gesamtschweizerisch tätig sind und rein ideelle Ziele verfolgen. Zudem müssen sie sich seit mindestens zehn Jahren mit den Themen befassen, bei denen sie Beschwerde führen wollen. Der Ständerat wollte auch, dass Verbände ihre Einsprache früh einreichen (Art. 55b). Hat sich eine Organisation an einem Einspracheverfahren nach Bundesrecht oder kantonalem Recht nicht beteiligt, so kann sie keine Beschwerde mehr erheben. Und eine Organisation, die gegen einen Nutzungsplan mit Verfügungscharakter zulässige Rügen nicht erhoben hat oder deren Rügen rechtskräftig abgelehnt wurden, darf diese Rügen in einem nachfolgenden Verfahren nicht mehr vorbringen (Art. 55b Abs. 2). Artikel 55c soll die Vereinbarungen zwischen Verbänden und Bauherren neu regeln. Der Ständerat entschied sich für eine radikale Einschränkung im Sinne eines Antrags von Carlo Schmid-Sutter (C, AI). Mit 20 zu 19 Stimmen beschloss er, dass die zuständige Behörde den Inhalt der getroffenen Vereinbarung nicht mehr legalisieren soll. Nach Ansicht von Carlo Schmid-Sutter degradiert die geltende Praxis die Behörden zu blossen Notaren privatrechtlicher Vereinbarungen. Die Verbände andererseits erhielten Behördenfunktion. Thomas Pfisterer (RL, AG) hielt dagegen, Vereinbarungen werde es so oder so geben. Es sei nicht einsichtig, weshalb sie nicht in die Entscheide der Behörden einfliessen sollten, wenn sie gesetzeskonform sind. Das Verbandsbeschwerderecht sei ein Streitrecht und ein Mittel zur konstruktiven Zusammenarbeit und da gehöre der Verhandlungstisch zwingend mit dazu.
Der Ständerat sprach sich zudem für die folgenden neuen Bestimmungen aus: Verboten werden Abmachungen zwischen Umweltverbänden und Bauherren, die bei Nichteinhaltung Konventionalstrafen zugunsten der Umweltverbände vorsehen. Verboten sind künftig nach dem Willen der Kleinen Kammer auch Zahlungen mit dem Ziel und Zweck, dass Umweltverbände auf Einsprachen verzichten. Zudem soll mit Bauarbeiten vor Abschluss eines Verfahrens begonnen werden können, sofern der Ausgang des Verfahrens die Arbeiten nicht beeinflussen wird. Sollte ein Verfahren zu Ungunsten der Beschwerdeführer ausfallen, müssen diese die Verfahrenskosten zahlen.
Bei Beginn der Detailberatung zum Beschwerderecht der Gemeinden und der Organisationen gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG, Art. 12 bis 12b) wies Franz Wicki (C, LU) für die Kommission darauf hin, dass es sich bei den betreffenden Änderungen des NHG um Analogien zu den zuvor vorgenommenen Änderungen in Artikel 55 des Umweltschutzgesetzes handle. Artikel 12 bis 12b NHG wurden vom Ständerat deshalb, dem Antrag der Kommission folgend, ohne Diskussion angenommen.
Der **Nationalrat** folgte fast durchgehend den Beschlüssen des Ständerats. Beim Kapitel Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Umweltschutzgesetz (Art. 10a Abs. 1 USG) strich er jedoch die vom Ständerat hinzugefügte Passage (Absatz 1a), wonach die Behörden hätten verpflichtet werden sollen, bei der Beurteilung von Bauprojekten alle relevanten öffentlichen und privaten Interessen abzuwägen und auf allfällige Parlaments- und Volksentscheide Rücksicht zu nehmen. Mit einem Minderheitsantrag wollte Alexander J. Baumann (V, TG) diese Bestimmung im Kapitel Rechtspflege (als Artikel 54 Absatz 4) jedoch wieder in das Gesetz aufnehmen. Damit sollte unter anderem ein wichtiges Element der Volksinitiative der FDP des Kantons Zürich gegen das Verbandsbeschwerderecht aufgenommen werden. (Die Initiative verlangt, dass Umweltverbände keine Beschwerde mehr erheben können gegen Projekte, die bei Volks- oder Parlamentsabstimmungen auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene gutgeheissen worden waren.) Für die Kommission sprachen Kurt Fluri (RL, SO) und Valérie Garbani (S, NE). Sie bezeichneten - wie vor ihnen schon Bundesrat Moritz Leuenberger - es als selbstverständlich, dass das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit bei der Beurteilung von Bauprojekten zu berücksichtigen sind. Gemäss Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung müsse staatliches Handeln im öffentlichen

Interesse liegen und verhältnismässig sein. Beim Umweltschutzgesetz (USG) sei die Interessenabwägung bereits durch den Gesetzgeber vorgenommen worden. Es stehe im USG genau, wann die Umwelt im Interesse der Menschen höher gewichtet wird als ein wirtschaftliches Interesse. Kurt Fluri (RL, SO) erinnerte an die liberale rechtsstaatliche Auffassung, wonach das Recht über Volksentscheiden steht, wenn die Volksentscheide rechtlich unhaltbar sind. Bundesrat Leuenberger argumentierte unter anderem, es sei unmöglich, die Gerichte zu verpflichten, eine Interessenabwägung vorzunehmen, die sich gegen die vom Gesetzgeber im Umweltschutzgesetz bereits vorgenommene Interessenabwägung richtet. Der Antrag der Kommissionsminderheit wurde schliesslich nur ganz knapp mit 86 zu 84 Stimmen abgelehnt. Für den Minderheitsantrag Baumann stimmten sämtliche Mitglieder der SVP- sowie fast alle der freisinnig-demokratischen Fraktion. Geschlossen dagegen votierten die Fraktionen der SP, der Grünen sowie der EVP/EDU. Die Christlichdemokraten lehnten den Antrag mit einer Zweidrittelsmehrheit ab.
Breit diskutiert wurde auch ein Minderheitsantrag von Norbert Hochreutener (C, BE), vorwiegend unterstützt von Kommissionsmitgliedern der SVP-Fraktion. Sie wollten Vereinbarungen zwischen Umweltverbänden und Bauwilligen verbieten (Art. 55c USG bzw. Art. 12d Abs. 1 NHG). Der Minderheitsantrag wurde mit 100 zu 78 Stimmen abgelehnt. Der Nationalrat folgte damit dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit und hielt im Gegensatz zum Ständerat an der Bestimmung fest, dass Vereinbarungen zwischen Baugesuchstellern und Umweltverbänden von Behörden in ihrer Verfügung oder ihrem Entscheid berücksichtigt werden müssen.
Bei Artikel 55e USG bzw. Artikel 12f NHG zu den Verfahrenskosten lag ein Minderheitsantrag von links-grüner Seite vor. Die Mehrheit wollte wie der Ständerat den Umweltorganisationen die Kosten für die Beschwerdeführung vor Bundesbehörden in jedem Fall auferlegen, wenn sie im Verfahren unterliegen. Die Minderheit verlangte lediglich die Möglichkeit dazu. Das Plenum folgte dem Antrag der Mehrheit mit 108 zu 71 Stimmen.
Bei der Differenzbereinigung waren noch zwei wesentliche Fragen umstritten. Wie der Nationalrat hielt auch der **Ständerat** Vereinbarungen zwischen Umweltverbänden und Gesuchstellern (Art. 55c USG bzw. Art. 12d Abs. 1 NHG) für zulässig. Er präzisierte auf Antrag von Rolf Schweiger (RL, ZG) jedoch, dass Vereinbarungen von Umweltorganisationen und Bauwilligen, welche Belange des öffentlichen Rechts betreffen, ausschliesslich als „gemeinsame Anträge an die Behörde“ zu betrachten sind. Die Behörde berücksichtigt diese Anträge in ihrer Verfügung. Dieser Formulierung schloss sich auf Antrag einer bürgerlichen Kommissionsminderheit auch der **Nationalrat** an.
Bei der letzten Differenz schloss sich der **Ständerat** der Grossen Kammer an und verzichtete auf eine Bestimmung (Art. 10 a Abs. 1a USG), die er bei der ersten Beratung des Gesetzesentwurfs selbst eingebracht hatte. Er liess die Bestimmung fallen, wonach Parlaments- und Volksentscheide zu einem Bauvorhaben bei der Umweltverträglichkeitsprüfung besonders hätten berücksichtigt werden müssen. Allein Verfassung und Umweltrecht bleiben damit massgebend für die Entscheide der Behörden.
In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage im Ständerat einstimmig, im Nationalrat mit 13 Gegenstimmen angenommen. Dagegen stimmten 10 Mitglieder der SVP- und drei der CVP-Fraktion.

03.421 Parlamentarische Initiative (UREK-SR). Kehrichtverbrennungsanlage des Kantons Tessin

Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-SR): 04.09.03 (BBl 2003 8025)
Stellungnahme des Bundesrates: 19.11.03 (BBl 2003 8043)

Ausgangslage

Der Kanton Tessin hatte sich im Rahmen seiner Abfallentsorgungsstrategie, die vom Tessiner Stimmvolk in zwei Volksabstimmungen gutgeheissen wurde, und im Einverständnis mit dem Buwal, das für die Entwicklung einer innovativen Technologie Interesse bekundete, für das neue Abfallentsorgungssystem Thermoselect entschieden. Die Bewilligung für den Bau einer solchen Anlage in Giubiasco wurde innerhalb der von Artikel 62 Absatz 2 des Gewässerschutzgesetztes (GSchG) festgelegten Fristen erteilt, womit sich der Bund verpflichtete, die in diesem Artikel vorgesehenen Abgeltungen in der Höhe von ungefähr 50 Millionen Franken zu leisten.
Weil der Prototyp dieses Systems in Karlsruhe viel später als geplant in Betrieb genommen und von den deutschen Behörden zertifiziert wurde – die Conditio sine qua non des Vertrages zwischen dem Kanton Tessin und dem Konsortium Thermoselect AG/Energie Baden-Württemberg AG –, sah sich der Kanton gezwungen, am 19. September 2000 von diesem Vertrag zurückzutreten. Gegenwärtig

wird der Grossteil der Siedlungsabfälle des Tessins in die Kantone Zürich und Thurgau transportiert und dort verbrannt.
Da ein starker Rückgang der freien Kapazitäten dieser Kantone zu verzeichnen ist und der Bund darauf hingewiesen hat, dass bald neue Abfallentsorgungsinstallationen benötigt werden, hat der Kanton Tessin das Dossier wieder in die Hand genommen, mit dem Ziel, den Auftrag für den Bau einer Abfallentsorgungsanlage südlich der Alpen erneut öffentlich auszuschreiben. Für eine solche Anlage wird jedoch eine neue Baubewilligung benötigt, die natürlich nicht mehr innerhalb der von Artikel 62 Absatz 2 GSchG festgelegten Frist eingereicht werden kann. So wird die Tessiner Anlage die einzige Abfallentsorgungsinstallation sein, welche die Planung des Bundes zwar vorsieht, für die der Kanton aber keine Abgeltungen des Bundes erhält.
Die vorgeschlagene Änderung bezweckt, dass die geplante Kehrichtverbrennungsanlage (KVA) des Kantons Tessin vom Bund subventioniert werden kann.

Verhandlungen

09.03.2004	SR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
21.09.2004	NR	Zustimmung.
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (175:0)

Die Vorlage war in beiden Räten unbestritten. Im **Ständerat** gab es einige kritische Voten zu den Problemen der Abfallbewirtschaftung in der Schweiz.

04.024 Grenzüberschreitende Luftverunreinigung (Göteborger Protokoll). Ratifikation

Botschaft vom 19. Mai 2004 zur Ratifikation des Protokolls vom 30. November 1999 zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (BBl 2004 3013

Ausgangslage

Am 6. Mai 1983 hat die Schweiz als Mitglied der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE-UNO) das Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (Genfer Konvention) ratifiziert. Um die in diesem Rahmenübereinkommen festgelegten Zielsetzungen zu konkretisieren, sind Zusatzprotokolle erforderlich.
Am 30. November 1999 wurde anlässlich einer ausserordentlichen Tagung des Exekutivorgans des Übereinkommens auf Ministerebene in Göteborg (Schweden) ein Protokoll betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon verabschiedet. Ziel des Protokolls ist die Begrenzung und Verringerung der Emissionen von Schwefel, Stickstoffoxiden, Ammoniak und flüchtigen organischen Verbindungen, die durch menschliche Tätigkeit entstehen und die sich auf Grund von Versauerung, Eutrophierung oder Bildung von bodennahem Ozon infolge weiträumigen grenzüberschreitenden atmosphärischen Transports nachteilig auf die menschliche Gesundheit, die natürlichen Ökosysteme, Materialien und landwirtschaftliche Kulturen auswirken können.
Die grundlegenden Bestimmungen des Protokolls, namentlich dessen ökologische Zielsetzungen (kritische Eintragsraten für versauernde Stoffe und für Stickstoff mit düngender Wirkung, kritische Konzentrationen für Ozon) sowie die Massnahmen zur Begrenzung von Schadstoffemissionen, sind mit der geltenden schweizerischen Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung und mit der bisherigen Luftreinhaltepolitik des Bundesrates vereinbar. Dazu gehören das Bundesgesetz über den Umweltschutz, das Luftreinhaltekonzept des Bundesrates, die Luftreinhalte-Verordnung und die Verordnungen betreffend die technischen Anforderungen an Motorfahrzeuge, aber auch die Programme der Agrarpolitik 2002 und 2007 auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft und der dazu gehörenden Verordnungen. Detaillierte Angaben über den aktuellen Stand der Luftreinhaltung bietet der Bericht des Bundesrates über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone.
Die verschiedenen in den technischen Anhängen zum Protokoll genannten Verpflichtungen zur Emissionsverringerung werden von der Schweiz mit dem Vollzug der oben genannten Verordnungen bereits umgesetzt, so dass keine Änderungen von Gesetzen oder Verordnungen erforderlich sind.
Auf Grund der aktuellen Schätzungen und unter Berücksichtigung der ungewissen Entwicklungsperspektiven in der Wirtschaft, beim Verkehr, beim Energieverbrauch und in der

Agrarpolitik bis 2010 kann davon ausgegangen werden, dass die Schweiz die landesspezifischen Emissionshöchstmengen gemäss Anhang II des Protokolls dank der Umsetzung der bereits beschlossenen Massnahmen einhalten wird. Das Protokoll wurde von 28 europäischen Ländern sowie von den USA, Kanada und der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet. Damit stellt das Protokoll einen weiteren wichtigen Schritt hin zur Bewältigung des Problems der Luftverunreinigung auf dem geographischen Gebiet der ECE-UNO dar.

Verhandlungen

29.09.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
28.02.2005	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates
18.03.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
18.03.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (132:44)

Der **Ständerat** stimmte der Ratifikation des Protokolls einstimmig und ohne Diskussion zu.
Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Toni Brunner (V, SG) Nichteintreten. Für die Kommissionsminderheit sei nicht klar, ob wegen der Recht setzenden Bestimmungen des Protokolls neue Gesetze und Verordnungen benötigt werden. Die Sprecher der Kommissionsmehrheit wiesen jedoch darauf hin, dass die Grundlagen zur Umsetzung des Protokolls in der Gesetzgebung und den bestehenden Verordnungen gegeben sind. Es brauche keine neuen Gesetze, die Ziele des Protokolls sollten auf der Grundlage der geltenden Gesetze erreicht werden. Mit 114 zu 46 Stimmen beschloss der Rat auf den Bundesbeschluss einzutreten und mit dem gleichen Ergebnis wurde die Ratifikation des Protokolls in der Gesamtabstimmung angenommen.

04.039 Für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz - Ja!). Volksinitiative

Botschaft vom 7. Juni 2004 über die Volksinitiative "Für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz - Ja!) (BBl 2004 3283)

Ausgangslage

Die Initiative verlangt eine Änderung von Artikel 80 der Bundesverfassung (BV). Gemäss dem Initiativtext soll der Bund wie bisher damit beauftragt werden, Vorschriften über den Tierschutz zu erlassen. Der Bund soll dabei Grundsätze einhalten, die in neun Abschnitten des Initiativtextes aufgeführt sind. Die Initiative will den Vollzug den Kantonen zuweisen, verlangt aber, dass der Bund den kantonalen Vollzug regelt und bindet diese Bestimmung an zwei als „Grundsätze“ bezeichnete einschränkende Regeln.
Der heutige Artikel 80 BV beauftragt den Bund, Vorschriften über den Schutz der Tiere zu erlassen; er enthält eine Liste der sechs Bereiche, die der Bund zu regeln hat, und weist den Vollzug weitgehend den Kantonen zu. Der Artikel überlässt es den gesetzgebenden Behörden, den Umfang des Schutzes, der den Tieren zukommen soll, und die Details des Vollzugs festzusetzen. Die eidgenössischen Räte haben gestützt auf diesen Verfassungsartikel 1978 das Tierschutzgesetz erlassen, der Bundesrat die Tierschutzverordnung. Das Gesetz wird derzeit revidiert: Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft am 9. Dezember 2002 beschlossen. Die Aufteilung der Tierschutzregelungen nach den dafür geeigneten gesetzgeberischen Niveaus – der Regelungsbereich in der BV, der Schutzumfang im Gesetz und die direkt anwendbaren Handlungsanweisungen in der Verordnung – erlaubt es, den staatlichen Tierschutz innert nützlicher Zeit den neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen anzupassen und der sich ändernden Einstellung der Bevölkerung zum Tierschutz Rechnung zu tragen.
Die Volksinitiative schlägt einen anderen Ansatz vor: Sie enthält eine Liste von Grundsätzen, von denen sich der Bund beim Erlass der Tierschutzgesetzgebung leiten lassen müsste. Diese Grundsätze umfassen zum grossen Teil Anforderungen, die heute schon im Tierschutzgesetz und seiner Verordnung enthalten sind oder mit der Revision des Tierschutzgesetzes dem Parlament vorgeschlagen werden und bewegen sich auf verschiedenem gesetzgeberischem Niveau. Sie wirken lückenhaft und arbiträr.
Problematisch ist, dass die Initiative mehrere internationale Vertragswerke verletzt: Das Verbot des Transits und des Exports lebender Schlachttiere verletzt das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Anhang 6). Das Importverbot für Tiere und Waren, die im Ausland nicht nach den Grundsätzen des schweizerischen Tierschutzrechts gehalten bzw. hergestellt

worden sind, verletzt einerseits das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT, andererseits die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie den UN-Pakt II. Die Prüfung der Frage, ob damit die Voraussetzungen für eine teilweise Ungültigkeitserklärung gemäss Artikel 139 Absatz 3 BV erfüllt sind, hat gezeigt, dass die verletzten Vertragsteile nicht „zwingende Bestimmungen des Völkerrechts" im Sinne von Artikel 139 Absatz 3 BV sind. Die Verbote der Initiative können somit vom Parlament nicht für ungültig erklärt werden, obschon eine Annahme der Initiative in diesen Punkten für das ganze Land gravierende Auswirkungen haben könnte. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass sich die heutige Verfassungsregelung über den Tierschutz bewährt hat. Mit seiner Botschaft zur Revision des Tierschutzgesetzes hat er eine Modernisierung des Vollzugs eingeleitet. Er schlägt deshalb vor, die Initiative „Für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz – Ja!)" ohne direkten Gegenvorschlag abzulehnen. Er würde es unterstützen, wenn die Räte seine Botschaft zur Revision des Tierschutzgesetzes als indirekten Gegenvorschlag einstufen.

Verhandlungen

06.10.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.06.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
16.12.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. 182:4)

Zusammenfassung der Ratsdebatten zur Revision des Tierschutzgesetzes und zur Volksinitiative „Tierschutz – Ja": siehe Geschäft 02.092.

04.086 Gewässerschutzgesetz. Änderung

Botschaft vom 22. Dezember 2004 über die Änderung des Gewässerschutzgesetzes (BBl 2005 937)

Ausgangslage

Dem BUWAL wurden im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt spezifische Kürzungen im Personalbereich auferlegt. Der grösste Teil des Personalabbaus wird durch organisatorische Massnahmen realisiert. Es müssen aber zur Realisierung des Personalabbaus auch Aufgaben abgebaut oder minimiert werden. Eine solche Aufgabenminimierung soll im Bereich der Tankanlagen vorgenommen werden. Dies bedingt eine Änderung des Gewässerschutzgesetzes. Der Bundesrat will die Vorschriften über die Anlagen mit Wasser gefährdenden Flüssigkeiten vereinfachen. Die Bewilligung der Revisionsunternehmen durch die kantonalen Behörden wird gestrichen. Die Eigenverantwortung der Anlageninhaber wird verstärkt. Wichtige allgemeine Grundsätze wie Stand der Technik, Qualitätssicherung und Meldepflicht werden auf Gesetzesstufe festgehalten. Die Verordnung über den Schutz der Gewässer vor Wasser gefährdenden Flüssigkeiten mit ihren detaillierten Vorschriften wird aufgehoben. Diese Deregulierung kann mit Blick auf den heute erreichten Qualitätsstandard und die verbleibende geringe Gefährdung der Gewässer in diesem Bereich verantwortet werden.

Verhandlungen

04.10.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.03.2006	NR	Abweichend.
16.03.2006	SR	Abweichend.
22.03.2006	NR	Zustimmung.
24.03.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
24.03.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (118:73)

Der **Ständerat** nahm die Vorlage einstimmig an. Im **Nationalrat** beantragte Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) im Namen der Minderheit der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) Nichteintreten auf die Vorlage. Die Minderheit wehrte sich dagegen, ein gut und verlässlich funktionierendes Kontrollsystem aufzugeben. Die Einsparungen wären relativ gering. Das Plenum beschloss jedoch mit 113 zu 62 Stimmen Eintreten auf die Vorlage. Der Nationalrat wollte aber im Gegensatz zum Ständerat die Aufsicht über die Tankanlagen nicht so stark lockern. Er folgte bei Artikel 22 Absatz 1 mit 94 zu 86 Stimmen dem Antrag einer links-grünen Kommissionsminderheit Danach sind Lageranlagen alle 10 Jahre nach den Regeln der Technik warten zu lassen. Auch eine Kontrolle der Leckanzeigesysteme hat zu erfolgen. Bei den anderen Bestimmungen schloss sich die Grosse Kammer dem Vorschlag des Bundesrates und dem Ständerat an. Der **Ständerat** folgte bei

Artikel 22 Absatz 1 dem Nationalrat nicht und formulierte ihn neu. Demnach müssen periodische Kontrollen mindestens alle 10 Jahre nur bei bewilligungspflichtigen Lageranlagen (gemäss Art. 19 Abs. 2 GschG) erfolgen, das heisst bei Anlagen, welche in besonders gefährdeten Gewässerschutzbereichen liegen. Je nach Gefährdung der Gewässer soll der Bundesrat Kontrollintervalle für weitere Anlagen festlegen können. Der **Nationalrat** schloss sich dieser Formulierung an. In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage im Ständerat einstimmig, im Nationalrat mit 118 zu 73 Stimmen angenommen. Grüne und Sozialdemokraten votierten im Nationalrat geschlossen gegen diese Änderung des Gewässerschutzgesetzes.

05.027 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz. Teilrevision

Botschaft vom 23. Februar 2005 zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (BBl 2005 2151)

Ausgangslage

Die Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) entspricht einem breit abgestützten Anliegen der Kantone, der Regionen und verschiedener auf regionaler Ebene tätiger Akteure. Die bisherige Natur- und Landschaftspolitik des Bundes soll durch eine Rechtsgrundlage für die Errichtung und den Betrieb von Pärken von nationaler Bedeutung ergänzt werden. Drei Kategorien von Pärken werden vorgeschlagen:

– Nationalpärke sind Gebiete mit möglichst ursprünglichem Naturcharakter. Ihr Zweck ist es, eine weitgehend ungestörte Eigenentwicklung der Natur zu ermöglichen sowie den Kontakt der Bevölkerung mit der Natur zu begünstigen.
– Regionale Naturpärke sind besiedelte Gebiete im ländlichen Raum mit besonderen natur- und kulturlandschaftlichen Qualitäten. Sie leisten einen konkreten Beitrag, um günstige Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung in der Region, für die Umweltbildung, für die Entdeckung des natürlichen und kulturellen Erbes sowie für die Förderung innovativer und umweltverträglicher Technologien zu schaffen.
– Naturerlebnispärke sind naturnahe Ausgleichsräume in der Nähe dicht besiedelter Gebiete. Sie umfassen möglichst unberührte Lebensräume für Pflanzen und Tiere, und sie ermöglichen der Bevölkerung, die Natur zu erleben und deren Eigenentwicklung zu entdecken. Damit tragen Naturerlebnispärke zur Sensibilisierung für Natur- und Umweltanliegen bei.

Mehrere Parkprojekte sind in allen Landesteilen der Schweiz bereits lanciert; sie orientieren sich mehrheitlich an Vorbildern aus unseren Nachbarstaaten. Die Projekte werden in den meisten Fällen von der lokalen Bevölkerung breit getragen. Diese sieht darin die Möglichkeit, den Schutz natürlicher Lebensräume und die Gestaltung ihrer eigenen Landschaft, auf die sie stolz ist, mit der Regionalentwicklung in Einklang zu bringen und gleichzeitig einen berechtigten Nutzen für die lokale Wirtschaft zu erzielen, namentlich im Bereich des Tourismus. Die Errichtung von Pärken erzeugt Mehrwerte, die ein Investitionswachstum in den einzelnen Regionen bewirken und Arbeitsplätze schaffen, wie dies Erfahrungen zum Beispiel in Österreich und Frankreich bestätigen.

Verhandlungen

16.06.2005	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
15.12.2005	NR	Abweichend.
16.03.2006	SR	Abweichend.
20.06.2006	NR	Abweichend.
02.10.2006	SR	Abweichend.
04.10.2006	NR	Zustimmung.
06.10.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
06.10.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (149:32)

Umstritten war im **Ständerat** die Finanzhilfe des Bundes für neue Naturpärke. Der bundesrätliche Vorschlag sah keine Finanzhilfen des Bundes vor. Auf Antrag der Mehrheit der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Ständerates beschloss das Plenum, dass der Bund den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen an die Errichtung, den Betrieb und die Qualitätssicherung von Pärken von nationaler Bedeutung gewähren kann (Artikel 23jbis). Dabei gelten qualitative Anforderungen und der Vorbehalt, dass andere Mittel und Selbsthilfemassnahmen nicht ausreichen. Eine Kommissionsminderheit, die den Bund nicht bloss mit einer Kann-Formulierung, sondern verbindlich zur Finanzhilfe verpflichten wollte, hatte mit ihrem

Antrag keinen Erfolg. Er wurde mit 22 zu 18 Stimmen abgelehnt. Mit 34 zu 3 Stimmen verwarf der Ständerat einen Minderheitsantrag von Rolf Schweiger (RL, ZG), der die Finanzhilfe des Bundes ganz streichen wollte. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf ohne Gegenstimme angenommen.
Im **Nationalrat** stellten die Kommissionsmitglieder der SVP einen Minderheitsantrag auf Nichteintreten. Sollte der Nationalrat auf das Geschäft eintreten, so beantragte die gleiche Kommissionsminderheit Rückweisung an den Bundesrat. Sie erhielt im Plenum nur die Unterstützung der grossen Mehrheit der SVP-Fraktion sowie einiger Freisinniger. Die Anträge auf Nichteintreten bzw. Rückweisung wurden mit 113 zu 49 bzw. 115 zu 51 Stimmen abgelehnt.
In der Detailberatung lagen bei Artikel 23e, welcher die Pärke von nationaler Bedeutung kategorisiert, Minderheitsanträge der Mitglieder der SVP-Fraktion vor. Mit diesen Anträgen sollten die einzelnen Parkkategorien gestrichen werden. Das Plenum lehnte diese Streichungsanträge mit mehr als zwei Dritteln der Stimmen ab. Neu wurde im Nationalrat über die Schaffung von Flusspärken diskutiert. Unter diese Kategorie wären zehn besonders schützenswerte Flusslandschaften von der Vorderrheinschlucht in Graubünden bis zum Val de Réchy im Wallis gefallen. Die Einzelanträge für diese neue Parkkategorie stammten von Fraktionsmitgliedern sämtlicher Bundesratsparteien. Die Mehrheiten der Fraktionen der Bundesratsparteien wollten jedoch keine neue Kategorie schaffen. Mit ihnen sprach sich auch die grüne Fraktion gegen dieses Projekt aus. Für die Kommission argumentierte Werner Messmer (RL, TG) unter anderem, dass Pärke gemäss Konzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes zusammenhängende Gebiete sind. Dies entspreche auch internationalen Kriterien. Bei den vorgeschlagenen Flusspärken gehe man demgegenüber von einzelnen, nicht zusammenhängenden Teilgebieten aus. Die Flusspärke liessen sich in die vorhandenen Kategorien – Nationalpark, regionaler Naturpark, Naturerlebnispark – problemlos integrieren. Das Plenum lehnte die Kategorie Flusspärke mit 124 zu 34 Stimmen deutlich ab.
Im Gegensatz zum Ständerat beschloss die Grosse Kammer bei Artikel 23jbis, dass der Bund den Kantonen Finanzhilfen für die Schaffung neuer Natur- und Landschaftspärke mit nationalem Gütesiegel leisten muss. Eine Minderheit der Kommission wollte mit dem Ständerat an der Kann-Formulierung festhalten. Namens der Kommissionsmehrheit argumentierte Werner Messmer (RL, TG), wenn der Bund schon die Regeln für Nationalpärke, regionale Naturpärke und Naturerlebnispärke sowie deren Zertifizierung festlege, müsse er sich auch finanziell daran beteiligen. Gegen den Widerstand der SVP-Fraktion hielt der Nationalrat daran fest, dass der Bund Vorschriften und nicht nur unverbindliche Richtlinien für die Erteilung eines Park- und Produktelabels an Pärke von nationaler Bedeutung erlässt. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 114 zu 52 Stimmen angenommen. Abgelehnt wurde die Vorlage von fast allen Mitgliedern der SVP-Fraktion.
Der **Ständerat** hielt bei Artikel 23jbis mit 28 zu 10 Stimmen an seinem früheren Beschluss fest. Er wollte im Gegensatz zum Nationalrat den Bund nicht zwingend verpflichten, die Kantone bei der Schaffung neuer Natur- und Landschaftspärke mit nationalem Gütesiegel finanziell zu unterstützen. Namens einer bürgerlichen Kommissionsminderheit empfahl Toni Brunner (V, SG) im **Nationalrat** bei dieser Differenz dem Ständerat zu Folgen. Das Plenum hielt jedoch mit 96 zu 65 Stimmen an seinem früheren Beschluss fest. Bei einer weiteren Differenz wurde auf Antrag der Kommmission ohne Diskussion ebenfalls Festhalten beschlossen: So sieht die vom Nationalrat bei der Erstberatung eingeführte Bestimmung vor, dass Pärke von nationaler Bedeutung „unter demokratischer Mitsprache der Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden“ entstehen. Der **Ständerat** hatte diese Bestimmung zuvor ganz aus dem Entwurf gestrichen. Nun kam er in einer weiteren Runde dem Nationalrat mit einer eigenen Version entgegen. Für die Kommission wies Carlo Schmid-Sutter (C, AI) darauf hin, dass der Ständerat es in der Regel vermeide, die Gemeinden über die Köpfe der Kantone hinweg direkt anzusprechen. Deshalb sollten die Kantone nach ihrem kantonalen Recht dafür sorgen, „dass die Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden in geeigneter Weise mitwirken kann.“
Bei der Frage der finanziellen Unterstützung der Kantone durch den Bund bei der Schaffung neuer Natur- und Landschaftspärke mit nationalem Gütesiegel folgte die Kleine Kammer der zwingenden Formulierung des **Nationalrats** (Art. 23jbis), welcher seinerseits bei der Mitwirkung der Bevölkerung der Version des Ständerats folgte (Art. 23i, Abs. 2).
Der Ständerat stimmte in der Schlussabstimmung der Vorlage einstimmig zu. Der Nationalrat nahm diese Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz mit 149 zu 32 Stimmen aus der SVP-Fraktion an.

05.057 CO2-Gesetz. Umsetzung

Botschaft vom 22. Juni 2005 zur Genehmigung des CO2-Abgabesatzes für Brennstoffe (BBl 2005 4885)

Ausgangslage

Zur Eindämmung der weltweiten Bedrohung durch eine gefährliche Klimastörung verabschiedete die internationale Staatengemeinschaft 1997 das Kyoto-Protokoll.
Mit der Ratifizierung dieses Protokolls hat sich die Schweiz verpflichtet, die Emissionen aus sechs Treibhausgasen bis zum Zeitraum 2008–2012 um 8 Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken. Seit dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls am 16. Februar 2005 ist diese Verpflichtung verbindlich für die Schweiz. Wichtigste gesetzliche Grundlage für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls ist das CO_2-Gesetz, das seit dem 1. Mai 2000 in Kraft ist. Darin sind Reduktionsziele für die CO_2-Emissionen aus fossilen Energien verankert. Als subsidiäre Massnahme zur Einhaltung der CO_2-Ziele sieht das CO_2-Gesetz die Einführung einer CO_2-Abgabe vor. CO_2-Perspektiven zeigen, dass die freiwilligen Anstrengungen der Wirtschaft und weitere umgesetzte Massnahmen nicht ausreichen, um die Reduktionsziele einzuhalten. Der Bundesrat hat deshalb am 23. März 2005 beschlossen, auf Brennstoffe eine CO_2-Abgabe von 35 Franken pro Tonne CO_2 zu erheben. Nach Artikel 7 Absatz 4 des CO_2-Gesetzes muss dieser Abgabesatz von der Bundesversammlung genehmigt werden. Bei den Treibstoffen erhält der privatwirtschaftliche Klimarappen eine vorerst bis 2007 befristete Chance. Seine Wirkung hinsichtlich der Zielperiode 2008–2012 wird bis dahin überprüft. Zeigt es sich, dass er die erforderliche Wirkung nicht erbringen kann, so führt der Bundesrat auch auf Benzin eine CO_2-Abgabe ein.
Die CO_2-Abgabe auf Brennstoffen und der Klimarappen sollen einen wesentlichen Beitrag leisten, um die Ziele des CO_2-Gesetzes und des Kyoto-Protokolls zu erfüllen. Die CO_2-Abgabe ist ein marktwirtschaftliches Lenkungsinstrument, das über Preisanreize den Verbrauch fossiler Brennstoffe senken soll. Bis zum Jahr 2010 wird eine CO_2-Reduktionswirkung von 0,7 Millionen Tonnen CO_2 erwartet. Die Einnahmen von rund 650 Millionen Franken pro Jahr werden der Bevölkerung gleichmässig über die Krankenversicherer und der Wirtschaft im Verhältnis zur AHV-Lohnsumme über die AHV-Ausgleichskassen zurückverteilt. Von der Abgabe stark betroffene Unternehmen können sich befreien lassen, wenn sie gegenüber dem Bund eine rechtlich verbindliche Verpflichtung zur Begrenzung der CO_2-Emissionen abschliessen. Abgabesatz, -objekt, -erhebung, -befreiung und Abgabenrückverteilung sind in der Verordnung vom 22. Juni 2005 über die CO_2-Abgabe geregelt.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Genehmigung des CO2-Abgabesatzes für Brennstoffe

23.03.2006	NR	Eintreten.
21.06.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
14.12.2006	SR	Abweichend.
06.03.2007	NR	Abweichend.
13.03.2007	SR	Rückweisung an die Kommission.
15.03.2007	SR	Abweichend.
20.03.2007	NR	Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Kompensation der CO2-Emissionen von Gaskombikraftwerken

15.03.2007	SR	Beschluss nach Antrag der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates.
20.03.2007	NR	Zustimmung.
23.03.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (137:53)
23.03.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Nationalrates beantragte mit 14 zu 7 Stimmen dem Plenum, auf den Bundesbeschluss einzutreten. Mit 13 zu 12 Stimmen empfahl sie jedoch, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen. Nach dem Willen der knappen Mehrheit der UREK sollte der Bundesrat innerhalb von vier Monaten nach Beschlussfassung des Parlaments zum CO_2-Abgabesatz für Brennstoffe mit den interessierten Gruppierungen eine Vereinbarung zur Einführung eines „Klimarappens II“ auf Brennstoffen abschliessen. Der „Klimarappen I“ auf Treibstoffen wie Benzin und Diesel ist seit dem 1. Oktober 2005 probeweise in Kraft.

Zudem sollte der Bundesrat beauftragt werden, innert 18 Monaten nach der Einführung des Klimarappens II eine separate Vorlage auszuarbeiten, welche die Rechtsgrundlagen für den Bezug und die Verwendung der Klimarappen I und II beinhaltet.
Der **Nationalrat** beschloss mit 132 zu 48 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten. Die SVP-Fraktion wollte fast geschlossen nicht eintreten.
Zum Rückweisungsantrag und vor allem zum damit verbundenen Vorschlag eines Klimarappens II, wie ihn eine knappe Kommissionsmehrheit vorgeschlagen hatte, fand eine breite und kontroverse Diskussion statt. Die Gegner der CO_2-Abgabe argumentierten unter anderem, dass die Preise für Erdöl und Erdgas in den letzten Monaten um ein mehrfaches der vorgesehenen Abgabehöhe gestiegen seien. Ein Klimarappen II wäre als Förderabgabe das wirkungsvollere Instrument. Es sei sinnvoller, den Energiepreis nicht noch durch eine CO_2-Abgabe zu verteuern, sondern nur massvoll durch den Klimarappen. Aus den so generierten Einnahmen könnten dann Energiespar- und Bautensanierungsprogramme finanziert werden. Linke und Grüne warfen den Bürgerlichen vor, die CO_2-Abgabe mit immer neuen Manövern hinauszuzögern. Die CO_2-Abgabe erlaube eine langfristige Energiespar-Planung. Zudem handle es sich beim Klimarappen um eine neue Steuer, der die demokratische Legitimation fehle.
Die SVP- sowie die freisinnig-demokratische Fraktion unterstützten fast geschlossen den ursprünglich vom Hauseigentümerverband und vom Gewerbeverband lancierten Klimarappen II. Sie folgten daher dem Antrag einer knappen Kommissionsmehrheit auf Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat verbunden mit dem Auftrag zur Einführung des Klimarappens II. Die Fraktionen der Grünen und der Sozialdemokraten sowie ein Grossteil der Christlichdemokraten lehnten dieses Ansinnen jedoch ab. Die CVP-Fraktion ihrerseits war zwar wie die Linken und die Grünen gegen die Einführung des Klimarappens auf Brennstoffe, wollte aber die CO_2-Abgabe erst einführen, wenn der Erdölpreis wieder unter einen bestimmten Wert gesunken ist.
Die Rückweisung und die damit beabsichtigte Lancierung des Klimarappens wurden von einer knappen Mehrheit des Nationalrats verworfen und die CO_2-Abgabe im Grundsatz befürwortet. Das Geschäft ging damit zurück an die Kommission zur Detailberatung.
Der **Nationalrat** beschloss schliesslich die stufenweise Einführung der CO_2-Abgabe auf fossile Brennstoffe ab 2008. Im Plenum standen dem Vorschlag einer Kommissionsmehrheit auf Einführung der CO_2-Abgabe in drei Etappen mehrere Minderheitsanträge entgegen. Der Mehrheitsantrag obsiegte: Die CO_2-Abgabe soll zunächst (ab 1. Januar 2008) 12 Franken pro Tonne CO_2 betragen. Ab 2009 soll sie auf 24 Franken und 2010 auf 36 Franken steigen. Die Einführung und die jeweilige Erhöhung erfolgen jedoch nur dann, wenn die Etappenziele bei der Senkung des CO_2-Austosses nicht erreicht werden. Dieser Kompromissvorschlag wurde vor allem von den Christlichdemokraten, aber auch von den Fraktionsmitgliedern der SP und der Grünen getragen. Linke und Grüne wollten eigentlich höhere Abgabesätze. Sie votierten zuvor für einen zweistufigen Anstieg der CO_2-Abgabe auf 78 Franken, blieben jedoch in der Minderheit. Der Antrag einer bürgerlichen Kommissionsminderheit, die Abgabe ganz zu streichen, unterlag mit 110 zu 70 Stimmen. Für diesen Antrag votierten fast die ganze SVP-Fraktion sowie rund die Hälfte der FDP-Fraktion. Eine weitere bürgerliche Kommissionsminderheit beantragte dem Plenum, die CO_2-Abgabe nur dann einzuführen, wenn der Heizölpreis wieder unter ein bestimmtes Niveau fallen würde. Dieser Antrag wurde von grossen Mehrheiten der FDP- und der SVP-Fraktion unterstützt, jedoch mit 100 zu 81 Stimmen verworfen. Gegner dieses Antrags monierten, volatile Heizölpreise seien kein praktikabler Richtwert für die Einführung oder Aufhebung der CO_2-Abgabe. Schliesslich beschloss der Nationalrat seiner Kommissionsmehrheit folgend die stufenweise Einführung der CO_2-Abgabe mit 110 zu 71 Stimmen. Dagegen votierten fast die ganze SVP-Fraktion sowie die Hälfte der FDP-Fraktion.
Die Kommissionsmehrheit beantragte dem Plenum, pro Jahr 100 Millionen Franken aus den Erträgen der CO_2-Abgabe für energiefreundliche Neubauten und Sanierungen zu verwenden. Von den 100 Millionen Franken soll ein Betrag von maximal 10 Millionen jährlich zur Unterstützung von Forschungsprojekten sowie von Pilot- und Demonstrationsanlagen im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz verwendet werden. Der Nationalrat lehnte diesen Antrag mit 99 zu 64 Stimmen ab. Die Erträge der CO_2-Abgabe sollen somit über die Krankenkassenprämien und die AHV vollständig an die Bevölkerung und die Wirtschaft zurückerstattet werden. Für die Teilzweckbindung der Erträge aus der CO_2-Abgabe votierten alle Mitglieder der SP- sowie der EVP/EDU-Fraktion. Die Bürgerlichen votierten fast geschlossen dagegen.
Um den Kohlendioxid-Ausstoss aus Brennstoffen – wie vom CO_2-Gesetz verlangt – bis 2010 um 15 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu senken, hatte der Bundesrat im Gesetzesentwurf die sofortige Einführung eines Abgabesatzes von 35 Franken pro Tonne CO_2 aus Brennstoffen

vorgeschlagen. Der **Ständerat** schloss sich jedoch dem mehrstufigen Abgabemodell des Nationalrats an. Die Brennstoff-Abgabe soll zu folgenden Bedingungen und Abgabesätzen eingeführt werden:
12 Franken pro Tonne CO_2 ab 2008, wenn der CO_2-Ausstoss aus Brennstoffen im Jahr 2006 das Niveau des Jahres 1990 um weniger als 6 Prozent unterschreitet.
24 Franken pro Tonne CO_2 ab 2009, wenn der CO_2-Ausstoss im Jahr 2007 um weniger als 10 Prozent unter dem Stand des Jahres 1990 liegt.
36 Franken pro Tonne CO_2 ab 2010, wenn der CO_2-Ausstoss im Jahr 2008 das Niveau von 1990 um weniger als 13,5 Prozent unterschreitet.
Die Erträge sollen pro Kopf und Arbeitsplatz an die Bevölkerung und die Wirtschaft zurückerstattet werden.
Wie zuvor im Nationalrat lag auch im Ständerat ein Kommissionsantrag vor, die Einführung der CO_2-Abgabe an den Heizölpreis koppeln. So sollte die CO_2-Abgbe nur dann eingeführt werden, wenn der Heizölpreis ununterbrochen während sechs Monaten den Stand von März 2005 unterschreiten würde. Dieser Vorschlag wurde mit 26 zu 15 Stimmen jedoch abgelehnt.
Die Kleine Kammer hielt zudem explizit fest, dass auch Gaskombikraftwerke ihre Emissionen vollumfänglich kompensieren müssen. Davon dürfen höchstens 30 Prozent mit Emissionszertifikaten aus dem Ausland abgedeckt werden. Für die Kommission wies Carlo Schmid-Sutter (C, AI) darauf hin, dass Gaskombikraftwerke zur Überbrückung einer künftigen Stromlücke in begrenztem Umfang und mit zeitlicher Befristung zwar zuzulassen seien. Es soll jedoch sichergestellt werden, dass diese den gleichen Normen unterliegen, welche für alle anderen Betriebe auch gelten.
In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 30 Stimmen bei drei Enthaltungen ohne Opposition angenommen.
Die Frage, wie zukünftige Gaskombikraftwerke ihre CO_2-Emissionen kompensieren müssen, wenn sie sich von der CO_2-Abgabe befeien wollen, blieb zwischen beiden Kammern umstritten und führte im **Nationalrat** zu einer heftigen Diskussion. Es obsiegte schliesslich eine Allianz von Fraktionsmitgliedern der SP, der Grünen und der SVP sowie einzelner Vertreter der Mitteparteien. Diese Koalition folgte mit 95 zu 81 Stimmen einem Antrag von Oskar Freysinger (V, VS) gegen die Fassung des Ständerates. Der Anteil der Kompensationsmassnahmen im Ausland sollte somit nicht – wie vom Ständerat beschlossen – auf 30 Prozent begrenzt sein. Der Bundesrat erhielt nach diesem Beschluss die Kompetenz, den maximalen Prozentsatz der Emissionszertifikate aus dem Ausland selbst festzulegen. Diese Bestimmung sollte es ihm ermöglichen, in den Vereinbarungen, die für grosse CO_2-Emittenten im Gesetz vorgesehen sind, jeweils auch die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Zudem sollte damit auch möglichst verhindert werden, dass die Stromproduktion in Länder verlagert wird, in denen Gaskraftwerke weder eine CO_2-Abgabe bezahlen noch ihren CO_2-Ausstoss kompensieren müssen.
Der **Ständerat** wies den Beschluss über die CO_2-Abgabe wegen der noch ungelösten Frage der Gaskraftwerke mit 23 zu 2 Stimmen an die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) zurück. Er musste feststellen, dass er die hohen Auflagen an die Betreiber von Gaskombikraftwerken bei der ersten Beratung in einer Form hatte regeln wollen, welche nicht den Bestimmungen des CO_2-Gesetzes entsprochen hätte. Die Kommission sollte dem Plenum für die Differenzbereinigung einen Vorschlag präsentieren, der gesetzeskonform ist und zugleich strenge klimapolitische Auflagen für die umstrittenen Gaskraftwerke bringt. Die UREK des Ständerates präsentierte dem Plenum die Lösung in Form eines separaten „Bundesbeschlusses über die Kompensationspflicht der Gaskombikraftwerke“. Demnach dürfen projektierte Gaskombikraftwerke nur bewilligt werden, wenn sie ihre CO_2-Emissionen vollständig kompensieren. Sie dürfen höchstens 30 Prozent ihrer CO_2-Emissionen mit Emissionszertifikaten aus dem Ausland kompensieren. Der Bundesrat kann den Auslandanteil auf höchstens 50 Prozent erhöhen, wenn die Stromversorgung dies unmittelbar erfordert. Dieser Bundesbeschluss soll bis Ende 2008 befristet sein und dem fakultativen Referendum unterstehen. Der Ständerat folgte dem Vorschlag seiner Kommission ohne Gegenstimme.
Auch der **Nationalrat** folgte diesem Beschluss, die Kompensation der CO_2-Emissionen aus Gaskraftwerken separat und nicht im Rahmen des CO_2-Gesetzes zu regeln.
In der Schlussabstimmung wurde der Bundesbeschluss über die Kompensation der CO_2-Emissionen von Gaskombikraftwerken im Ständerat einstimmig und im Nationalrat mit 137 zu 53 Stimmen angenommen. Dagegen votierten die grosse Mehrheit der SVP-Fraktion sowie einige Mitglieder der CVP- und der EVP/EDU-Fraktion.
Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des CO_2-Abgabesatzes für Brennstoffe wurde von beiden Räten gutgeheissen.

05.068 Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie (MetG)

Botschaft vom 31. August 2005 über die Änderung des Bundesgesetzes über die Meteorologie und Klimatologie (BBl 2005 5413)

Ausgangslage

Der Bundesrat beschloss im Jahr 1970 als Beitrag der Schweiz an das „World Weather Watch" Programm der «World Meteorological Organization» (WMO) ein Weltstrahlungszentrum (WRC) am Physikalisch-Meteorologischen Observatorium Davos (PMOD) zu schaffen. Das World Weather Watch Programme (WWW) ist das Herz aller WMO-Programme. Es ist ein Dauerprogramm und bildet die Grundlage für die internationale Kooperation beim Aufbau und Unterhalt von meteorologischen und hydrologischen Mess- und Beobachtungsnetzen, gewährleistet den raschen Austausch der Daten und sorgt für die Standardisierung der Wetterbeobachtungen. Das WWW schafft damit die Voraussetzungen für die Wetterprognosen und alle anderen Dienstleistungen der Meteorologie, Klimatologie und Hydrologie. Mit der Einrichtung und dem Betrieb dieses Weltstrahlungszentrums wurde die Stiftung „Schweizerisches Forschungsinstitut für Hochgebirgsklima und Medizin" (SFI) betraut.
Eine Aufsichtskommission begleitet und überwacht im Auftrage des Direktors oder der Direktorin des Bundesamtes für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) den Betrieb des PMOD/WRC.
Im Jahre 1997 verlängerte der Bundesrat die Beitragsleistungen des Bundes an das PMOD/WRC um 6 Jahre bis und mit 2003. Ende des Jahres 2002 beschloss er erneut, die Beiträge bis und mit 2007 zu leisten und gleichzeitig zugunsten eines neuen Kalibrierungszentrums für Infrarot-Radiometer (IRC) zu erhöhen. Das Departement des Innern wurde beauftragt, für die Finanzhilfen an das PMOD/WRC und das IRC bis im Jahre 2006 die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen im Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie zu schaffen. Im Jahre 1989 wurde von der WMO das Programm Global Atmosphere Watch (GAW) ins Leben gerufen, um die langfristige Entwicklung der Änderung der chemischen Zusammensetzung der Atmosphäre zu dokumentieren und zu verstehen. Das GAW ist ein wichtiger Bestandteil der im Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen in Rio de Janeiro 1992 vereinbarten Massnahmen. Auch durch die Unterzeichnung des Wiener Übereinkommens von 1985 zum Schutze der Ozonschicht und von dessen späteren Zusatzprotokollen hat sich die Schweiz verpflichtet, die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Ozonschicht und die Auswirkungen einer Veränderung der Ozonschicht auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu beobachten und zu bewerten. In Zusammenarbeit mit fachlich involvierten Bundesstellen sowie Hochschulen wurde 1993/94 ein Programm für einen Schweizer GAW-Beitrag erarbeitet.
Der Bundesrat beschloss im Jahre 1994, sich an diesem Dauerprogramm der WMO zu beteiligen, und bewilligte jährliche Beiträge, die seit dem Jahr 1999 auf dem Niveau der 1998 gesprochenen Beiträge stabilisiert sind. Die Finanzierung des GAW-Programms wird über MeteoSchweiz als Vertreterin der Schweiz bei der WMO sichergestellt.
Die vorliegend beantragte Gesetzesänderung schafft die nötigen gesetzlichen Grundlagen für die oben genannten wiederkehrenden Finanzbeiträge des Bundes.

Verhandlungen

13.12.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.03.2006	NR	Zustimmung.
24.03.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
24.03.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (190:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage einstimmig und ohne Diskussion zu.

05.084 Raumplanungsgesetz. Teilrevision

Botschaft vom 2. Dezember 2005 zu einer Teilrevison des Raumplanungsgesetzes (BBl 2005 7097)

Ausgangslage

Die Landwirtschaft sieht sich unverändert einem starken Strukturwandel ausgesetzt. Die Erfahrungen mit dem am 1. September 2000 in Kraft getretenen revidierten Raumplanungsrecht haben dabei deutlich gemacht, dass das geltende Recht seitens der Landwirtschaft – gerade vor dem Hintergrund dieses Strukturwandels – nach wie vor als zu einschränkend empfunden wird. Der Bundesrat erachtet

es daher als wichtig, dass jene Änderungen, die sich im Interesse der Landwirtschaft aufdrängen, möglichst rasch vorgenommen werden. Das aktuelle Raumplanungsrecht trägt aber auch dem Umstand, dass sich das gesellschaftliche Umfeld in den vergangenen Jahren geändert hat, zu wenig Rechnung. Auch diesbezüglich besteht Handlungsbedarf. Berechtigte Bedürfnisse sollen dabei in dem Sinne befriedigt werden, dass die bestehenden Gebäude ausserhalb der Bauzonen künftig besser genutzt werden können, als dies heute der Fall ist.
Bei den nichtlandwirtschaftlichen Zusatzaktivitäten sollen künftig Tätigkeiten, die einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen (z. B. Schlafen im Stroh, Gästezimmer auf dem Bauernhof oder auch sozialtherapeutische Angebote, bei denen das Leben auf dem Bauernhof einen wesentlichen Bestandteil der Betreuung ausmacht), gegenüber dem geltenden Recht in dreifacher Hinsicht privilegiert werden: Zunächst soll die Einrichtung derartiger Nebenbetriebe auch landwirtschaftlichen Gewerben offen stehen, deren Existenz nicht von einem zusätzlichen Einkommen abhängt. Im Weiteren sollen in den Fällen, in denen in den bestehenden Gebäuden kein oder zu wenig Raum zur Verfügung steht, auch massvolle Erweiterungen zugelassen werden können. Und schliesslich soll unter der Voraussetzung, dass die im Nebenbetrieb anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet wird, auch Personal angestellt werden dürfen, das nur im nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb arbeitet. Soweit ein hinreichend enger Bezug zur Landwirtschaft besteht, sollen künftig unter bestimmten Voraussetzungen auch Bauten und Anlagen zonenkonform sein, die für die Produktion von Energie aus Biomasse erforderlich sind. Schliesslich sollen bestehende Gebäude, die für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt werden, künftig besser genutzt werden können, sei dies für das nichtlandwirtschaftliche Wohnen, sei dies für die hobbymässige und artgerechte Tierhaltung. Für den Fall, dass die vorgeschlagenen Änderungen mit den gesamträumlichen Vorstellungen eines Kantons in Konflikt geraten sollten, sollen die Kantone – im Bestreben, deren Handlungsspielraum zu vergrössern – ausdrücklich zum Erlass einschränkender Bestimmungen ermächtigt werden.

Verhandlungen

14.03.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
02.10.2006	SR	Abweichend.
11.12.2006	NR	Abweichend.
07.03.2007	SR	Abweichend.
12.03.2007	NR	Abweichend.
19.03.2007	SR	Zustimmung.
23.03.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (175:14)
23.03.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (38:3)

Im **Nationalrat** war die Lockerung des Raumplanungsgesetzes nicht unbestritten. Die Grünen lehnten Eintreten auf die Vorlage ab. Franziska Teuscher (G, BE) monierte namens der grünen Fraktion, mit der vorliegenden Teilrevision werde erneut und wider besseres Wissen die Raumplanung in der Schweiz weiter geschwächt. Der nichtlandwirtschaftliche Nebenerwerb werde gefördert und dadurch die Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet weiter aufgeweicht. Die Zersiedelung und damit verbunden der Strukturwandel würden begünstigt. Die Wettbewerbsverzerrung gegenüber dem Gewerbe in der Industriezone werde in Kauf genommen. Eintreten wurde jedoch mit 155 zu 12 Stimmen beschlossen. Mit einigen kritischen Anmerkungen stellten sich die SP-, die CVP- und Freisinnig-demokratische Fraktion hinter die Vorlage. Die SVP-Fraktion befürwortete diese Teilrevision des Raumplanungsgesetzes ebenfalls, sie hatte sich jedoch weitergehende Revisionsschritte erhofft. Es handle sich um relativ bescheidene Erleichterungen für die Landwirtschaft. Minderheiten der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) – fast ausschliesslich bestehend aus Mitgliedern der SVP-Fraktion – beantragten dem Plenum, die raumplanerischen Leitplanken für das Landwirtschaftsgebiet noch weiter zu lockern. So verlangte Hans Rutschmann (V, ZH) namens einer Kommissionsminderheit unter anderem jenen Passus (Art. 27a) zu streichen, gemäss dem die Kantone weitergehenden Schutz für ihre Landschaft beschliessen können, als im Gesetz vorgesehen. Bei Artikel 24b, der die Bedingungen für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe regelt, stand dem Antrag der Kommissionsmehrheit für faire Wettbewerbsbedingungen der Streichungsantrag einer Kommissionsminderheit gegenüber. Die Kommissionsmehrheit fügte im Gesetzesentwurf die Bestimmung (Art. 24b Absatz 1quater) hinzu, dass nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe den gleichen gesetzlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen genügen müssen wie Gewerbebetriebe in vergleichbaren Situationen in Bauzonen. Das Plenum folgte dem Antrag der

Kommissionsmehrheit mit 131 zu 42 Stimmen. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 139 zu 18 Stimmen angenommen.
Die Vorlage war auch im **Ständerat** nicht ganz unbestritten. Die meisten Kritiker stellten sich dennoch hinter den Gesetzesentwurf. Mehrere Ratsmitglieder vermissten eine Gesamtkonzeption und betonten, der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet verkomme zur Leerformel. Die Zersiedelung der Landschaft schreite damit voran. Ursprünglich sei es beim Raumplanungsgesetz darum gegangen, das Bauen ausserhalb von Bauzonen möglichst restriktiv zu handhaben. Eintreten auf die Vorlage wurde jedoch ohne Gegenantrag beschlossen.
Kein Gehör hatte der Ständerat für den Vorschlag des Nationalrats, den Bau von Kompostieranlagen auf Bauernhöfen zu erlauben (Art. 16a Absatz 1bis). Er blieb bei der Version des Bundesrates und bewilligte zwar die Errichtung von Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse, lehnte aber Kompostieranlagen ab. Für die Kommission wies Carlo Schmid-Sutter (C, AI) darauf hin, dass es nicht sinnvoll sei, Anlagen zu bewilligen, für deren Betrieb Material über grössere Distanzen transportiert werden muss, ohne dass diese dann ihrerseits Energie produzieren.
Thomas Pfisterer (RL, AG) sprach sich mit einer Kommissionsminderheit dagegen aus, dass auch diejenigen Bauern landwirtschaftsnahe gewerbliche Nebenbetriebe unterhalten und Agro-Tourismus betreiben können, die gar nicht auf ein Zusatzeinkommen angewiesen sind (Art. 24 Abs. 1bis). Die von Pfisterer bekämpfte Regelung ermöglicht zudem diesen Landwirten, „massvolle Erweiterungen“ vorzunehmen, „sofern in den bestehenden Bauten und Anlagen kein oder zu wenig Raum zur Verfügung steht“. Mit einer solchen Regelung hätten die Gewerbetreibenden in den Bauzonen das Nachsehen, da sie höhere Bodenpreise bezahlen müssten, monierte Pfisterer. Aber auch Landwirte in der Bauzone würden damit schlechter behandelt, ebenso wie Nichtlandwirte ausserhalb der Bauzone. Es gehe hier um die Frage der Gleichbehandlung. Carlo Schmid-Sutter bezeichnete diesen Artikel als Kern der Vorlage. Ohne diesen Absatz bringe die Vorlage eigentlich materiell nicht sehr viel Zusätzliches. Die Kommission habe diesem Absatz mit 9 zu 4 Stimmen zugestimmt. Mögliche Missbräuche würden unter anderem durch die vom Nationalrat in das Gesetz eingefügte Bestimmung zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen (Artikel 24b Absatz 1quater) bekämpft. Bundesrat Moritz Leuenberger wies zudem darauf hin, dass bei Annahme des Streichungsantrags Pfisterer für die Bauern ungleiche Spiesse entstehen würden. Florierenden Betrieben, die für Agro-Tourismus besonders attraktiv sind, würden entsprechende Aktivitäten untersagt. Der Minderheitsantrag Pfisterer wurde mit 34 zu 3 Stimmen abgelehnt. Die Kleine Kammer schuf weitere Differenzen bei den Artikeln 34 und 36. Dabei ging es um Verfahrensfragen im Zusammenhang mit der Anwendung des neuen Bundesgerichtsgesetzes, welches am 1. Januar 2007 in Kraft trat, und um Beschwerdemöglichkeiten an das Bundesgericht.
Beim letzten Streitpunkt, dem Bau von Kompostieranlagen auf Bauernhöfen, hielt der **Nationalrat** an seiner Version fest (Art. 16a 1bis). Bei einer Verfahrensfrage (Art. 36) folgte er der Kleinen Kammer.
Der **Ständerat** wollte auf Antrag seiner Kommission verhindern, dass Kompostieranlagen jeder Grössenordnung und grenzenlos in der Landwirtschaftszone zugelassen werden. Er präzisierte daher die Fassung des Nationalrats dahingehend, dass neben Bauten und Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse auch solche für die Feldrandkompostierung als zonenkonform bewilligt werden können.
Als Kompromiss nahm der **Nationalrat** in der nächsten Runde der Differenzbereinigung eine weitere Änderung bei Artikel 16a 1bis vor. So dürfen nur Kompostieranlagen im Zusammenhang mit Biogasanlagen als zonenkonform zugelassen werden und müssen somit der Energiegewinnung dienen. Dieser Version schloss sich der **Ständerat** schliesslich an.
In der Schlussabstimmung stimmte der Ständerat der Vorlage mit 38 zu 3 Stimmen, der Nationalrat mit 175 zu 14 Stimmen bei 5 Enthaltungen zu. Fast die ganze grüne Fraktion lehnte diese Änderung des Raumplanungsgesetzes ab.

06.077 Geoinformationsgesetz

Botschaft vom 6. September 2006 zum Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeoIG) (BBl 2006 7817)

Ausgangslage

Im Hinblick auf die strategische, politische, soziale und wirtschaftliche Rolle, welche der Geoinformation zukommt, in Berücksichtigung der neuen Technologien und Verfahren in diesem Bereich und in Anbetracht der heute unvollständigen gesetzlichen Ordnung in diesem Gebiet, ist es – nach Inkrafttreten des neuen Artikels 75a der Bundesverfassung – dringend notwendig, die

bestehenden gesetzlichen Grundlagen an die veränderten Verhältnisse anzupassen sowie allenfalls ergänzende rechtliche Normen zu schaffen.
Das neue Bundesgesetz über Geoinformation (GeoIG) richtet sich an der vom Bundesrat am 15. Juni 2001 beschlossenen Strategie für Geoinformation beim Bund und dem vom Bundesrat am 16. Juni 2003 beschlossenen zugehörigen Umsetzungskonzept aus. Geodaten und Geoinformationen bilden in der heutigen Informations- und Wissensgesellschaft die Basis für behördliche Planungen, Massnahmen und Entscheidungen aller Art. Sie dienen zudem der Bevölkerung bei der Planung von Vorhaben und beim Abschluss von Rechtsgeschäften. Das Gesetz ist darauf ausgerichtet, das noch ungenutzte Potenzial der Geodaten für Verwaltung, Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft und Politik besser zu erschliessen. Für den Bund selbst stellt das Gesetz unter anderem die Grundlage zur Schaffung einer Nationalen Geodaten-Infrastruktur (NGDI) dar. Zudem bildet das Gesetz auch für die Tätigkeiten der Kantone und Gemeinden eine neue, gesicherte rechtliche Grundlage.
Dank der Harmonisierung der Geoinformationen können auf allen Staatsebenen und bei jedem Datenbezug wesentliche Kosten eingespart werden, weil die heute notwendige Umformung bestehender Datensätze und die Ersatzbeschaffung von nicht zugänglichen Daten entfallen. Die angestrebte Harmonisierung kann auf allen Ebenen mehrheitlich mittels bestehender Ressourcen (Personal und Finanzen) durchgeführt werden. Dabei wird man sich auf die bestehende dezentrale, föderalistische Organisation und auf die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft abstützen.
Der Aufbau der Infrastruktur zur Harmonisierung der Geoinformationen wird nicht unerhebliche Investitionen verlangen. Die Kosten werden im Wesentlichen beim Aufbau der Organisationsstrukturen, beim Erstellen der Datenmodelle, beim Überführen von graphischen Informationen in digitale Daten gemäss den neuen Datenmodellen sowie beim Überführen von bestehenden digitalen Daten in die Struktur gemäss den neuen Datenmodellen anfallen. Diese Investitionen sind auf jeden Fall erforderlich, weil die Informationstechnologie unaufhaltsam fortschreitet. Dank der mit einem geordneten Vorgehen zusammenhängenden Ankurbelung der privatwirtschaftlichen Nutzung der Geodaten dürften sie jedoch mehr als nur kompensiert werden.

Verhandlungen

06.03.2007	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.06.2007	SR	Abweichend.
27.09.2007	NR	Abweichend.
03.10.2007	SR	Zustimmung.
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (196:0)
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK) befürwortete die Vorlage einstimmig. Zu diskutieren gab unter anderem, dass Geoinformationen sich leicht mit Personendaten verknüpfen lassen und es deshalb wichtig wäre, die datenschutzrelevanten Aspekte in der Vorlage zu berücksichtigen. Im Gegensatz zum Bundesrat empfahl die Kommissionsmehrheit dem Plenum, kein Register für die Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer einzuführen und dadurch eine berufliche Überregulierung zu verhindern. Eine Minderheit hingegen erachtete dieses Register im Hinblick auf die Disziplinaraufsicht im Interesse der Kundschaft als wichtig.
Im **Nationalrat** war die Vorlage insgesamt unbestritten. Mehrere Ratsmitglieder äusserten Bedenken zur Kompetenz des Bundesrates bei der Regelung geografischer Ortsnamen. Bundesrat Samuel Schmid versicherte aber, dass weiterhin die kantonalen Behörden die Schreibweise der Ortsnamen festlegen werden. Das Bundesamt für Landestopografie habe lediglich eine Koordinationsfunktion. Das Berufsregister für die Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer konnte sich entgegen der ablehnenden Empfehlung der Kommissionsmehrheit und wie vom Bundesrat vorgesehen mit 67 zu 65 Stimmen knapp durchsetzen (Art. 41). Gegner des Berufsregisters befürchteten, damit verbunden sei eine zusätzliche Bürokratie. Befürworter argumentierten mit der damit besser gewährleisteten Qualitätssicherung. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf des Bundesrates ohne Änderung mit 156 zu 3 Stimmen angenommen.
Der **Ständerat** nahm einige Präzisierungen vor. In Abweichung vom bundesrätlichen Entwurf hielt er unter anderem fest, dass der Bundesrat Vorschriften zur „Koordination“ der Namen von Gemeinden und Ortschaften erlässt und in letzter Instanz entscheidet (Art. 7). Bundesrat Schmid versicherte, dass der Bund ohne Not nicht in die gewachsene Namensgebung eingreifen werde.

Der Ständerat erklärte sich auch einverstanden damit, dass mit der Ermächtigung des Bundesrates auch Bundesstellen Geoinformationen gewerblich anbieten dürfen (Art. 19 Abs. 1). Eine Kommissionsminderheit wollte dies auf Fälle beschränken, in denen die Privatwirtschaft die gleichen Leistungen nicht erbringen kann.
Ausser bei der Frage der Gebührenerhebung des Bundes und der Kantone für den Zugang zu Geobasisdaten und für deren Nutzung (Art. 15 Abs. 1) folgte der **Nationalrat** den vom Ständerat ins Gesetz eingefügten Änderungen. Der **Ständerat** schloss sich bei dieser letzten Differenz dem Nationalrat an. Damit erhalten Bund und Kantone explizit das Recht zur Gebührenerhebung für Geobasisdaten.
Das Geoinformationsgesetz wurde in beiden Räten ohne Opposition angenommen.

06.082 Globale Umweltprobleme. Rahmenkredit 2007-2010

Botschaft vom 29. September 2006 über einen Rahmenkredit für die Globale Umwelt (BBl 2006 8525)

Ausgangslage

Mit der Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit von 109,77 Millionen Franken mit einer Laufzeit von mindestens vier Jahren für die Finanzierung von Aktivitäten im Bereich der Internationalen Umweltpolitik. Dieser Rahmenkredit gewährleistet die kontinuierliche Weiterführung des Engagements der Schweiz, wie sie es 1991 mit 145 Millionen Franken aus dem Jubiläumskredit für das 700-jährige Bestehen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (total 700 Millionen Franken) begonnen und mit Rahmenkrediten von 88.5 Millionen Franken 1998 und von 125 Millionen Franken 2003 weitergeführt hat (BBl 1998 3606, 2003 8047). Die Botschaft begründet, weshalb und wie dieses Engagement in den nächsten Jahren fortgesetzt werden soll. Die beantragten Mittel ergänzen die Mittel der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Der beantragte Rahmenkredit soll es der Schweiz ermöglichen, sich an den Wiederauffüllungen des Globalen Umweltfonds (GEF) und des multilateralen Ozonfonds, sowie an spezifischen Fonds im Rahmen der Klimakonvention zu beteiligen.
Der GEF stellt heute das wichtigste globale Finanzierungsinstrument für die Umsetzung der Konventionen und Protokolle im Umweltbereich dar. Seit seiner Schaffung 1991 hat der GEF mit Eigenmitteln von 6,2 Milliarden US Dollar über 1800 Projekte in 140 Entwicklungs- und Transitionsländern und in sechs Schwerpunktbereichen finanziert: Klima, Biodiversität, internationale Gewässer, Landdegradation, persistente organische Schadstoffe und – beschränkt auf Transitionsländer – Schutz der Ozonschicht. Mit diesen Investitionen wurden zusätzlich über 20 Milliarden US Dollar an Kofinanzierungen aus verschiedenen Quellen mobilisiert. Das Ziel des GEF ist es weiterhin, über die Demonstration von innovativen und effizienten Projekten eine katalytische Wirkung zur Mobilisierung von Investitionen und zur Beeinflussung von Rahmenbedingungen zugunsten der globalen Umwelt zu erzeugen.
Das Montrealer Protokoll über Ozonschicht abbauende Substanzen vom September 1987 legt den Fahrplan für den Verzicht auf Substanzen fest, welche die lebenswichtige stratosphärische Ozonschicht zerstören. Dieses Protokoll nimmt sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer in die Pflicht. Um den vollständigen Verzicht der Entwicklungsländer auf Ozonschicht abbauende Substanzen zu gewährleisten und die Entwicklungsländer dabei zu unterstützen, muss der Ozonfonds weiterhin mit den nötigen Mitteln versehen werden. Bis zum April 2006 hat der multilaterale Ozonfonds fast 2 Milliarden US Dollar für 5250 Projekte in 139 Entwicklungsländern ausgeschüttet zur Reduktion der Produktion von Ozonschicht abbauenden Substanzen wie zur Reduktion deren Konsums in Bereichen wie Kälte- und Klimaanlagen, Schaumstoffen, Feuerlösch- und Lösungsmitteln.
Der Bundesrat ist aufgrund der in der Botschaft im Detail besprochenen Wirkung von GEF und Ozonfonds der Überzeugung, dass diese Finanzierungsmechanismen neu kapitalisiert werden müssen.

Verhandlungen

22.03.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
21.06.2007 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** wurde der Kredit von der SVP-Fraktion kritisiert. Hans Rutschmann (V, ZH) vertrat eine Kommissionsminderheit, bestehend aus Mitgliedern der SVP-Fraktion, welche beantragte, den Kredit um 10 Prozent zu kürzen. Die Antragsteller seien nicht grundsätzlich gegen die grösstenteils unterstützungswürdigen Projekte. Die Schweiz habe die entsprechenden Konventionen mit

unterzeichnet und diese Verträge seien zu respektieren. Man habe aber Bedenken bezüglich des Einsatzes und der Verwaltung der einzusetzenden Gelder. Bundesrat Moritz Leuenberger wies diese Vorwürfe zurück. Es finde eine strenge Finanzkontrolle statt. Der Minderheitsantrag auf Kürzung des Kredits wurde mit 115 zu 48 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 126 zu 45 Stimmen angenommen. Gegen den Kredit stimmten 42 Mitglieder der SVP-Fraktion.
Im **Ständerat** wurde die Vorlage einstimmig und ohne Diskussion angenommen.

14. Sozialpolitik

Übersicht

Allgemeines

91.411	Pa.Iv. Fankhauser. Leistungen für die Familie (SGK)
03.064	Bericht zur Abschreibung der Motionen Neirynck 00.3277 und Paupe 01.3334 (Gleichbehandlung belgischer und schweizerischer Rentner) (SGK)
04.016	Für fairere Kinderzulagen. Volksinitiative (SGK)
06.028	Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SGK)
06.030	Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende". Rahmenkredit 2007-2011 (WBK)

Sozialversicherungen

03.060	Berufliche Vorsorge. Sanierungsmassnahmen (SGK)
03.419	Pa.Iv. SGK-SR. Minimalprämie in der Unfallversicherung (SGK)
04.025	Übertragung der Führung der Militärversicherung an die SUVA. Bundesgesetz (SGK)
05.034	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG). Massnahmen zur Verfahrensstraffung (SGK)
05.052	5. IV-Revision (SGK)
05.053	IV. Zusatzfinanzierung (SGK)
05.079	AHVG. Neue Versichertennummer (SPK)
05.093	11. AHV-Revision. Leistungsseitige Massnahmen (SGK)
05.094	11. AHV-Revision. Einführung einer Vorruhestandsleistung (SGK)
05.411	Pa.Iv. SGK-NR. Wechsel der Vorsorgeeinrichtung (SGK)
06.092	Berufliche Vorsorge. Mindestumwandlungssatz (SGK)
06.107	Für ein flexibles AHV-Alter. Volksinitiative (SGK)

Abkommen

06.090	Soziale Sicherheit. Abkommen mit der Republik Bulgarien (SGK/APK)
07.026	Wahrnehmung der Aufgaben des liechtensteinischen Sicherheitsfonds. Abkommen (SGK)
07.027	Soziale Sicherheit. Abkommen mit Australien (SGK)

Internationale Arbeitskonferenzen

03.069	Internationale Arbeitskonferenz. 89. und 90. Tagungen (SGK)
04.059	Internationale Arbeitskonferenz. 91. Tagung (SGK)
06.022	Internationale Arbeitskonferenz. 92. und 93. Tagung (SGK)

Allgemeines

91.411 Parlamentarische Initiative (Fankhauser Angeline). Leistungen für die Familie

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR): 20.11.1998 (BBl 1999 3220)
Stellungnahme des Bundesrates: 28.06.2000 (BBl 2000 4784)
Zusatzbericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR): 08.09.2004 (BBl 2004 6887)
Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates: 10.11.2004 (BBl 2004 6941)

Ausgangslage

Am 13. März 1991 reichte Nationalrätin Angeline Fankhauser (S, BL) eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut ein:
„Für jedes Kind besteht Anspruch auf eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken. Dieser Ansatz orientiert sich an den zurzeit höchsten Beträgen der kantonalen Kinderzulagen und sollte regelmässig an den Index angepasst werden. Die Durchführung einer solchen Bundeslösung soll den bestehenden Ausgleichskassen der Kantone, der Verbände und des Bundes übertragen werden, wobei ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich zu verwirklichen ist.
Für Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter, insbesondere für allein erziehende Eltern, besteht Anspruch auf Bedarfsleistungen, welche analog zur Ergänzungsleistung ausgestaltet sind."
Bereits am 2. März 1992 gab der Nationalrat der parlamentarischen Initiative Folge. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, welche mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt wurde, verabschiedete am 18. November 1998 zuhanden des Nationalrats einen Gesetzesentwurf, der sich auf den ersten Absatz der Initiative beschränkte. Da die Behandlung des Geschäfts als Folge des „runden Tisches" zur Sanierung der Bundesfinanzen bis im Sommer 2001 sistiert wurde, beschloss die Kommission, ihren ursprünglichen Entwurf im Hinblick auf die inzwischen erfolgte Entwicklung in der Familienpolitik zu überarbeiten. Der nun vorliegende Entwurf für ein Bundesgesetz über die Familienzulagen basiert auf dem ersten Entwurf vom 18. November 1998. Der Entwurf der Kommission orientiert sich am Grundsatz „ein Kind – eine Zulage", wie er in den meisten europäischen Ländern verwirklicht ist. Die Koppelung der Familienzulagen an eine Erwerbstätigkeit und die Abhängigkeit der Zulagenhöhe vom Grad der Beschäftigung wird aufgegeben. Anspruchsberechtigt sind alle Eltern, Arbeitnehmende genauso wie Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige. Allerdings erhalten die Kantone die Kompetenz, für Nichterwerbstätige Einkommensgrenzen einzuführen. Die Mindesthöhe der Zulage beträgt für jedes Kind 200 Franken und für jedes Kind in Ausbildung 250 Franken im Monat.
Die Bundeszulagenordnung in der Landwirtschaft wird beibehalten. Sie muss aber betreffend die Arten und Mindesthöhen der Zulagen, die Begriffe, das Verbot des Doppelbezugs sowie die Anspruchskonkurrenz angepasst werden. Die Sonderregelung für das Bundespersonal wird aufgehoben.
Für den Vollzug bleiben die Kantone zuständig und müssen für Nichterwerbstätige kantonale Familienausgleichskassen errichten. Alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die Selbstständigerwerbenden müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Die bisherigen Ausnahmen von der Unterstellung fallen weg. Die Zahl der Kassen wird abnehmen, da das Gesetz für deren Anerkennung eine Mindestzahl angeschlossener Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer festlegt.
Auf diese Weise wird dem Grundsatz des Lastenausgleichs innerhalb der Kassen besser Nachachtung verschafft.
Die Kantone regeln weiterhin die Finanzierung. Das Gesetz beschränkt sich darauf, die verschiedenen Finanzierungsarten für die Leistungen festzulegen. Den Kantonen erwachsen Mehrkosten vor allem dadurch, dass auch die Nichterwerbstätigen in Genuss von Familienzulagen kommen. Für den Bund entstehen durch das Gesetz Zusatzkosten im Bereich der Landwirtschaft. Allerdings führt die Neuregelung auch zu Mehreinnahmen, so dass die Vorlage auf Bundesebene kostenneutral umgesetzt werden kann.

Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates:

Für den Bundesrat ist das schweizerische Familienzulagensystem, wie im Zusatzbericht der Kommission dargelegt, sehr uneinheitlich und ungenügend koordiniert. Der Bund hat bisher nur Normen für die Familienzulagen in der Landwirtschaft aufgestellt. Die Familienzulagenregelungen weisen immer noch einige stossende Lücken auf. So haben in den meisten Kantonen Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige, selbst bei geringem Einkommen, keinen Anspruch auf Familienzulagen. Die Leistungen, mit denen eine Familie rechnen kann, sind in den Kantonen sehr unterschiedlich. Die Familienzulagen sind auch für den Bundesrat ein wichtiges Element der Familienpolitik, das den Entscheid für Kinder erleichtert und den Familien die notwendige Unterstützung gewährt. Sie sind aber nicht für sich allein zu sehen, sondern im Gesamtkontext der Kantone und im Rahmen ihrer übrigen Massnahmen für die Familien – auch im Bereich der Steuer-, der Bildungs- und der Sozialpolitik – zu betrachten.
Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 28. Juni 2000 zur parlamentarischen Initiative Fankhauser im Grundsatz eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen befürwortet. Er hat diese Haltung in seiner Botschaft zur Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen“ (04.016) bekräftigt. Er ist dennoch zu einer Ablehnung der Volksinitiative gelangt, dies vor allem deshalb, weil er den darin geforderten Mindestansatz der Leistungen für volkswirtschaftlich nicht vertretbar hält. Er legte aber keinen eigenen Gegenvorschlag vor, weil er den damals vorliegenden Kommissionsentwurf als taugliche Grundlage zur Erarbeitung einer konsensfähigen Lösung betrachtete. Dies trifft auch auf den nun modifizierten Gesetzesentwurf zu, der mit dem Einbezug der Selbständigerwerbenden in die Regelung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer noch näher bei der Volksinitiative liegt als derjenige von 1998. Der Bundesrat stimmt ihm deshalb in diesem Sinne – unter Vorbehalt des Mindestansatzes und des Anpassungsmodus der Zulagen – zu.

Verhandlungen

02.03.1992	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
13.03.1995	NR	Der Fristverlängerung von zwei Jahren, d.h. bis Wintersession 1996, zur Einreichung eines Entwurfes, wird zugestimmt
03.12.1996	NR	Fristverlängerung um 2 Jahre bis zur Wintersession 1998.
15.03.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
21.09.2005	SR	Abweichend.
29.11.2005	NR	Abweichend.
13.03.2006	SR	Abweichend.
15.03.2006	NR	Abweichend.
16.03.2006	SR	Zustimmung.
24.03.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (106:85)
24.03.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (23:21)

Bei den Beratungen dieses Geschäfts traten die Sozialdemokraten, Grünen und Christlichdemokraten für eine einheitliche Familienpolitik ein. Die Vertreter der SVP-Fraktion und die Freisinnigen wandten sich gegen die Vorlage und damit gegen das Ausgabenwachstum und den zunehmenden Staatsinterventionismus. Die eine Seite wies auf die Kinderkosten, das Armutsrisiko von Familien, die Unterschiede und Ungerechtigkeiten beim bestehenden System hin, die andere prangte die Einführung eines verstaatlichten, bürokratisierten, steuerlastigen und kostenaufwendigen Systems an. Diese ideologische Konfrontation zweier praktisch gleich starker Lager erklärt die Hartnäckigkeit, mit der die Argumente wiederkehrten, sowie die oftmals äusserst knappen Abstimmungsergebnisse.
In der Frühjahrssession 1992 folgte der **Nationalrat** der Mehrheit seiner Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit und gab der Initiative mit 97 zu 89 Stimmen Folge. Während die Vertreter der SP- und der CVP-Fraktion als Verfechter der Initiative die Ungleichbehandlung beim geltenden System hervorhoben, argumentierten die Gegner der Vorlage mit den Kostenfolgen der Initiative und damit, dass die kantonale Hoheit gewahrt werden müsse.
In der Märzsession 2005 nahm der Nationalrat den aus der Initiative Fankhauser hervorgegangenen und als indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen“ (04.016) präsentierten Gesetzesentwurf an.
In dieser Debatte drang das links-grüne und christlichdemokratische Lager mit seinen Mindestforderungen stets mit knapper Mehrheit durch. Die Mitglieder der SVP- und der freisinnig-demokratischen Fraktion, welche sich vergeblich dem Eintreten der Vorlage widersetzt hatten (das schliesslich mit 99 zu 80 Stimmen angenommen wurde), traten danach ebenfalls erfolglos dafür ein, dass die Kantone die Zulagen nach eigenen Kriterien und Prioritäten festlegen können.

Bei Artikel 5, welcher die Höhe der Familienzulagen bestimmt, wurden in verschiedenen Minderheitsanträgen Zulagen zwischen 150 und 450 Franken verlangt. Diese Anträge wurden alle abgelehnt. Äusserst knapp angenommen wurde die von der Kommissionsmehrheit unterstützte materielle Harmonisierung. Der Minderheitsantrag Hans Rudolf Gysin (RL, BL), die Zulagenhöhe allein von den Kantonen bestimmen zu lassen, ohne Mindestbeträge vorzuschreiben, wurde schliesslich mit 95 zu 93 Stimmen abgelehnt.
Für rege Diskussionen sorgte auch die Finanzierung der Zulagen (Art. 17). Indessen wurden sämtliche Minderheitsanträge abgelehnt. So u.a. der Antrag Marcel Scherer (V, ZG), wonach die Finanzierung über paritätische Beiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmenden hätte erfolgen sollen (abgelehnt mit 95 zu 91 Stimmen). Mit 99 zu 88 Stimmen angenommen wurde der Antrag von Ruedi Lustenberger (C, LU); demnach soll im Falle, dass der Finanzbedarf 1,5 Prozent der massgebenden Einkommen übersteigt, der darüber liegende Bedarf durch paritätische Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmenden sichergestellt werden (Art. 17, Abs. 1bis).
Vor der Gesamtabstimmung kündigten Marcel Scherer (V, ZG) und Pierre Triponez (RL, BE) an, dass ihre Fraktionen das neue Gesetz ablehnen würden. Die Vorlage passierte mit 100 zu 79 Stimmen.
Im **Ständerat** wurde Eintreten mit einer einzigen Stimme Mehrheit (22 zu 21) angenommen. Verschiedene Redner der SVP- und der FDP-Fraktion wandten sich gegen das „Giesskannenprinzip“ und die Beschneidung der Kantonshoheit, wie sie die Vorlage vorsieht.
Der Ständerat schuf in verschiedenen wichtigen Punkten des Vorentwurfes Abweichungen gegenüber dem Nationalrat. Während er dem Grundsatz der formellen Harmonisierung zustimmte, sprach er sich hingegen gegen die materielle Harmonisierung aus. So obsiegte bei Artikel 5 der vom Bundesrat mitgetragene Minderheitsantrag This Jenny (V, GL), wonach die Festlegung der Höhe der Zulagen und die Anpassung der Ansätze durch die Kantone zu erfolgen haben. Die Kleine Kammer strich den Grundsatz „ein Kind – eine Zulage“ und klammerte, wie von ihrer vorberatenden Kommission beantragt, die Selbständigerwerbenden aus. Dank dem Stichentscheid des Präsidenten hielt der Ständerat hingegen am Einbezug der Nichterwerbstätigen (Art. 20 bis 23) fest und sprach sich somit gegen die Minderheitsanträge der vorberatenden Kommission aus. Hingegen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und verschärfte die Bestimmung über die Anspruchsberechtigung dieser Bezügerkategorie. Entgegen einer Kommissionsminderheit und dem Bundesrat beschloss die Kleine Kammer mit 23 zu 17 Stimmen, dass die Höhe der Zulage am Ort des Geschäftssitzes des Unternehmens (Art. 12) zu bestimmen sei, während der Nationalrat sich für den Niederlassungsort der Filiale ausgesprochen hatte. Ausserdem wollte der Ständerat die Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten durch die Kantone geregelt haben (Art. 17).
In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit Stichentscheid des Präsidenten angenommen.
In der Wintersession 2005 hielt der **Nationalrat** in den wichtigen Punkten an seinen Beschlüssen fest: Mit 97 zu 86 Stimmen sprach er sich erneut für die gesetzliche Festlegung der Zulagenhöhe aus. Die Bezugsberechtigung der Selbständigerwerbenden wurde mit nur einer Stimme Mehrheit (93 zu 92) aufrechterhalten. Keine Zustimmung fand auch die ständerätliche Finanzierungslösung (Art. 17).
Im **Ständerat** wurde die - von einer Kommissionsminderheit unterstützte - gesetzliche Festlegung der Zulagenhöhe schliesslich mit 23 zu 19 Stimmen angenommen. Die Kommissionsmehrheit konnte mit ihren Argumenten (vermehrte Belastung für die Unternehmen, Einmischung in die kantonale Hoheit) nicht durchdringen und die Abwesenheit gewisser Ratsmitglieder bei diesem Entscheid wog schwer. Die Kleine Kammer blieb hingegen in der Frage der Selbständigerwerbenden standfest und lehnte es ein weiteres Mal diskussionslos ab, diese in das System aufzunehmen. Auch in Bezug auf die Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten hielt der Ständerat an seinem Standpunkt fest (Art. 17). Weiter sprach er sich dafür aus, die Familienzulagen der Bauern mit niederem Einkommen an die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestsätze anzupassen. Bei der Finanzierungsfrage wurde allerdings die zur Aufhebung der Ausgabenbremse erforderliche qualifizierte Mehrheit (24 Stimmen) um eine Stimme verfehlt.
Der **Nationalrat** folgte den meisten Beschlüssen des Ständerates, hielt allerdings an einer Differenz fest, nämlich bei der Frage der Zulagen für Kleinbauern. Mit 129 zu 41 Stimmen lösten die Ratsmitglieder die Ausgabenbremse; der **Ständerat** folgte darauf diesem Beschluss.
Im Nationalrat gingen der Schlussabstimmung verschiedene Erklärungen voraus. Während die Linke und die christlichdemokratische Fraktion diese Vorlage begrüssten, wandten sich die freisinnig-demokratische Fraktion und die SVP-Fraktion gegen diese neue Sozialversicherung, die für sie gleichbedeutend mit neuen Ausgaben ist. Pierre Triponez (RL, BE), Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes, kündigte ein Referendum an. Die beiden Räte sprachen sich schliesslich ziemlich knapp für das Gesetz aus.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 26. November 2006 mit 68 % Ja-Stimmen gutgeheissen.

03.064 Bericht zur Abschreibung der Motionen Neirynck 00.3277 und Paupe 01.3334 (Gleichbehandlung belgischer und schweizerischer Rentner)

Ausgangslage

Am 14. Juni 2000 reichten Nationalrat Jacques Neirynck (C, VD) und 20 Mitunterzeichnende eine Motion ein, mit der der Bund aufgefordert wurde, die Zahlung der von belgischer Seite ausstehenden Rentenbeträge an Schweizer Bürger, die in den ehemaligen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi gearbeitet hatten, mit sofortiger Wirkung zu übernehmen. Ständerat Pierre Paupe (C, JU) und 12 Mitunterzeichnende reichten am 20. Juni 2001 eine gleichlautende Motion ein. Die Motionen wurden am 4. Oktober 2001 vom Ständerat und am 6. März 2002 vom Nationalrat angenommen.
Der Bundesrat unterbreitet einen Bericht zur Abschreibung der Motionen Neirynck und Paupe (Gleichbehandlung belgischer und schweizerischer Rentner).

Verhandlungen

16.12.2003	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen. Die Motionen Neirynck und Paupe werden nicht abgeschrieben.
18.03.2004	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen. Die Motionen Neirynck und Paupe werden abgeschrieben.

Im **Nationalrat** beantragte die Kommissionsmehrheit gemäss Bundesrat die Abschreibung der Motionen Neirynck und Paupe, eine Minderheit Liliane Maury Pasquier (S, GE) beantragte die Motionen nicht abzuschreiben. Begründet wurde dies mit der ungleichen Behandlung bei der Rente für Schweizer Bürger, die in den belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Burundi gearbeitet haben. Die Rente der Schweizer Bürger werde seit 1960 nicht mehr indexiert. Weder die Einführung der Bilateralen Abkommen, noch die finanzielle Situation des Bundes würden eine Abschreibung der Motionen rechtfertigen. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey begründete die Abschreibung damit, dass die Schweizer Rentner bereits vom Bund eine Entschädigung erhalten haben und Belgien seit dem 1. Juni 2002 auch den Schweizer Rentnern eine indexierte Rente ausbezahlt. Mit 120 zu 47 Stimmen folgte der Rat dem Antrag der Kommissionsminderheit.
Im **Ständerat** beantragte Bruno Frick (C, SZ) im Namen der Kommission, die Motion Paupe abzuschreiben. Für eine Abgeltung der Rentenausfälle bestehe für die Schweiz keine Rechtspflicht. Zudem habe der Bund bereits eine Abgeltung ausbezahlt, es seien der Kommission auch keine Härtefälle bekannt und die volle Zahlung würde rund 100 Millionen kosten. Madeleine Amgwerd (C, JU) beantragte, die Motionen nicht abzuschreiben. Die finanzielle Situation des Bundes rechtfertige eine Abschreibung der Motionen nicht, es gehe bei diesen Motionen um Gerechtigkeit. Mit 31 zu 7 Stimmen folgte der Rat der Kommission und beschloss die Abschreibung der Motionen.
Damit verbleiben beide Motionen weithin hängig und müssen vom Bundesrat wieder zur Abschreibung vorgelegt werden.

04.016 Für fairere Kinderzulagen. Volksinitiative

Botschaft vom 18. Februar 2004 zur Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen!“ (BBl 2004 1313)

Ausgangslage

Die Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen!“ wurde am 11. April 2003 eingereicht. Sie verlangt einen neuen Verfassungsartikel, der den Bund verpflichtet, Bestimmungen über die Kinderzulagen zu erlassen. Sollte die Bundesversammlung innert fünf Jahren nach Annahme der Volksinitiative das Ausführungsgesetz nicht verabschieden, so erlässt der Bundesrat die nötigen Bestimmungen.
Die bundesrechtliche Kinderzulagenordnung soll wie folgt ausgestaltet werden:

- Jedes Kind gibt, unabhängig von der beruflichen Stellung seiner Eltern, Anrecht auf eine volle Kinderzulage, wobei der Anspruch bis zum vollendeten 16. Altersjahr und für Kinder in Ausbildung bis zum 25. Altersjahr besteht.
- Die Kinderzulage beträgt mindestens 450 Franken im Monat und wird der Lohn- und Preisentwicklung angepasst.

- Die Finanzierung erfolgt durch Bund und Kantone und durch Beiträge der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, wobei die öffentliche Hand mindestens die Hälfte trägt. Es wird ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich eingerichtet.

Die Bundesregelung würde die Vielzahl der geltenden Ordnungen der Kantone und des Bundes ersetzen. Heute sind die Arten und Ansätze der Familienzulagen sehr unterschiedlich, und es bestehen Lücken bei Teilzeitbeschäftigung, für Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige. Die Anspruchsvoraussetzungen sind zudem wenig koordiniert.
Die Kosten der von der Volksinitiative vorgeschlagenen Kinderzulagen würden sich auf 10,7 Milliarden Franken belaufen, was weit mehr als eine Verdoppelung der gegenwärtig aufgewendeten Mittel von 4 Milliarden Franken bedeuten würde. Weil heute die Familienzulagen zu über 95 Prozent von den privaten und öffentlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern finanziert werden und diese gemäss Initiativkomitee nicht stärker als heute belastet werden sollen, gingen die Mehrkosten im Wesentlichen zu Lasten der öffentlichen Haushalte. Für den Bund ergäbe das eine Mehrbelastung von netto 2,9 Milliarden Franken (bei einer hälftigen Aufteilung zwischen Bund und Kantonen) bzw. von 4 Milliarden Franken (bei einer Übernahme von zwei Dritteln der Kosten durch den Bund). Die dafür notwendigen Mittel müssten angesichts der angespannten Finanzlage des Bundes durch entsprechende Mehreinnahmen aufgebracht werden. Dafür kämen in erster Linie Steuererhöhungen in Frage, was zu einer volkswirtschaftlich unerwünschten Erhöhung der Fiskalquote führen würde.
Der Bundesrat teilt die Meinung, dass den Familienzulagen eine wichtige Bedeutung im Rahmen der Familienpolitik und insbesondere bei der Bekämpfung der Familienarmut zukommt. Wie er schon in seiner Stellungnahme vom 28. Juni 2000 zur parlamentarischen Initiative Fankhauser (91.411, Leistungen für die Familie; BBl 2000 4784) ausgeführt hat, unterstützt er deshalb in diesem Sinne und dem Grundsatz nach eine Bundesregelung. Eine solche kann gewisse Minimalstandards setzen und die stossendsten Lücken schliessen sowie einheitlichere und koordinierte Anspruchsvoraussetzungen schaffen. Die in der Volksinitiative angestrebte Erhöhung des Leistungsniveaus und die damit verbundenen Mehrkosten sind jedoch nicht vertretbar. Die geltende Verfassungsnorm bietet eine ausreichende Grundlage zur Vereinheitlichung der Familienzulagen. Mit dem im Rahmen der erwähnten parlamentarischen Initiative im Parlament hängigen Projekt liegt bereits ein Entwurf für ein Bundesgesetz vor.
Aus all diesen Gründen beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, Volk und Ständen zu empfehlen, die Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen!“ ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Verhandlungen

15.03.2005	NR	Die Behandlungsfrist wird gemäss Art. 105 ParlG um ein Jahr verlängert.
14.06.2005	SR	Die Frist zur Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert. Die Initiative wird am 3. Mai zurückgezogen (BBl 2006 4447)

Rund dreissig Ratsmitglieder ergriffen in der für Volksinitiativen obligatorischen Eintretensdebatte im **Nationalrat** das Wort. In der Diskussion ging es nicht nur um die Volksinitiative, sondern auch um die parlamentarische Initiative Fankhauser über die Leistungen für die Familie (siehe Geschäft 91.411), die als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative vorgelegt wurde. Die Rednerinnen und Redner nahmen die Argumente auf, die bereits in den bisherigen Diskussionen über die Familienpolitik vorgebracht worden waren. Während für die Ratslinke und die CVP-Fraktion unter anderem einheitliche Kinderzulagen für alle Kinder ein zentraler Punkt der Familienpolitik sind, ist das rechtsbürgerliche Lager mit dem gegenwärtigen System zufrieden und findet, dass eine familienfreundliche Steuerpolitik die beste Familienpolitik ist. Ausserdem ist es für sie ausgeschlossen, zusätzliche, finanziell nicht tragbare Ausgaben und mehr staatlichen Interventionismus zu akzeptieren. Die linken Ratsmitglieder prangerten das uneinheitliche System in der Schweiz an, das zu einer massiven Ungleichbehandlung der Familien führt. Die Ratsrechte unterstrich im Gegenzug die Vielfältigkeit des gegenwärtigen Systems, das den regionalen Unterschieden und der beruflichen Situation Rechnung trägt. Für Bundesrat Pascal Couchepin sind in erster Linie die Kantone für die Sozialpolitik zuständig, und deshalb sollen sie auch in Zukunft über Kompetenzen in diesem Bereich verfügen. Aus diesem Grund und wegen der übermässigen Kosten, die die Initiative verursachen würde, empfahl er im Namen des Bundesrates die Ablehnung der Initiative.
In der Diskussion um die Verlängerung der Behandlungsfrist haben sich die Parteien ebenso klar positioniert. Eine Kommissionsminderheit beantragte, die Frist nicht zu verlängern. So könnte die Initiative Ende 2005 dem Volk unterbreitet werden, ohne ihm gleichzeitig einen Gegenentwurf vorzulegen. Obwohl die freisinnig-demokratische- und die SVP-Fraktion in der Sache geeint waren, lehnte der Nationalrat mit 87 zu 84 Stimmen dieses, wie Hugo Fasel (G, FR) es nannte, „taktische

Spiel“ ab, das der Ablehnung der Initiative und des Gegenentwurfs dienen sollte. Für den Präsidenten von Travail.Suisse hat die Initiative bewirkt, dass sich das Parlament nun endlich mit den Kinderzulagen befasst und ein Gegenvorschlag formuliert wird, der 200/250 Franken Kinderzulage verlangt. Deshalb ist es laut ihm nur logisch, die Bürgerinnen und Bürger über beide Varianten befinden zu lassen.
Im **Ständerat** fand der Antrag This Jenny (V, GR), welcher verlangte, dass die Behandlungsfrist nicht verlängert wird, keine Mehrheit. Die Kleine Kammer folgte mit 26 zu 9 Stimmen dem Antrag ihrer Kommission auf gemeinsame Prüfung der Volksinitiative und des Gegenvorschlags, um die beiden gegebenenfalls zusammen Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Das Initiativkomitee hat die Bundeskanzlei am 3. Mai 2006 über den Rückzug der eidgenössischen Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen!“ informiert. Gestützt auf diese Rückzugserklärung hat der Bundesrat auf die Durchführung einer Volksabstimmung über die Volksinitiative verzichtet.

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen, welches aufgrund der Debatte über die parlamentarische Initiative Fankhauser (91.411) entstanden und als Gegenentwurf zur Volksinitiative konzipiert war, wurde in der Volksabstimmung vom 26. November 2006 von 68 Prozent der Stimmenden mit 1 480 350 Ja- zu 697 736 Nein-Stimmen angenommen.

06.028 Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

Botschaft vom 10. März 2006 zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (BBl 2006 3367)

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist am 1. Februar 2003 in Kraft getreten. Damit wurde ein auf acht Jahre befristetes Impulsprogramm realisiert, mit dem zusätzliche Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern entstehen sollen. Ziel ist es, den Eltern zu ermöglichen, Erwerbsarbeit oder Ausbildung und Familie besser zu vereinbaren. Der dazu vorgesehene erste Verpflichtungskredit beläuft sich auf 200 Millionen Franken über vier Jahre (1. Februar 2003 bis 31. Januar 2007).
Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung können diese Finanzhilfen beantragen, wenn sie neu eröffnet werden oder wenn sie ihr Angebot wesentlich erhöhen. Ebenfalls eingeschlossen sind Projekte im Bereich der Betreuung in Tagesfamilien. Die Finanzhilfen werden in Form von Pauschalbeiträgen und während höchstens drei Jahren ausgerichtet.
Das mit der Umsetzung des Impulsprogramms beauftragte Bundesamt für Sozialversicherung hat, den gesetzlichen Vorschriften entsprechend, eine Evaluation des Vollzugs und der Auswirkungen der Finanzhilfen durchgeführt. Ziel war, die Wirkung des Impulsprogramms insbesondere in Bezug auf die Anzahl geschaffener Plätze zu eruieren. Das Ergebnis der Evaluation dient als Entscheidungsgrundlage für die Fortsetzung des Impulsprogramms und die Festlegung des zweiten Verpflichtungskredits für die Zeitspanne vom 1. Februar 2007 bis zum 31. Januar 2011. Der Vollzug des Impulsprogramms wurde als gut beurteilt. Die Evaluation hat gezeigt, dass die Eltern die Betreuungsmöglichkeiten nutzen, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder eine Ausbildung zu machen. Dank des Impulsprogramms kann die Zahl der Kinderbetreuungsplätze gesteigert werden. In den ersten vier Jahren können schätzungsweise 13 400 neue Plätze von den Finanzhilfen des Bundes profitieren. Von den verfügbaren 200 Millionen Franken des ersten Verpflichtungskredits werden voraussichtlich maximal 107 Millionen Franken verpflichtet werden, der Rest verfällt.
Der Bundesrat beantragt, das Impulsprogramm weiterzuführen. Ausschlaggebend für diesen Entscheid sind die Ergebnisse der Evaluation sowie die Gründe, die für eine Ausweitung des Angebots bei der familienergänzenden Kinderbetreuung sprechen.
Gegenüber dem ersten Verpflichtungskredit drängt sich indes mit Blick auf die unerwartet geringe Nachfrage nach den Finanzhilfen und die angespannte Lage der Bundesfinanzen eine markante Kürzung auf. Der Bundesrat spricht sich für einen zweiten Verpflichtungskredit von 60 Millionen Franken für die Zeitspanne vom 1. Februar 2007 bis zum 31. Januar 2011 aus.

Verhandlungen

07.06.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
20.09.2006	SR	Abweichend.
02.10.2006	NR	Zustimmung.

Im **Nationalrat** beantragte eine bürgerliche Kommissionsminderheit Nichteintreten. Ihrer Meinung nach ist die Kinderkrippenfinanzierung nicht Aufgabe des Staates, sondern der Gemeinden, Kantone und Unternehmen. In den Augen der Kommissionsmehrheit hat sich das Programm als sinnvoll erwiesen und sollte deshalb weiterverfolgt werden. Mit 121 zu 56 Stimmen trat der Rat auf die Vorlage ein. Kernthema der Diskussion war die Höhe der Finanzhilfen. Die Kommissionsmehrheit sprach sich aufgrund des Erfolgs des Programms und des zusätzlichen Bedarfs an Betreuungsplätzen für einen Verpflichtungskredit von höchstens 200 Millionen Franken aus. Eine Kommissionsminderheit beantragte 30 Millionen Franken, eine zweite wie der Bundesrat 60 Millionen Franken. Weder der Verweis auf die prekäre Situation der Bundesfinanzen noch die Tatsache, dass der letzte Kredit nicht ausgeschöpft worden war, vermochten die Ratsmitglieder zu überzeugen: Beide Minderheitsanträge wurden abgelehnt. Auch ein Kompromissantrag von Marianne Kleiner (RL, AR), der von den Freisinnigen, den SVP-Nationalrätern und einigen Christdemokraten unterstützt wurde und den Kredit auf höchstens 120 Millionen Franken festsetzen wollte, wurde schliesslich zugunsten des Antrags der Kommissionsmehrheit mit 96 zu 89 Stimmen verworfen.
Im **Ständerat** wurde ohne Gegenstimme Eintreten beschlossen. Wie in der Grossen Kammer stand die Höhe der Finanzhilfen im Zentrum der Diskussion. Die Kommissionsmehrheit hielt einen Verpflichtungskredit von höchstens 120 Millionen Franken für ausreichend, um die Finanzierung der Projekte für die nächsten vier Jahre sicherzustellen. Die Ratsmitglieder folgten dem Antrag der Kommissionsmehrheit und lehnten die beiden anderen Anträge (Verpflichtungskredit von höchstens 200 bzw. 60 Millionen Franken) klar ab.
Im **Nationalrat** beantragte eine Kommissionsminderheit, der Fassung des Ständerates zu folgen; die Kommissionsmehrheit wollte Finanzhilfen in Höhe von höchstens 160 Millionen Franken. Mit 89 zu 85 Stimmen folgte die grosse Kammer knapp der Kommissionsminderheit und sprach sich für einen Verpflichtungskredit von höchstens 120 Millionen Franken aus.

06.030 Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“. Rahmenkredit 2007-2011

Botschaft vom 10. März 2006 über einen Rahmenkredit an die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" für die Jahre 2007-2011 (BBl 2006 3049)

Ausgangslage

Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ wurde 1997 vom Bund gegründet. Sie hat den Auftrag, die Lebensbedingungen der fahrenden Bevölkerung in der Schweiz zu sichern und zu verbessern und einen Beitrag zur Wahrung ihres kulturellen Selbstverständnisses zu leisten. In dieser Zielsetzung kommt die Tatsache zum Ausdruck, dass die Fahrenden, die in unserem Land während langer Zeit diskriminiert und verfolgt wurden, heute eine vom Bund anerkannte nationale Minderheit bilden. Mit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten 1998 hat sich die Schweiz verpflichtet, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln.
Die Stiftung wurde mit einem Stiftungskapital von 1 Million Franken dotiert und bisher zweimal mit fünfjährigen Rahmenkrediten für Betriebsbeiträge von jährlich 150 000 Franken ausgestattet. In der Stiftung arbeiten Vertretungen von Bund, Kantonen und Gemeinden mit Repräsentanten der Fahrenden zusammen. Die Stiftung leistet fachliche, juristische und politische Unterstützung für die Fahrenden. Im Zentrum ihres Interesses und ihrer Bestrebungen stehen die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen und die Sicherung der bestehenden Plätze. Weitere Fragen, mit denen sich die Stiftung befasst, betreffen den Transit ausländischer Fahrender durch die Schweiz während der Sommermonate und die Schulbildung der Kinder von Fahrenden. Als gelöst kann man heute, nicht zuletzt dank dem Wirken der Stiftung, die Frage der Gewerbepatente bezeichnen, da nach dem neuen Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden seit Anfang 2003 ein kantonales Patent in der ganzen Schweiz gültig ist.
Die Stiftung bildet ein Forum, in welchem Vertreter und Vertreterinnen der Behörden und der Fahrenden in einem Klima des Vertrauens zur Lösung der anstehenden Probleme kooperieren. Da Fortschritte sich nur durch kontinuierliche und beharrliche Arbeit, durch Information, Vermittlung und Überzeugung erzielen lassen, soll der Stiftung ermöglicht werden, ihre Tätigkeit weiterzuführen und ihre Kenntnisse, Erfahrungen und Kontakte weiterhin der Förderung des friedlichen Zusammenlebens von fahrender und sesshafter Bevölkerung zugute kommen zu lassen.

Gestützt auf das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 (SR 449.1) betreffend die Stiftung “Zukunft für Schweizer Fahrende“ (Art. 3 Abs. 2) beantragt der Bundesrat dem Parlament mit vorliegendem Beschlussesentwurf, der Stiftung für die Jahre 2007-2011 einen neuen Rahmenkredit von 750 000 Franken zu bewilligen.

Verhandlungen

15.06.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
18.09.2006 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** wurde ohne Gegenstimme Eintreten beschlossen. Die Rednerinnen und Redner sprachen insbesondere zur Problematik der Stand- und Durchgangsplätze. Die Stiftungsvertreter hatten in einer Sitzung der zuständigen Kommission eine Aufstockung der hierfür vorgesehenen Mittel verlangt. Eine Kommissionsminderheit unterstützte deren Forderung und beantragte eine Verdoppelung des Rahmenkredits auf 1,5 Millionen Franken, damit die Stiftung die Lebensbedingungen der fahrenden Bevölkerung verbessern kann. Dieser Antrag wurde mit 21 zu 13 Stimmen abgelehnt.
Nachdem der **Nationalrat** ohne Gegenantrag Eintreten beschlossen hatte, wurde über die Höhe des Kredits diskutiert. Wie bereits im Ständerat sprach sich eine Kommissionsminderheit für eine Verdoppelung des Kredits auf 1,5 Millionen Franken aus, um die Infrastruktur der vorhandenen Plätze zu verbessern und neue zu schaffen. Auch die grosse Kammer lehnte jedoch diesen Antrag ab und folgte dem Ständerat.

Sozialversicherungen

03.060 Berufliche Vorsorge. Sanierungsmassnahmen

Botschaft vom 19. September 2003 über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge (Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) (BBl 2003 6399)

Ausgangslage

Hauptsächlich aus konjunkturellen Gründen (andauernde Verluste auf den Finanzmärkten, ungenügende Erträge bei den Vermögensanlagen und Währungsverluste) befindet sich derzeit fast jede zweite Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung. Um den Handlungsspielraum solcher Vorsorgeeinrichtungen mit Deckungslücken vor allem im obligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge zeitlich und materiell zu erweitern, soll vom gesetzlichen Erfordernis der jederzeitigen 100-prozentigen Deckung sämtlicher Verpflichtungen unter gewissen Bedingungen abgewichen werden können und der Katalog von Massnahmen, die zur Behebung einer Unterdeckung ergriffen werden können, erweitert werden.
Die Einführung dieser zusätzlichen Massnahmen soll wie bisher im Entscheidungs- und Verantwortungsbereich der Vorsorgeeinrichtungen liegen und deren Kompetenz zur freien Gestaltung der Finanzierung ihrer Leistungen nicht einschränken. Um einen zeitlichen Druck zur Wiederherstellung der vollen Deckung zu mildern und damit den Einsatz von einschneidenden Massnahmen zu vermeiden, sollen die Vorsorgeeinrichtungen über einen angemessenen Zeitraum zur Behebung der Unterdeckung verfügen können. Sie dürfen in dieser Zeit aber nicht untätig bleiben, sondern müssen die gebotenen Massnahmen einleiten. Bei der Anwendung von Massnahmen sind besondere Regeln zu beachten.
Es werden folgende Massnahmen vorgeschlagen, die im beruflichen Vorsorgegesetz (BVG) und im Freizügigkeitsgesetz ausdrücklich verankert werden sollen:

1. Kompetenz der Vorsorgeeinrichtung, während der Dauer der Unterdeckung Beiträge von Arbeitgeber sowie Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zur Behebung der Unterdeckung zu erheben. Im überobligatorischen Bereich sind diese Beiträge an das Einverständnis des Arbeitgebers gebunden. Ein solcher Beitrag soll auch von Rentnern und Rentnerinnen eingefordert werden können. Rentenleistungen im obligatorischen Bereich dürfen nicht geschmälert werden. Die Beitragsleistungen und die temporäre Kürzung der Rentenleistungen im vor- und überobligatorischen Bereich sind den besonderen Regeln der Massnahmen unterworfen, unterstehen jedoch grundsätzlich den Schranken privatrechtlicher Vertragsregeln;
2. Kompetenz der Vorsorgeeinrichtung, während der Dauer der Unterdeckung auf den BVG-Altersguthaben einen tieferen Zins als den BVG-Mindestzinssatz zu vergüten;

3. Befugnis des Bundesrates, auf Verordnungsstufe Bestimmungen zu erlassen, welche die Vorsorgeeinrichtungen in Unterdeckung in die Lage versetzen, Missbräuche im Bereich der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge zu verhindern;
4. Abzugsfähigkeit von Beiträgen zur Behebung der Unterdeckung und zur Finanzierung anderer Leistungen und Kosten bei der Berechnung der Austrittsleistung, damit die gewünschte Sanierungswirkung erzielt werden kann und strukturelle Unterdeckungen vermieden werden können;
5. Möglichkeit, Einlagen in ein gesondertes Arbeitgeberbeitragsreservekonto zu leisten, sofern diese dazu dienen, durch einen zeitlich befristeten Verwendungsverzicht Massnahmen zur Behebung einer Unterdeckung abzuwenden.

Die Vorlage wurde in der Vernehmlassung gesamthaft gut aufgenommen. Unbestritten ist, dass von den verschiedenen Bestimmungen diejenige über die Abweichung vom Grundsatz der jederzeitigen Sicherheit (Art. 65a BVG) am meisten Zustimmung findet. Indem diese Bestimmung eine zeitlich begrenzte Unterdeckung zulässt, ermögliche sie die sinnvolle Umsetzung von Massnahmen. Der im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Massnahmenkatalog (Art. 65b Abs. 3 BVG) wird viel differenzierter beurteilt. Die Reaktionen reichen von einfacher Akzeptanz über bedingte Zustimmung bis zum Widerspruch. Dem hohen Grad an Zustimmung zu den wesentlichen Aspekten der Vorlage stehen zahlreiche und diverse Vorbehalte im Einzelnen entgegen.

Verhandlungen

04.12.2003	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
01.03.2004	NR	Abweichend.
09.03.2004	SR	Abweichend.
11.03.2004	NR	Abweichend.
17.03.2004	SR	Abweichend.
01.06.2004	NR	Abweichend.
09.06.2004	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
14.06.2004	NR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
18.06.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
18.06.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (176:0)

Der **Ständerat** stimmte den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen im Wesentlichen zu. Umstritten war nur der Beitrag von Seiten der Rentner und Rentnerinnen. Der Ständerat formulierte gewisse Vorbedingungen für die Einführung dieser Massnahme. Der Antrag der Minderheit, diese Massnahme zu streichen, wurde abgelehnt und dem Prinzip, auf den Renten der zweiten Säule in ausserordentlichen Fällen einen Beitrag zu erheben, mit 30 zu 9 Stimmen zugestimmt.
Der **Nationalrat** folgte dem Antrag der Kommissionsmehrheit und sprach sich trotz der Voten von Bundesrat Pascal Couchepin und Claude Ruey (RL, VD) mit 89 zu 85 Stimmen gegen die Bestimmung aus, wonach während der Dauer einer Unterdeckung der Mindestzinssatz auf Altersguthaben unterschritten werden kann. Hingegen führte er eine Bestimmung ein, wonach Rentnerinnen und Rentner im Falle, dass sie sich an den Sanierungsmassnahmen beteiligen sollen, ein Mitspracherecht haben.
Der **Ständerat** folgte dem Bundesrat und sprach sich gegen die Mitsprache der Rentner und Rentnerinnen aus. Er hielt an seinen Beschlüssen fest und ermächtigte mit 22 zu 19 Stimmen die Pensionskassen mit Deckungsschwierigkeiten, den Mindestzinssatz auf Altersguthaben der zweiten Säule zu unterschreiten. Diese Reduktion darf allerdings nur als letztes Mittel und für maximal fünf Jahre eingesetzt werden.
Trotz dieser Einschränkungen widersetzte sich eine starke Minderheit aus Sozialdemokraten und Christlichdemokraten dieser Massnahme und der **Nationalrat** sprach sich erneut mit 95 zu 87 Stimmen dagegen aus. Auch hielt er an seinem Beschluss über die Mitsprache der Rentnerinnen und Rentner fest.
Der **Ständerat** bekräftigte seine zuvor gefassten Beschlüsse.
Der **Nationalrat** folgte den Anträgen der Mehrheit seiner Kommission und hielt an einer Differenz zum Ständerat fest. Während er bezüglich der Mitsprache der Rentnerinnen und Rentner dem Beschluss der kleinen Kammer folgte und mit 77 zu 74 Stimmen gegen ein Mitspracherecht stimmte, sprach er sich erneut knapp, d.h. mit 76 zu 74 Stimmen, gegen jegliche Unterschreitung des vom Bundesrat festgelegten Mindestzinssatzes aus.

Die **Einigungskonferenz** hielt an den Beschlüssen des Ständerates fest, führte aber zusätzlich die Regelung ein, dass die Unterschreitung maximal 0,5 Prozent betragen darf. Die beiden Räte einigten sich auf diesen Beschluss.

03.419 Parlamentarische Initiative (SGK-SR). Minimalprämie in der Unfallversicherung

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-SR): 17.06.2003 (BBl 2003 5973)
Stellungnahme des Bundesrates: 27.08.03 (BBl 2003 6069)

Ausgangslage

Nach Artikel 92 Absatz 1 des Unfallversicherungsgesetzes (UVG) bestehen in der obligatorischen Unfallversicherung die Prämien aus einer dem Risiko entsprechenden Nettoprämie und aus Zuschlägen für die Verwaltungskosten, für die Kosten der Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten sowie für die nicht durch Zinsüberschüsse gedeckten Teuerungszulagen. Eine konsequente Anwendung dieser gesetzlichen Regelung kann bei kleinen Lohnsummen dazu führen, dass die Heilungs- und die Verwaltungskosten durch die Prämie nicht gedeckt werden können. Diese müssten solidarisch über die Prämien der Betriebe mit höheren Lohnsummen finanziert werden. Mit der Erhebung einer minimalen Prämie könnte auf einfache Art und Weise eine wesentlich gerechtere Verteilung der Risiko- und Administrativkosten erreicht werden.
Aufgrund der heutigen Regelung ist unsicher, ob die Erhebung einer Minimalprämie auf ausreichende gesetzliche Grundlagen abgestützt ist. Das Bundesgericht hat sich letztinstanzlich zu dieser Frage noch nicht geäussert. Im Sinne der Rechtssicherheit soll in Artikel 92 Absatz 1 UVG ein Satz eingefügt werden, wonach die Versicherer für die beiden obligatorischen Versicherungszweige je eine vom jeweiligen Risiko unabhängige Minimalprämie erheben können, deren Höchstgrenze durch den Bundesrat festgelegt wird.
Artikel 92 Absatz 1 UVG schreibt ausserdem vor, dass zwischen den Prämienzuschlägen der SUVA und jenen der anderen Versicherer (Versicherer nach Art. 68 UVG, namentlich private Versicherer) keine erheblichen Unterschiede bestehen dürfen. Diese Abhängigkeit des Verwaltungskostensatzes der privaten UVG Versicherer von demjenigen der SUVA wird in der Praxis zunehmend kritisiert. Insbesondere wird geltend gemacht, dass die Regelung den Wettbewerb unter den Versicherern behindere.
Es wird vorgeschlagen, dem Bundesrat in Artikel 92 Absatz 7 UVG die Kompetenz zu erteilen, ohne Bindung an die Verwaltungskostenzuschläge der SUVA eine Spanne zwischen dem maximalen und dem minimalen Prämienzuschlag innerhalb derselben Gesellschaft festzulegen.

Verhandlungen

01.10.2003	SR	Beschluss gemäss Antrag der Kommission.
01.06.2004	NR	Abweichend.
21.09.2004	SR	Zustimmung.
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (186:0)

Der **Ständerat** hat die auch vom Bundesrat unterstützten Änderungen diskussionslos angenommen.
Im **Nationalrat** erachtete die von Felix Gutzwiller (RL, ZH) vertretene Kommissionsminderheit die Festsetzung einer Bandbreite zwischen Höchst- und Mindestzuschlägen eines Versicherers als Überregulierung. Für Felix Gutzwiller ist es überflüssig, eine solche Spanne festzusetzen, da der Wettbewerb unter den Versicherern dafür sorge, dass für die kleinen Unternehmen keine Nachteile entstünden. Sollte dies dennoch der Fall sein, so könnten Letztere immer noch den Versicherer wechseln. Seiner Meinung nach kann Missbrauch bereits verhindert werden, wenn durch den Bundesrat ein Höchstzuschlag festgesetzt wird. Diese Argumentation fand Anklang und so wurde dem Minderheitsantrag mit 87 zu 61 Stimmen Folge gegeben. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf einstimmig, mit 140 zu 0 Stimmen, angenommen.
Der **Ständerat** schloss sich dem Nationalrat an.

04.025 Übertragung der Führung der Militärversicherung an die SUVA. Bundesgesetz

Botschaft vom 12. Mai 2004 zum Bundesgesetz über die Übertragung der Führung der Militärversicherung an die SUVA (BBl 2004 2851)

Ausgangslage

Die Militärversicherung (MV), die sich auf die Artikel 59 Absatz 5 und 61 Absatz 5 BV und das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG) stützt, dient der umfassenden Risikodeckung aller Gesundheitsschädigungen und ihrer wirtschaftlichen Folgen bei Personen, die für den Bund persönliche Leistungen im Bereich der Sicherheits- und Friedensdienste erbringen. Zu den versicherten Diensten gehören namentlich Militär-, Zivilschutz- und Zivildienst, Einsätze des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe sowie friedenserhaltende Aktionen und Gute Dienste des Bundes. Die Leistungen der MV werden zum grössten Teil aus der allgemeinen Bundeskasse erbracht und sind somit für die meisten Versicherten kostenlos. Die MV wird vom Bundesamt für Militärversicherung (BAMV) geführt. Armee XXI und Bevölkerungsschutz XXI werden, insbesondere bei den Milizangehörigen der Armee, zu einer Abnahme der Schadenfälle bei der MV führen. Auch die SUVA sieht sich, infolge der Verschiebung der Beschäftigung vom sekundären in den tertiären Wirtschaftssektor, mit einer Abnahme ihrer Unfallversicherten konfrontiert. SUVA und MV weisen zudem im Bereich der Versicherungsleistungen und der Schadenabwicklung, trotz der Unterschiede des MVG und des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG), etliche Gemeinsamkeiten auf.
Deshalb sollen mit dieser Vorlage durch eine Änderung des MVG, des UVG und des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, damit der Bundesrat durch Verordnung die Führung der MV der SUVA übertragen kann. Auf Gesetzesebene werden nur die zentralen Vorgaben zur Führung der MV durch die SUVA geregelt. Konkrete Vorgaben, z. B. zur Organisation der MV, werden namentlich auch in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und der SUVA geregelt.
Die MV soll auch von der SUVA als eigene Sozialversicherung gemäss dem MVG geführt werden, und sowohl die Versicherungsleistungen als auch die Verwaltungskosten sollen weiterhin vom Bund finanziert werden. Die Massnahme ist somit rein organisatorischer Natur und hat auf die Versicherungsleistungen der MV keine unmittelbaren Auswirkungen.
Bei einer Führung der MV als eigene Sozialversicherung durch die SUVA werden beim Vollzug der beiden Sozialversicherungen (MV und UV) mittel- und vor allem längerfristig, zum Teil aber auch schon kurzfristig, Synergien entstehen. Entsprechend können die Verwaltungskosten für die MV, die in Anrechnung der von sämtlichen Bundesstellen zugunsten der MV erbrachten Leistungen insgesamt rund 25,5 Millionen Franken betragen, gesenkt werden. Zusätzlich werden das New Case Management, das zur Vermeidung teurer Rentenleistungen eine frühzeitige Wiedereingliederung der Versicherten bezweckt, sowie der erleichterte Zugang der Versicherten der MV zur Rehabilitation und beruflichen Wiedereingliederung der SUVA zu Einsparungen bei den Versicherungsleistungen führen. Gemäss der Vereinbarung soll der Bund in den ersten drei Jahren ab der Übertragung die aus der Führung der MV entstehenden Verwaltungskosten der SUVA mit einer Pauschale abgelten. Diese Pauschale beträgt, ausgehend von den gesamten im Bund im Jahre 2002 für die MV angefallenen Kosten von rund 25,5 Millionen Franken, anfänglich 25,8 Millionen Franken und wird in der Folge der Teuerung angepasst. Der Pauschalbetrag liegt somit, nominal, etwas höher als der zum Teil geschätzte Verwaltungsaufwand des Jahres 2002. Im Gegenzug muss aber die SUVA die von ihr berechneten Transferkosten von rund 15 Millionen Franken übernehmen. Ab dem vierten Jahr wird der Bund der SUVA nur noch die effektiven Verwaltungskosten vergüten. Dabei ist die SUVA verpflichtet, die Verwaltungskosten, ausgehend vom erwähnten Pauschalbetrag, um mindestens 10 Prozent zu reduzieren. Infolge der Synergien und der Abnahme der Versicherungsfälle werden indes die Verwaltungskosten für die MV voraussichtlich bereits mittelfristig um rund 3 Millionen Franken, also um mehr als die Mindestvorgabe von 10 Prozent, gesenkt.

Verhandlungen

21.09.2004	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.03.2005	NR	Zustimmung.
18.03.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
18.03.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (179:4)

Im **Ständerat** betonte Kommissionssprecherin Christiane Brunner (S, GE), dass der Gesetzesentwurf auf die am 19. Juni 2003 von Philipp Stähelin (C, TG) eingereichte Motion (03.3346) zurückgeht, welche den Bundesrat auffordert, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um den Vollzug der

Militärversicherung der SUVA zu übertragen. Risikoträger bleibt der Bund. Die Integration der Militärversicherung in die SUVA ist eine rein organisatorische Massnahme und wäre sowohl für die Versicherten der Militärversicherung als auch für den Bund vorteilhaft.
Die unbestrittene Vorlage wurde einstimmig angenommen.
Auch im **Nationalrat** fand der Entwurf allseitig Zustimmung und wurde verabschiedet.

05.034 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG). Massnahmen zur Verfahrensstraffung

Botschaft vom 4. Mai 2005 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Massnahmen zur Verfahrensstraffung) (BBl 2005 3079)

Ausgangslage

Im Rahmen seiner Aussprache „Panorama der Sozialversicherungen; Standortbestimmung, Perspektiven und künftige Massnahmen" hat der Bundesrat am 30. Juni 2004 beschlossen, dem Parlament unverzüglich eine Reform des Verfahrens in der Invalidenversicherung zu unterbreiten. Die Vorlage sollte im Sonderverfahren beraten werden und per 1. Januar 2006 in Kraft treten. Mit folgenden drei Massnahmen sollte das IV-Verfahren gestrafft werden:

- Ersetzung des Einspracheverfahrens durch das Vorbescheidverfahren (Wiederherstellung des Zustandes vor der Einführung des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG]).
- Einführung der Kostenpflicht für das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht und vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG).
- Einschränkung der Kognition für das EVG.

Am 24. September 2004 gab der Bundesrat eine entsprechende Vorlage in die Vernehmlassung. Diese dauerte bis 1. November 2004. Zur Stellungnahme eingeladen waren die Kantone, die Eidgenössischen Gerichte, die Parteien, die Spitzenverbände der Wirtschaft und weitere interessierte Organisationen. Zusätzlich wurde am 22. Oktober 2004 eine konferenzielle Vernehmlassung mit den Behindertenverbänden durchgeführt. Insgesamt sind 66 Stellungnahmen eingegangen.
Aus den Antworten geht im Wesentlichen Folgendes hervor:

- Befürwortung des Reformkonzeptes: Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer stimmt dem Gesamtkonzept des Entwurfes zu. Die Gegner sprechen sich insbesondere gegen den Umstand aus, dass für das IV-Verfahren eine eigenständige Regelung gelten soll. Sie streiten ausserdem den Dringlichkeitscharakter ab, bedauern die Überschneidung mit der Justizreform und äussern Zweifel an der Zweckmässigkeit der Massnahmen.
- Vorbescheidverfahren anstelle des Einspracheverfahrens: Die Wiedereinführung des Vorbescheidverfahrens anstelle des Einspracheverfahrens ist gut aufgenommen worden. Einige Vernehmlassungsteilnehmer führten allerdings an, dass noch nicht abgeschätzt werden könne, welche Auswirkungen das Einspracheverfahren zahlenmässig auf die Einsprachen gegen die Verfügungen der IV-Stellen habe.
- Kostenpflicht für die Parteien bei Beschwerdeverfahren vor dem kantonalen und dem eidgenössischen Versicherungsgericht: Die Einführung einer Kostenpflicht für Beschwerdefälle vor den kantonalen Versicherungsgerichten hat weitgehend ein positives Echo gefunden. Die Kantone regen mehrheitlich an, einen Kostenrahmen festzulegen. Dennoch kritisierten mehrere Teilnehmer die Kostenpflicht für das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht, weil sie befürchten, dass dadurch die Gesuche um unentgeltliche Prozessführung zunehmen würden und folglich noch höhere Kosten resultierten. Die Kantone haben sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, den Vorschlag der Kostenpflichtigkeit des Verfahrens vor EVG mit der Justizreform abzugleichen.
- Beschränkung der Prüfbefugnis des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes auf die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Ermessensüberschreitung und -missachtung: Nur wenige Vernehmlassungsteilnehmer haben sich zu dieser Massnahme geäussert. Angesichts der Ergebnisse der parlamentarischen Debatten im Zusammenhang mit der Justizreform fielen einige Stellungnahmen eher skeptisch aus. Während des Vernehmlassungsverfahrens dieser Vorlage hielt der Nationalrat im Rahmen der Beratung der Justizreform an der uneingeschränkten Kognition des EVG bei IV-Leistungen fest.

Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und zwecks Harmonisierung der vorliegenden Vorlage mit der laufenden Totalrevision der Bundesrechtspflege werden nun drei Massnahmen zur Straffung des IV-Verfahrens vorgeschlagen:

- Ersetzung des Einspracheverfahrens durch das Vorbescheidverfahren (Wiederherstellung des Zustandes vor der Einführung des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil der Sozialversicherungsrechts [ATSG]).
- Einführung der Kostenpflicht für das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht.
- Aufhebung des Fristenstillstandes für das Verwaltungsverfahren und das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht.

Die drei Massnahmen sollen in ihrem Zusammenwirken die Streitigkeiten über Leistungen der IV straffen und beschleunigen. Im Interesse der versicherten Person muss vor allem das Verwaltungsverfahren zügig ablaufen. Das Vorbescheidverfahren bietet besser als das Einspracheverfahren Gewähr dafür, dass die versicherte Person frühzeitig ins Verfahren einbezogen und der Sachverhalt richtig erhoben wird.
Die Einführung der Kostenpflicht des Verfahrens vor dem kantonalen Versicherungsgericht wird dazu führen, dass die Rechtsuchenden die Gründe für und gegen eine Beschwerdeerhebung sorgfältig gegeneinander abwägen. Auf unnütze Beschwerden wird unter diesen Umständen eher verzichtet, als wenn der Gang vor das kantonale Versicherungsgericht gratis ist.

Verhandlungen

04.10.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
06.12.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (114:63)
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (35:9)

Im **Nationalrat** beantragte eine starke Kommissionsminderheit Nichteintreten. Diese Minderheit erachtete die Vorlage als nicht sachdienlich, weil sie ihrer Meinung nach formelle und materielle Mängel aufweist. So fehlten quantitative Daten sowie eine zuverlässige qualitative Evaluation der Vor- und Nachteile des geltenden Verfahrens zwei Jahre nach dessen Einführung. Ausserdem sei es nicht sinnvoll, gewisse Aspekte eines Verfahrens zu ändern, das im Rahmen der nächsten, bald anstehenden IV-Revision mit Sicherheit überdacht werde. In materieller Hinsicht entferne sich die Vorlage von der mit dem ATSG mühsam errungenen Vereinheitlichung der Verfahren. Vom Einspracheverfahren würde zum Vorbescheidverfahren zurückgekehrt, Gerichtskosten würden eingeführt und der Fristenstillstand aufgehoben. Die Befürworterinnen und Befürworter der Revision betonten, dass das Verwaltungsverfahren im Interesse der Versicherten und der Anspruchsberechtigten schnell abgewickelt werden müsse. Da die Entscheidfristen für die effektive berufliche Wiedereingliederung von grosser Bedeutung seien, soll mit den vorgeschlagenen Massnahmen das Verfahren bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit IV-Leistungen gestrafft und beschleunigt werden. Der Nationalrat trat mit 111 zu 63 Stimmen auf die Vorlage, die von den Christdemokraten, den Freisinnigen und der SVP-Fraktion unterstützt wurde, ein.
In den Artikeln 57a Absatz 1 und 2 und 69 Absatz 1 folgte der Nationalrat dem Antrag der Kommissionsmehrheit und führte mit 105 zu 64 Stimmen bzw. 107 zu 63 Stimmen das Vorbescheidverfahren wieder ein. Nach Meinung der Ratsmehrheit führte die Einführung des Einspracheverfahrens nicht dazu, dass Entscheide über IV-Leistungen seltener angefochten werden, ganz im Gegenteil. Die Vielzahl der Einsprachen und Beschwerden in diesem Bereich erfordere sofortige Korrekturmassnahmen. Die sozialdemokratische Fraktion und die Grünen lehnten diese Sicht der Dinge entschieden ab, fanden aber kein Gehör.
Mit 88 zu 88 Stimmen und Stichentscheid der Präsidentin sprach sich der Nationalrat gegen die Aufhebung des Fristenstillstands während der Gerichtsferien (zwei Wochen an Ostern, ein Monat im Sommer, zwei Wochen an Weihnachten) aus.
Bei Artikel 69 Absatz 1ter setzten sich die Fraktionen der SP und der Grünen vergeblich gegen die Einführung einer in ihren Augen unsozialen Kostenpflicht für die Parteien bei Beschwerdeverfahren ein. Die grosse Kammer folgte in dieser Frage mit 108 zu 70 Stimmen dem Antrag ihrer Kommission, die der Meinung war, dass mit der Einführung einer moderaten Kostenpflicht die Gründe, die für oder gegen eine Beschwerdeerhebung sprechen, sorgfältiger gegeneinander abgewogen werden dürften. Ausserdem hätten Personen, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege.
Zudem folgte der Nationalrat mit 93 zu 85 Stimmen einem Antrag der Kommissionsmehrheit und schränkte die Kognition des Eidgenössischen Versicherungsgerichts bei IV-Leistungen ein. Er hielt diese Massnahme für ein effizientes und wirksames Mittel, um die Kosten einzudämmen. Eine Kommissionsminderheit war hingegen wie die Kommission für Rechtsfragen der Ansicht, dass dieser

Beschluss im Widerspruch zu den Artikeln 97 und 105 des am 17. Juni 2005 vom Parlament verabschiedeten Bundesgesetzes über das Bundesgericht stehe.
In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 92 zu 65 Stimmen gegen den Willen des rot-grünen Lagers angenommen.
Der **Ständerat** lehnte einen Nichteintretensantrag von Gisèle Ory (S, NE) mit 35 zu 4 Stimmen ab. Auch die Minderheitsanträge zu den Artikeln 57a Absatz 1 und 2 und 69 Absatz 1 betreffend das Vorbescheidverfahren und die Kognition des EVG (Ziff. IIbis, Änderung bisherigen Rechts) fanden keine Mehrheit: Die Ständerätinnen und Ständeräte folgten jeweils dem Beschluss des Nationalrates.

05.052 5. IV-Revision

Botschaft vom 22. Juni 2005 zur 5. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (BBl 2005 4459)

Ausgangslage

Seit einigen Jahren steigt die Anzahl der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger stetig an. Dies bringt sowohl soziale wie auch finanzielle Probleme mit sich. Die sozialen Probleme sind darin begründet, dass immer mehr und immer jüngere Personen vom Erwerbsleben ausgeschlossen sind. Auf der finanziellen Seite vermögen die Einnahmen seit längerer Zeit nicht mehr mit den wachsenden Ausgaben Schritt zu halten, so dass sich die Schuld- und Zinssituation der IV zusehends verschlechtert. 2004 schloss die IV mit einem Defizit von über 1,5 Milliarden Franken ab und die Verschuldung der IV belief sich auf 6 Milliarden Franken. Wird nichts unternommen, um die Zunahme der Zahl der IV-Renten zu bremsen und neue Einnahmequellen zu erschliessen, steht auch die Zukunft der AHV auf dem Spiel. Der AHV/IV-Ausgleichsfonds wird ab 2010 roten Zahle schreiben, denn ein Grossteil seiner Guthaben wird künftig aus Forderungen gegenüber der IV bestehen. Die IV muss deshalb dringend einer grundlegenden Reform unterzogen werden. Ausserdem müssen neue Finanzierungsquellen gefunden werden.
Die 5. IV-Revision bezweckt, durch eine Reduktion der Zahl der Neurenten um 20 Prozent (bezogen auf das Jahr 2003) die Ausgaben der IV zu senken, negative Anreize im Zusammenhang mit der Eingliederung zu beseitigen und mittels Sparmassnahmen einen substanziellen Beitrag zur finanziellen Gesundung des Systems zu leisten, durch den die jährlichen Defizite der IV verringert werden. Um diese Ziele zu erreichen sieht der Bundesrat folgende Massnahmen vor:

- Dämpfung der Zunahme der IV-Neuberentungen
  Zur Dämpfung der steigenden Zahl der Neurenten ist ein System zur Früherfassung und Frühintervention vorgesehen. Ausserdem sind Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung und die Ausweitung der beruflichen Eingliederungsmassnahmen geplant. Diese Massnahmen zielen darauf ab, betroffene Personen möglichst frühzeitig zu erfassen und zu begleiten und die Erhaltung des noch bestehenden Arbeitsplatzes sicherzustellen, so dass eine Rentenzusprache möglichst vermieden werden kann. Die Mitwirkungspflicht der Versicherten wird ebenfalls verstärkt. Im Gegenzug zur Erweiterung der Eingliederungsmassnahmen soll der Zugang zur IV-Rente durch eine Anpassung des Invaliditätsbegriffes und des Rentenanspruchs eingeschränkt werden.
- Korrektur von negativen Anreizen
  Das heutige IV-System führt allein oder im Zusammenspiel mit anderen Zweigen der sozialen Sicherheit zum Teil zur paradoxen Situation, dass gesundheitlich beeinträchtigte Personen nach Eintritt der Invalidität finanziell besser dastehen als vorher. So kann es geschehen, dass diese Personen keinerlei finanzielles Interesse daran haben, ihre Resterwerbsfähigkeit auszunützen, weil sonst ihre Rente gekürzt wird. Die Anpassung des IV-Taggeldsystems und die Vermeidung von Einkommenseinbussen bei erhöhter Erwerbstätigkeit sollen den Betroffenen Anreize bieten, sich für die Eingliederung zu interessieren bzw. nicht darauf zu verzichten.
- Sparmassnahmen
  Zu den in der 5. IV-Revision vorgesehenen Sparmassnahmen gehören die Aufhebung des Karrierezuschlages, die Überführung der medizinischen Massnahmen zur beruflichen Eingliederung – mit Ausnahme der medizinischen Massnahmen zur Behandlung von Geburtsgebrechen – in das Leistungssystem der Krankenversicherung sowie die Aufhebung der laufenden Zusatzrenten. Für die Sanierung des IV-Finanzhaushaltes sind diese – sozialverträglichen – Massnahmen erforderlich.
- Harmonisierung der Praxis

Die Aufsichtskompetenzen des Bundes sind zu verstärken, um eine einheitliche Anwendung der IV-Gesetzgebung in der gesamten Schweiz zu gewährleisten. Die Verstärkung der Bundesaufsicht muss Hand in Hand mit einer stärkeren Einbindung der Sozialpartner in die Aufsicht über den Vollzug der IV gehen.

- Erhöhung des IV-Beitragssatzes
  Die Erhöhung der Lohnbeiträge für die IV um 0,1 Prozent von heute 1,4 auf 1,5 Prozent rechtfertigt sich als Kompensation der Entlastung der 2. Säule durch die erwartete Senkung der Zahl der Neurenten um 20 Prozent. Mit der Erhöhung des Lohnbeitragssatzes kann darüber hinaus eine Annäherung an das ursprünglich festgelegte Ziel, d. h. den anteilsmässig vergleichbaren Finanzierungsbeitrag von Sozialpartnern und öffentlicher Hand, erreicht werden.
- Senkung des Bundesbeitrags
  Die Kosten für die Massnahmen zur Reduktion der Zahl der Neurenten belasten den Bundeshaushalt. Der Bundesrat hat beschlossen, dies zu kompensieren und den Bundesbeitrag an die IV entsprechend zu senken. Dieser Entscheid ist im Entlastungsprogramm 2004 begründet. Aufgrund der Schätzung der anfallenden Mehrkosten soll nun der Bundesbeitrag in den Jahren 2008-2012 von 37,5 Prozent auf 36,9 Prozent der IV-Ausgaben gesenkt werden. Diese Senkung ist an zwei Voraussetzungen geknüpft: Die IV-Lohnbeiträge müssen um 0,1 Prozentpunkte angehoben und die Mehrwertsteuer gleichzeitig um 0,8 Prozentpunkte, ohne Bundesanteil, erhöht werden. Mit diesen Massnahmen will der Bundesrat eine weitere Etappe zur langfristigen Konsolidierung der Invalidenversicherung realisieren und die IV als eine wichtige Errungenschaft der sozialen Sicherheit wieder auf eine bessere finanzielle Basis stellen. Die hier vorgeschlagenen Massnahmen werden das Budget der IV bis 2025 jährlich um rund 596 Millionen Franken entlasten.

Die Massnahmen der vorliegenden 5. IV-Revision reichen jedoch nicht aus, um die IV zu sanieren. Anderseits wären weitere Spar- und Entlastungsmassnahmen weder politisch realisierbar noch sozial vertretbar. Aus diesem Grund beantragt der Bundesrat gleichzeitig mit der Vorlage zur 5. IV-Revision eine lineare Anhebung der Mehrwertsteuer um 0,8 Prozentpunkte, ohne Anteil für den Bund. Die Erhöhung soll voraussichtlich ein Jahr nach der 5. IV-Revision in Kraft treten.
Dank der in der vorliegenden Botschaft und in jener zur Zusatzfinanzierung zur IV (05.053) vorgeschlagenen Massnahmen sollte die Invalidenversicherung ab 2009 nicht mehr defizitär arbeiten und das Kapitalkonto der IV dürfte ab 2024 einen positiven Saldo ausweisen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)

22.03.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
22.06.2006	SR	Abweichend.
18.09.2006	NR	Abweichend.
25.09.2006	SR	Abweichend.
02.10.2006	NR	Zustimmung.
06.10.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (118:63)
06.10.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (35:7)

Vorlage 2
Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) (Finanzierung)

20.03.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Gesamtabstimmung abgelehnt.

Nach 14-stündiger Beratung während dreier Tagen nahm der **Nationalrat** die 5. IV-Revision mit 113 zu 59 Stimmen an, obwohl die Ratslinke und die Grünen angekündigt hatten, das Referendum zu ergreifen. Die Grosse Kammer beschloss, die Frage der Finanzierung der Invalidenversicherung später über eine Erhöhung der Beiträge sowie der Mehrwertsteuer zu regeln.
Angesichts des von allen Rednern und Rednerinnen anerkannten Revisionsbedarfs bei der Invalidenversicherung fand der Antrag von Marianne Huguenin (-, VD), nicht auf die Vorlage einzutreten oder sie an den Bundesrat zurückzuweisen, kein grosses Echo. Mit 167 zu 3 Stimmen wurde Eintreten beschlossen. Während der Rat sich über die Reform im Grundsatz einig war, gingen die Meinungen in Bezug auf die Mittel beträchtlich auseinander. In den meisten Fällen nahm der Nationalrat an der Vorlage des Bundesrates aber nur geringfügige Änderungen vor.
Bei Artikel 3b über die Früherfassung einigte der Rat sich auf das Prinzip, die verschiedenen Akteure nicht zur Meldung zu verpflichten. Die beiden Minderheitsanträge zu diesem Punkt wurden abgelehnt.

Der eine verlangte, dass die von allfälligen Eingliederungsmassnahmen betroffene Person ihre Einwilligung geben muss, bevor ihr Fall der Versicherung gemeldet wird; der zweite wollte die Meldung zur Pflicht machen. In Art. 3c strich der Nationalrat, wie von der Kommissionsmehrheit empfohlen, mit 102 zu 76 Stimmen Absatz 4 der Bundesratsvorlage, wonach ein Arzt der IV beim behandelnden Arzt die notwendigen Auskünfte der versicherten Person ohne deren Einwilligung einholen kann.
Bei Artikel 7a wurde ein Antrag der Minderheit, wonach der Arbeitgeber alles daran setzen muss, um den Arbeitsplatz an die Situation des Versicherten anzupassen, nach regen Diskussionen mit 110 zu 62 Stimmen abgelehnt.
Bei Art. 12 distanzierte sich der Rat von der Vorlage des Bundesrates, wonach die medizinischen Massnahmen im Rahmen der beruflichen Wiedereingliederung aus dem IV-Gesetz auszulagern seien. Mit 106 zu 71 Stimmen votierte er dafür, dass die Invalidenversicherung weiterhin bis zum 20. Altersjahr des Versicherten dafür aufkommen muss. Im Lager der Freisinnigen war man sich in dieser Frage nicht einig, die Hälfte unterstützte den Vorschlag des Bundesrates.
Der Nationalrat strebte eine stärkere Zusammenarbeit mit den Unternehmen an und setzte als vorrangiges Ziel die Eingliederungsmassnahmen fest, d. h. den Verbleib der Arbeitnehmenden im Betrieb (Art. 14a Abs. 5). Zur Förderung der Eingliederung behinderter Personen gab der Nationalrat finanziellen Anreizen gegenüber Zwangsmassnahmen den Vorzug. So führte er in Artikel 18 auf Antrag der Kommission eine Vergütung für Arbeitgeber ein, falls die versicherte Person innert zweier Jahre nach ihrer Einstellung erneut arbeitsunfähig wird. Hingegen lehnte er es mit 109 zu 63 Stimmen ab, Arbeitgeber zu verpflichten in ihren Betrieben einen bestimmten Anteil behinderter Personen zu beschäftigen (Art. 71a). Eine Mehrheit der Kommission wollte in den Übergangsbestimmungen gleichwohl eine Quote einführen für den Fall, dass vier Jahre nach Annahme der Revision die Invalidenquote immer noch über 4,5 Prozent liegen sollte. Aber der Rat lehnte auch diesen Antrag mit 92 zu 78 Stimmen ab, ebenso lehnte er jegliche Quotenverpflichtung für den Bund als Arbeitgeber ab (Art. 18c).
Eine ausgiebige Debatte wurde zu Artikel 28, vor allem zu dessen Auslegung, geführt. In den Augen der Kommissionsmehrheit dient dieser Artikel dazu, die Eigenschaft der Invalidenversicherung als Institution zur Förderung der Integration und Eingliederung behinderter Personen zu stärken. In den Augen der Ratsmitglieder aus dem linken und dem grünen Lager zielt dieser Artikel im Gegenteil darauf ab, gewisse Personen, vor allem solche mit schwankenden Krankheitsverläufen, aus der IV auszuschliessen. Um Unsicherheiten zum Zweck dieses Artikels auszuräumen, sprach der Rat sich trotz der Opposition der Sozialdemokraten und der Grünen mit 110 zu 62 Stimmen für die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Formulierung aus.
Ein von Marcel Scherer (V, ZG) verfochtener Minderheitsantrag, die Kinderrente von 40 auf 20 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden Invalidenrente zu kürzen, löste heftige Reaktionen aus. Trotz dem grossen Einsparpotenzial beantragte die Kommissionsmehrheit aufgrund der Referendumsgefahr, welche eine solche Bestimmung mit sich brächte, diese abzulehnen. Der Rat folgte dem Kommissionsantrag mit 109 zu 49 Stimmen.
Eine von Reto Wehrli (C, SZ) angeführte Minderheit beantragte, Rentenauszahlungen an Personen im Ausland an die Kaufkraft anzupassen (Art. 46a). Entgegen dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit pflichtete der Nationalrat dieser Bestimmung dank der Unterstützung der Christlichdemokraten mit 89 zu 82 Stimmen bei. Die Gegner und Gegnerinnen sprachen in diesem Zusammenhang von Rechtseinschränkung und nicht nachgewiesenen Einsparungen und betrachteten den Vorschlag als Schaumschlägerei, da es hier nur um ein marginales Problem der Revision gehe.
Im **Ständerat** anerkannten die Votantinnen und Votanten den Revisionsbedarf bei der Invalidenversicherung ebenfalls, wenn auch ebenfalls mit gewissen Vorbehalten in Bezug auf die Mittel. Eintreten wurde jedoch ohne Gegenstimme beschlossen.
In den grundsätzlichen Punkten der Revision wich die Kleine Kammer kaum vom Nationalrat ab. So sprach sie sich mit 23 zu 11 Stimmen wie der Nationalrat für den Verzicht auf die Zusatzrenten für heutige oder künftige Ehegatten von IV-Empfängern aus (Bst. e der Schlussbestimmungen) und strich den Karrierezuschlag mit 21 zu 7 Stimmen (Art. 36 Abs. 3).
Der Ständerat schaffte allerdings einige Differenzen zum Erstrat. In einem von der Kommission beantragten neuen Artikel (Art. 7b) präzisierte er, dass der Arbeitgeber aktiv mit der IV-Stelle zusammenarbeitet und bei der Herbeiführung einer angemessenen Lösung mitwirkt. Bei Artikel 14a Absatz 5 stimmte er mit 20 zu 15 Stimmen einem Minderheitsantrag zu, wonach die Versicherung dem Arbeitgeber, der einen Arbeitnehmer, welcher in seiner Arbeitskraft eingeschränkt ist, im Betrieb

weiterbeschäftigt, einen Beitrag leisten kann. Die Gegner dieser Bestimmung, darunter Bundesrat Pascal Couchepin, wiesen vergeblich auf die nachteiligen Folgen hin, die diese Regelung mit sich bringen könnte, nämlich die künstliche Erhaltung des Arbeitsplatzes anstatt die Integration mit entsprechenden Eingliederungsmassnahmen. Die im Nationalrat ohne weitere Diskussion angenommene Kapitalhilfe wurde gestrichen (Art. 18b).
Die vom Nationalrat angenommene Bestimmung über die Kaufkraftbereinigung von im Ausland ausbezahlten Renten lehnte der Ständerat ab mit der Begründung, dass diese Regelung nicht durchführbar sei.
Der **Nationalrat** hielt an einigen Differenzen zum Ständerat fest. Mit 121 zu 57 Stimmen sprach er sich erneut für die vom Ständerat gestrichene Kapitalhilfe aus und lehnte einen Minderheitsantrag aus der SVP-Fraktion ab, der Grossen Kammer zu folgen (Art. 8 Abs. 3 Bst. c, Art. 18b). Mit 96 zu 73 Stimmen stimmte der Nationalrat gegen die vom Ständerat eingeführte Bestimmung, wonach jenen Betrieben ein Beitrag entrichtet werden kann, die einen Angestellten weiterbeschäftigen, der seit mehreren Monaten in seiner Arbeitskraft eingeschränkt ist (Art. 14a Abs. 5).
Das links-grüne Lager wollte mit einem Ordnungsantrag von Hans-Jürg Fehr (S, SH) auf die Finanzierungsfrage zurückkommen. Allerdings hatte die Linke mit ihrem Ansinnen, die beiden Teile der Revision – Massnahmen zur Senkung der Anzahl der Neurenten und finanzielle Massnahmen – gleichzeitig in Kraft zu setzen, keinen Erfolg: Der Rat lehnte es ab, die Abstimmung über die Massnahmen zur Senkung der Anzahl der Neurenten zu verschieben. Nach den Worten der Kommissionssprecher festigen die vorgeschlagenen Änderungen das Konzept der IV und richten deren Tätigkeit auf die Hauptziele aus. Es wäre deshalb unverantwortlich, auf die für die Früherfassung potenzieller Invaliditätsfälle und die berufliche Wiedereingliederung der Betroffenen äusserst wichtigen Massnahmen zu verzichten. Die Revision müsse deshalb so rasch als möglich in Kraft gesetzt werden.
Der **Ständerat** schloss sich den meisten Beschlüssen des Nationalrats an, so nahm er u.a. die Kapitalhilfe wieder in die Vorlage auf. Bei Artikel 14 Absatz 5, einem weiteren Differenzpunkt, näherte sich der Ständerat dem Nationalrat an, indem er den Artikel in seinem Inhalt zwar wahrte, aber die Formulierung änderte und die Unterstützungsdauer befristete. Da die vorgesehene Hilfe nur im Rahmen von Wiedereingliederungsmassnahmen und auf diese Zeit befristet gewährt werden kann, erklärte der Bundesrat sich bereit, diese Massnahmen zu unterstützen.
Der **Nationalrat** folgte den Beschlüssen des Ständerates.
Vor der Schlussabstimmung des Nationalrates sprach sich das links-grüne Lager erneut gegen einen Aufschub der Finanzierungsfrage aus; es bekräftigte seine ablehnende Haltung gegen ein Gesetz, das ein eigentliches Sozialabbauprogramm darstelle und verwarf die Vorlage einstimmig.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 mit 59,1% Ja-Stimmen gutgeheissen.

Vorlage 2
Die Diskussionen zur Vorlage 2 (Finanzierung der IV) folgten der Detailberatung über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze (vgl. Geschäft 05.053). Die Mitglieder der SVP-Fraktion enthielten sich der Stimme – ausgenommen in der Gesamtabstimmung. Ein Teil des Nationalrates befürwortete eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, andere wollten eine gemischte Zusatzfinanzierung. Paul Rechsteiner (S, SG) plädierte im Namen der Kommissionsminderheit für eine Erhöhung der Lohnbeiträge. Die Finanzierungsstruktur wäre somit gewahrt und die Kosten würden sozial gerechter verteilt. Die Kommissionsmehrheit hielt diesem Vorschlag entgegen, dass die damit herbeigeführte Verteuerung der Arbeitskosten das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz gefährden könnte. Mit 83 zu 61 Stimmen bei 46 Enthaltungen (davon 44 aus der SVP-Fraktion) abgelehnt wurde schliesslich der Minderheitsantrag, den Beitragssatz bis 2015 von 1,4 auf 2 Prozent zu erhöhen (Art. 85b). Mit 74 zu 72 Stimmen bei 44 Enthaltungen (davon 43 aus der SVP-Fraktion) ebenfalls abgelehnt wurde der Minderheitsantrag zu Art. 3 Abs. 1, dem Bundesrat zu folgen und die Beiträge von 1,4 auf 1,5 Prozent zu erhöhen. Angenommen wurde der Antrag der Kommissionsmehrheit, wonach der Bund die Schuldzinsen der IV vorläufig übernimmt.
Der Rat sprach sich gegen den Ordnungsantrag von Meinrado Robbiani (C, TI) aus, die Gesamtabstimmung zu vertagen und lehnte das Gesetz mit 93 zu 85 Stimmen bei 6 Enthaltungen ab. Zuvor hatte er auch das Gesetz über die Zusatzfinanzierung der IV über die MWSt abgelehnt.

05.053 IV. Zusatzfinanzierung

Botschaft vom 22. Juni zur Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung (BBl 2005 4623)

Ausgangslage

Die finanzielle Situation der Invalidenversicherung (IV) hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend verschlechtert. Ende 2004 belief sich die Verschuldung der IV auf 6 Milliarden Franken. Im Rahmen der 5. IV-Revision schlägt der Bundesrat deshalb gezielte Entlastungs- und Sparmassnahmen vor. Diese Massnahmen allein reichen aber nicht aus, um die IV zu sanieren. Andererseits wären weitere Spar- und Entlastungsmassnahmen politisch nicht realisierbar und sozial nicht vertretbar. Angesichts dieser Situation erachtet der Bundesrat die Erschliessung zusätzlicher Einnahmequellen für die IV als unerlässlich. Er schickte deshalb im Herbst 2004 gleichzeitig mit der Vorlage zur 5. IV-Revision einen Entwurf zur Zusatzfinanzierung der IV in die Vernehmlassung. Der Bundesrat sah darin zwei mögliche Finanzierungsvarianten vor: die Erhöhung der Mehrwertsteuer oder die Erhöhung der Lohnbeiträge.
Gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens schlägt der Bundesrat in der vorliegenden Botschaft eine lineare Erhöhung der MWST um 0,8 Prozentpunkte ohne Anteil für den Bund vor. Die Erhöhung tritt ein Jahr nach der 5. IV-Revision in Kraft, d.h. voraussichtlich am 1. Januar 2008.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze
20.03.2007 NR Der Bundesbeschluss wird in der Gesamtabstimmung abgelehnt.

Dieses Geschäft wurde parallel zur Vorlage 2 der Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (05.052) behandelt.
Die Eintretensdebatte bot den verschiedenen Lagern eine Plattform, um ein weiteres Mal ihre Einigkeit über die Notwendigkeit einer dauerhaften Sanierung der IV und ihre Zwietracht über die Mittelbeschaffung zu demonstrieren. Eine Kommissionsminderheit aus der SVP-Fraktion beantragte deshalb, nicht auf die Vorlage einzutreten mit der Begründung, dass sich die IV mit Sparmassnahmen und ohne zusätzliche Finanzmittel sanieren lasse. Die Sprecher der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) wiesen darauf hin, dass die anlässlich der 5. IV-Revision getroffenen Massnahmen zur Verbesserung der Prävention und Eingliederung die Versicherungskosten zu Beginn um nahezu 350 Millionen Franken pro Jahr in die Höhe trieben und eine Zusatzfinanzierung deshalb unerlässlich sei. Der Rat beschloss mit 131 zu 56 Stimmen bei 4 Enthaltungen, auf die Vorlage einzutreten. Nach diesem Entscheid beteiligte sich die SVP-Fraktion nicht mehr an der Detailberatung. Bei dieser Beratung herrschte Einigkeit über die Erhöhung der Mehrwertsteuer: 0,7 Prozent für den Normalsatz, 0,2 Prozent für den ermässigten Satz – d. h. 2,6 anstatt 2,4 Prozent – und 0,3 Prozent für den Sondersatz für Beherbergungsleistungen. Diskutiert wurde hingegen über die Dauer dieses erhöhten Mehrwertsteuersatzes. Die Mehrheit der Kommission beantragte einen Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2016, wogegen die links-grüne Minderheit diese Erhöhung nicht befristet haben wollte. Da sich praktisch die gesamte SVP-Fraktion der Stimme enthielt, setzte sich der Minderheitsantrag mit 69 zu 63 Stimmen durch. Ein Teil der CVP- und praktisch die gesamte freisinnig-demokratische Fraktion distanzierten sich darauf von der Vorlage und folgten der SVP-Fraktion. Somit scheiterte die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 100 Nein- zu 77 Ja-Stimmen. Zum links-grünen Lager gesellten sich 10 Christdemokraten sowie die EVP/EdU-Fraktion. Zuvor war der Ordnungsantrag von Meinrado Robbiani (C, TI), die Gesamtabstimmung zu vertagen, mit 93 zu 87 Stimmen abgelehnt worden.

05.079 AHVG. Neue Versichertennummer

Botschaft vom 23. November 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Neue AHV-Versichertennummer) (BBl 2006 501)

Ausgangslage

Die Vorlage zur neuen AHV-Versichertennummer enthält drei Schwerpunkte:

1. Kernregelung: Das System der heutigen AHV-Nummer kommt an die Grenzen seiner Kapazitäten, weil sich die Generierung der Nummer auf personenspezifische Daten stützt. Dem heutigen System immanent ist, dass immer mehr Personen unter mehreren Nummern verwaltet werden müssen, dass beim Alphabetschlüssel Engpässe entstehen und in den nächsten Jahren zusätzliche Verwaltungsprobleme entstehen können, weil sich anhand der Nummer ab 2007 die über hundertjährigen Personen nicht mehr von den unter

hundertjährigen unterscheiden lassen, womit das Risiko von Falschzahlungen steigt. Für eine effiziente Verwaltung drängt sich die Ablösung des heutigen Systems durch ein den modernen technischen Möglichkeiten Rechnung tragendes System ab 2008 auf. Kernelement der Vorlage ist die Einführung des neuen Systems zur Zuweisung einer „nichtsprechenden" AHV-Versichertennummer (neuer Artikel 50c AHVG), zum grossen Teil gestützt auf automatisierte Meldungen aus dem informatisierten Standesregister im Zivilstandwesen (Infostar) und aus dem Migrationsinformationssystem (ZEMIS). Die für diesen Informationsfluss notwendigen gesetzlichen Grundlagen hat das Parlament bereits vorausschauend im Zivilgesetzbuch (ZGB) und im Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) geschaffen. Im Übrigen wird der Bundesrat für die Umsetzung der Kernregelung zur neuen AHV-Versichertennummer die einschlägigen Verordnungen anpassen müssen.

2. Sozialversicherungsnummer: Der Einsatz der heutigen AHV-Nummer ist gesetzlich nicht eingeschränkt und hat sich im Laufe der Zeit weit verbreitet. Diese Situation entspricht nicht den heutigen Bedürfnissen des Datenschutzes. Der Nutzen des weit verbreiteten Einsatzes liegt primär darin, dass im Bereich der sozialen Sicherheit die Koordination erleichtert wird. Die Vorlage enthält daher für alle in der Sozialversicherung tätigen Institutionen und Stellen eine Ermächtigung, die neue AHV-Versichertennummer systematisch zu verwenden. Soweit es um die vom Bund geregelte Sozialversicherung geht, ist vorgesehen, in jedem einzelnen Bundesgesetz die notwendige rechtliche Grundlage zu schaffen. Soweit es um die kantonale Sozialversicherung (z.B. Familienzulagen) geht, ergibt sich die Ermächtigung zur Verwendung der neuen AHV-Versichertennummer direkt aus dem AHVG.
3. Verwendung der neuen AHV-Versichertennummer in weiteren Bereichen:
   Die Vorlage enthält eine Bestimmung (Art. 50e AHVG), welche definiert, unter welchen Bedingungen die Verwendung der AHV-Versichertennummer auch ausserhalb der Sozialversicherung zulässig ist. Grundsätzlich sollen die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betrauten Stellen in den Bereichen Prämienverbilligung, Sozialhilfe, Steuern und Bildung die Versichertennummer systematisch verwenden können. Die Vorlage sieht im Anhang überdies die Schaffung besonderer gesetzlicher Grundlagen auf Stufe Bund in gewissen – eng mit der Sozialversicherung verbundenen Bereichen – vor (private Zusatzversicherungen zur sozialen Kranken- und Unfallversicherung, ausserobligatorische berufliche Vorsorge, Militärkontrolle, Steuern und ETH). Eine Verwendung der AHV-Versichertennummer ausserhalb dieses Kontextes ist möglich, sofern dafür auf Ebene Bund bzw. Kanton eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird. Mit diesem Scharnier, das gleichzeitig gewisse Minimalanforderungen an die Nutzerinnen und Nutzer stellt, wird der Weg frei, dass die neue AHV-Versichertennummer sich zu einer auf den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden verwendeten administrativen Personenidentifikationsnummer entwickeln kann. Die einzelnen Ausbauschritte stehen jedoch unter einer demokratischen Kontrolle.

Verhandlungen

22.03.2006	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
06.06.2006	NR	Abweichend.
12.06.2006	SR	Zustimmung.
23.06.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
23.06.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (139:53)

Im **Ständerat** war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Nachdem die Kommissionssprecherin und Bundesrat Pascal Couchepin die Notwendigkeit und die Ziele des Gesetzes erläutert hatten, nahm die kleine Kammer die Vorlage einstimmig mit 35 zu 0 Stimmen an.
Im Unterschied zum Ständerat wurden im **Nationalrat** verschiedene Vorbehalte gegen die Vorlage laut. Wiederholt wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass alle Bürgerinnen und Bürger ohne Rücksicht auf den Datenschutz zu „gläsernen" Menschen würden. Die SVP-Fraktion wies besonders vehement auf diese Problematik hin und beantragte deshalb die Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, die Vorlage so zu ändern, dass nur eine neue AHV-Nummer geschaffen wird, von der Verwendung derselben als Sozialversicherungsnummer bzw. Personenidentifikator jedoch abgesehen wird. Dieser Antrag wurde mit 133 zu 28 Stimmen abgelehnt.
In der Detailberatung reichten Ratsmitglieder aus den Reihen der SVP-Fraktion, der EVP/EDU-Fraktion und der Grünen Anträge ein, mit welchen die Verwendung der neuen AHV-Nummer ebenfalls

eingeschränkt werden sollte. Louis Schelbert (G, LU) beantragte beispielsweise erfolglos, die Verwendung der Versichertennummer auf vier explizit im Gesetz genannte Bereiche zu beschränken und so die allfällige Verwendung der Nummer für andere Zwecke zu verhindern. Die grosse Kammer folgte den Argumenten ihrer Kommission, wonach die gegenwärtige, nicht reglementierte Verwendung der AHV-Nummer faktisch problematischer sei als das vorgeschlagene Gesetz. Der Nationalrat nahm die redaktionellen Änderungen seiner Kommission an und präzisierte so einige Punkte der Vorlage. In der Gesamtabstimmung lehnten die Grünen und die SVP-Fraktion das Gesetz mehrheitlich ab.
Der **Ständerat** schloss sich diskussionslos der Fassung des Nationalrates an.

05.411 Parlamentarische Initiative (SGK-NR). Wechsel der Vorsorgeeinrichtung

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR): 26. Mai 2005 (BBl 2005 5941)
Stellungnahme des Bundesrates: 23.09.05 (BBl 2005 5953)

Ausgangslage

Im Rahmen der 1. BVG-Revision hat das Parlament verschiedene Aspekte der Auflösung von Verträgen im Bereich der beruflichen Vorsorge auf Gesetzesstufe geregelt. In den parlamentarischen Beratungen konnten jedoch nicht alle offenen Fragen abschliessend beantwortet werden. Es hat sich gezeigt, dass insbesondere in folgenden zwei Bereichen zusätzliche Regelungen notwendig sind:
1. Leistungspflicht bei Auflösung des Anschlussvertrages
Löst ein Arbeitgeber seinen Vertrag auf, mit dem er sich einer Vorsorgeeinrichtung angeschlossen hat, und verlassen gemäss den vertraglichen Bestimmungen die Rentenbezüger zusammen mit den aktiven Versicherten die Vorsorgeeinrichtung, ist nicht immer sichergestellt, dass bei Vertragsende bereits feststeht, welche neue Einrichtung die Rentenverpflichtungen übernehmen wird. Ausserdem ist unter der geltenden Regelung nicht klar, inwiefern die Auffangeinrichtung zusammen mit den aktiven Versicherten auch die Rentner übernehmen muss.
Um sicherzustellen, dass für die laufenden Rentenverpflichtungen kein vertragsloser Zustand entsteht, sieht die parlamentarische Initiative vor, dass Anschlussverträge erst aufgelöst werden können, wenn für die laufenden Rentenverpflichtungen eine Lösung gefunden wurde. Gleichzeitig werden die Aufgaben der Auffangeinrichtung präzisiert, so dass diese nicht zur Übernahme von Rentnern verpflichtet werden kann.
2. Verankerung des Kündigungsrechts für alle Parteien
Einige Vorsorge- und Versicherungseinrichtungen haben in jüngster Zeit mit einseitigen Abänderungen von Vertragsbedingungen wie z. B. Änderung der Beiträge oder des Umwandlungssatzes oder Aufhebung der Garantie des BVG-Mindestzinses („Winterthur-Modell“) von sich reden gemacht. Daraus entstand das Bedürfnis, auf Gesetzesebene ein Kündigungsrecht bei wesentlichen Änderungen der vertraglichen Bedingungen zu definieren.
Mit der Einführung eines ausdrücklichen gesetzlichen Kündigungsrechts für beide Vertragspartner für den Fall von wesentlichen Änderungen der vertraglichen Bedingungen wird die Rechtslage geklärt: Jede wesentliche Änderung muss innerhalb einer bestimmten Frist vor Inkrafttreten angekündigt werden. Die Gesetzesbestimmung definiert zudem, was als wesentliche Änderung zu verstehen ist.

In seiner Stellungnahme unterstützte der Bundesrat grundsätzlich den Inhalt der vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen, schlug aber vor allem aus gesetzestechnischen Gründen auch einige Änderungen vor.

Verhandlungen

14.01.2005	SGK-NR	Die SGK-NR beschliesst eine Kommissionsinitiative
14.02.2005	SGK-SR	Zustimmung.
29.11.2005	NR	Beschluss gemäss Antrag der Kommission.
15.06.2006	SR	Abweichend.
18.09.2006	NR	Abweichend.
05.12.2006	SR	Abweichend.
14.12.2006	NR	Abweichend.
19.12.2006	SR	Zustimmung.
20.12.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (192:0)
20.12.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (31:0)

Der **Nationalrat** nahm die Kommissionsvorlage mit den Änderungen des Bundesrates diskussionslos an.
Auch der **Ständerat** stimmte der Vorlage ohne Diskussion zu. Er schuf allerdings einige Differenzen, namentlich in Artikel 53f, der das gesetzliche Kündigungsrecht bei Änderungen eines Anschluss- oder Versicherungsvertrages im Bereich der beruflichen Vorsorge behandelt. Der Ständerat präzisierte, dass die Vorsorge- oder Versicherungseinrichtung nach der schriftlichen Ankündigung wesentlicher Änderungen eines Anschlussvertrages die Angaben über das Deckungskapital und allfällige Gesundheitsvorbehalte auf Verlangen der anderen Vertragspartei übermitteln muss.
Der **Nationalrat** nahm diskussionslos eine klarere, präzisere Neuformulierung von Artikel 53f an, die unter Beizug der Verwaltung erarbeitet worden war. So muss nun eine Vorsorgeeinrichtung, die wesentliche Änderungen eines Anschluss- oder Versicherungsvertrags plant, den angeschlossenen Arbeitgeber mindestens sechs Monate vorher schriftlich darüber in Kenntnis setzen. Ist der Arbeitgeber im Einvernehmen mit den Arbeitnehmenden nicht bereit, die neuen Bedingungen zu akzeptieren, so kann er den Vertrag unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von 30 Tagen auf den Zeitpunkt kündigen, auf den die umstrittenen Änderungen wirksam werden. Da vor einer Kündigung Alternativlösungen geprüft werden müssen, kann der Arbeitgeber verlangen, dass ihm die für die Offerten notwendigen Angaben innert 30 Tagen zur Verfügung gestellt werden. Bei einer verspäteten Übermittlung dieser Angaben verschieben sich die Kündigungsfrist und der Zeitpunkt, in dem die neuen Bedingungen wirksam werden, entsprechend der Verzögerung. Wird vom ausserordentlichen Kündigungsrecht kein Gebrauch gemacht, treten die neuen Bedingungen auf den angekündigten Termin in Kraft.
Der **Ständerat** änderte ein weiteres Mal die Formulierung von Artikel 53f. Gemäss der Fassung des Nationalrates sieht Absatz 3 vor, dass sich der Zeitpunkt, in dem die Änderungen wirksam werden, bei einer verspäteten Übermittlung der Angaben durch die Vorsorgeeinrichtung verschiebt. Die kleine Kammer sprach sich für eine Formulierung aus, bei der sich die Kündigungsfrist, nicht aber das Inkrafttreten der Änderungen verschiebt.
Der **Nationalrat** schloss sich in den Absätzen 1, 2 und 4 von Artikel 53f den redaktionellen Änderungen an, hielt aber in Absatz 3 des gleichen Artikels an seiner Version fest. Dieser Fassung schloss sich in der Folge der **Ständerat** an.

06.092 Berufliche Vorsorge. Mindestumwandlungssatz

Botschaft vom 22. November 2006 über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Anpassung des Mindestumwandlungssatzes) (BBl 2006 9477)

Ausgangslage

Die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) enthält im Wesentlichen:

a. die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in vier Teilschritten ab Januar 2008 bis zum Erreichen von 6,4 Prozent per 1. Januar 2011;
b. die Erstellung eines Berichts für die Festlegung des Umwandlungssatzes in den folgenden Jahren, erstmals 2009 und danach alle fünf Jahre, wobei der Bericht Angaben über die Einhaltung des Leistungsziels enthält und bei Abweichung die möglichen Massnahmen skizziert;
c. den Verzicht auf gesetzlich vorgeschriebene, flankierende Massnahmen zum Leistungserhalt, da das verfassungsrechtliche Leistungsziel gewährleistet ist;
d. die automatische Anpassung des ordentlichen BVG-Rentenalters an dasjenige der AHV und die entsprechende Anpassung der Altersgutschriften.

Verhandlungen

12.06.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Gesamtabstimmung abgelehnt.

Im **Ständerat** beantragte eine sozialdemokratische Minderheit der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) Nichteintreten, weil die heutige Situation keine Senkung des Mindestumwandlungssatzes rechtfertige. Dieser Antrag fand jedoch keine Mehrheit, und so wurde mit 22 zu 9 Stimmen Eintreten beschlossen. In der Detailberatung zeigte sich, dass die Bürgerlichen sich zwar über die Senkung des Umwandlungssatzes einig waren, nicht aber darüber, ab wann und über welchen Zeitraum diese Anpassung vorgenommen werden soll. In einer ersten Abstimmung lehnte die

kleine Kammer den eng gesteckten Zeitplan des Bundesrates mit 27 zu 5 Stimmen ab. In einer zweiten Runde sprach sich der Rat gegen den Antrag der Kommissionsmehrheit aus, der eine Senkung des Umwandlungssatzes innerhalb von drei statt wie vom Bundesrat beantragt innerhalb von fünf Jahren vorsah, und gab dem Antrag der Kommissionsminderheit mit 22 zu 17 Stimmen den Vorzug. Nach geltendem Recht wird der Mindestumwandlungssatz bis 2014 auf 6,8 Prozent gesenkt. Gemäss dem angenommenen Minderheitsantrag aus den Reihen der Christdemokraten und der Freisinnigen soll der Bundesrat den Mindestumwandlungssatz erst nach diesem Zeitpunkt während vier Jahren gleichmässig bis auf 6,4 Prozent senken.
In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 22 zu 11 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt. Eine Allianz aus Sozialdemokraten, die gegen jegliche Senkung des Mindestumwandlungssatzes waren, und dem Grossteil der SVP- sowie der FDP-Fraktion, der eine schnellere Senkung wünschte, hatte die Vorlage scheitern lassen.

Abkommen

06.090 Soziale Sicherheit. Abkommen mit der Republik Bulgarien

Botschaft vom 22. November 2006 betreffend das Abkommen zwischen der Schweiz und Bulgarien über Soziale Sicherheit (BBl 2007 153)

Verhandlungen

22.03.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.06.2007 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** schlug Toni Bortoluzzi (V, ZH) im Namen einer Minderheit der Kommission vor, nicht einzutreten. Dieser Antrag wurde mit 101 Stimmen gegen 43 abgelehnt. Der National stimmte dem Bundesbeschluss mit 100 Stimmen gegen 41 zu.
Der **Ständerat** stimmte dem Bundesbeschluss ohne Gegenstimmen zu.

07.026 Wahrnehmung der Aufgaben des liechtensteinischen Sicherheitsfonds. Abkommen

Botschaft vom 28. Februar 2007 zur Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Wahrnehmung der Aufgaben des liechtensteinischen Sicherheitsfonds (BBl 2007 2425)

Ausgangslage

Die liechtensteinische Gesetzgebung verlangt die Schaffung oder Bestimmung eines Sicherheitsfonds für die betriebliche Personalvorsorge (2. Säule) spätestens am 1. Januar 2007. Da die berufliche Vorsorge Liechtensteins nicht die kritische Grösse für die Schaffung eines eigenen Fonds erreicht, sind die liechtensteinischen Behörden mit dem Anliegen an die Schweiz herangetreten, ihre Vorsorgeeinrichtungen dem schweizerischen Sicherheitsfonds BVG anzuschliessen. Die Vereinbarung sieht vor, dass die Aufgaben des liechtensteinischen Sicherheitsfonds vollumfänglich vom schweizerischen Sicherheitsfonds BVG übernommen werden. Es handelt sich im Wesentlichen um die Sicherstellung der Leistungen von zahlungsunfähig gewordenen Vorsorgeeinrichtungen sowie um die Funktion als Zentralstelle 2. Säule. Die liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen werden zu den gleichen Bedingungen wie schweizerische Vorsorgeeinrichtungen an den Sicherheitsfonds BVG angeschlossen. Der Sicherheitsfonds BVG untersteht jedoch weiterhin ausschliesslich dem schweizerischen Recht und der Aufsicht der schweizerischen Behörden. Bei Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung der Vereinbarung ergeben können, liegt der Gerichtsstand am Sitz des Sicherheitsfonds BVG, und das schweizerische Recht ist massgeblich. Die Vereinbarung wird seit dem 1. Januar 2007 vorläufig angewendet. Sie untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum.

Verhandlungen

12.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
04.10.2007 NR Zustimmung.

Der **Ständerat** stimmte dem Bundesbeschluss ohne Gegenstimmen zu.

Im **Nationalrat** beantragte eine von Roland Borer (V, SO) angeführte Minderheit, nicht auf die Vorlage einzutreten; dies deshalb, weil eine ausländische Einrichtung ein schwer kontrollierbares Element mit sich bringen und deshalb der Stabilität und Festigkeit der zweiten Säule und vor allem dem Garantiesystem schaden könnte. Der Rat liess sich von den Argumenten der Kommissionsmehrheit überzeugen, welche die diesbezüglichen Garantien als ausreichend betrachtete. Die Kommission reichte allerdings eine Motion ein (07.3766), welche den Bundesrat beauftragt, darauf hinzuwirken, dass das liechtensteinische Aufsichtssystem gleichwertig wie das schweizerische ist und die liechtensteinischen Anlagebestimmungen den schweizerischen angenähert werden. Nach dem Eintretensentscheid (105 zu 30 Stimmen) wurde der Bundesbeschluss schliesslich ohne weitere Diskussion mit 110 zu 28 Stimmen angenommen.

07.027 Soziale Sicherheit. Abkommen mit Australien

Botschaft vom 28. Februar 2007 zum Abkommen zwischen der Schweiz und Australien über Soziale Sicherheit (BBl 2007 1787)

Verhandlungen

21.06.2007	NR	Der Bundesrat wird ermächtigt, das Abkommen zu ratifizieren. Die Detailberatung und die Gesamtabstimmung werden in der Herbstsession nachgeholt.
19.09.2007	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.10.2007	SR	Zustimmung.

Beide Räte stimmten dem Bundesbeschluss diskussionslos zu.

Internationale Arbeitskonferenzen

03.069 Internationale Arbeitskonferenz. 89. und 90. Tagungen

Bericht vom 29. Oktober 2003 über die von der Internationalen Arbeitskonferenz in den Jahren 2001 und 2002 genehmigten Instrumente (BBl 2003 7855)

Ausgangslage

Im vorliegenden Bericht wird zunächst untersucht, inwiefern das Schweizer positive Recht den Anforderungen des Übereinkommens (Nr. 184) über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft entspricht. Durch dieses Übereinkommen und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 192) soll der Arbeitsschutz in den Bereichen der Landwirtschaft verbessert werden, die bisher noch nicht durch die bestehenden Urkunden der IAO abgedeckt waren.
Die Praxis in der Schweiz besteht darin, diejenigen Übereinkommen der IAO zu ratifizieren, die mit dem in unserem Land geltenden positiven Recht in Einklang stehen. Die einzige Ausnahme bilden die sogenannten grundlegenden Übereinkommen der IAO, die von der Schweiz bisher alle ratifiziert wurden. Eine gründliche Analyse des Übereinkommens Nr. 184 zeigt, dass der Ratifizierung dieser internationalen Urkunde folgende Hindernisse entgegenstehen: zwar bietet das Übereinkommen die Möglichkeit, selbständig Erwerbstätige für eine beschränkte Dauer aus seinem Anwendungsbereich auszuschliessen, doch besteht kein politischer Wille, diese Personengruppe mittel- oder gar langfristig der schweizerischen Gesetzgebung zum Arbeitsschutz in der Landwirtschaft zu unterstellen. Ausserdem fallen landwirtschaftliche Produktionsbetriebe nicht in den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes. Und schliesslich sind zahlreiche Fragen des Arbeitsschutzes in der Landwirtschaft in der Schweiz über Normalarbeitsverträge geregelt, die von der IAO nicht als ausreichendes Mittel für die effektive Umsetzung eines Übereinkommens erachtet werden. Diese Normalarbeitsverträge entsprechen in mehreren Punkten auch nicht den materiellen Anforderungen des Übereinkommens. Deshalb schlägt der Bundesrat dem Parlament vor, das Übereinkommen Nr. 184 der IAO nicht zu ratifizieren. Des Weiteren wird im Bericht das Protokoll von 2002 zum Übereinkommen (Nr. 155) der IAO über den Arbeitsschutz (1981) kurz angesprochen. Da unser Land das Übereinkommen, auf das sich dieses Protokoll bezieht, nicht ratifiziert hat (BBl 1983 I 25ff) ist es an dieser Stelle nicht nötig, näher auf dieses Protokoll einzugehen. Hingegen ist nächstens eine Prüfung des Übereinkommens Nr. 155 und des Übereinkommens Nr. 121 der IAO über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (1964) vorgesehen, da die Liste dieser Berufskrankheiten an der 90. Tagung der Konferenz überarbeitet worden ist. Der vorliegende Bericht ist der Dreigliedrigen Eidgenössischen

Kommission für Angelegenheiten der IAO vorgelegt worden. Diese beratende Kommission, die sich aus Vertretern der Sozialpartner und der Bundesverwaltung zusammensetzt, hat nach einigen Klarstellungen des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) zu spezifischen Fragen im Zusammenhang mit dem Übereinkommen Nr. 184 den Bericht zur Kenntnis genommen. Die Kommission hat anerkannt, dass das Haupthindernis für die Ratifizierung des genannten Übereinkommens die Erfassung der selbständig Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist. Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV), der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) und Travail.Suisse haben verlangt, dass ihre Stellungnahmen im Bericht wiedergegeben werden (siehe Ziff. 4).

Verhandlungen

10.03.2004 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
04.06.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Beide Räte haben vom Bericht ohne Diskussion Kenntnis genommen.

04.059 Internationale Arbeitskonferenz. 91. Tagung

Bericht vom 8. September 2004 über das Übereinkommen (Nr. 185) über Ausweise für Seeleute (Neufassung), 2003 (BBl 2004 5181)

Ausgangslage

Am 19. Juni 2003 genehmigte die IAK das Übereinkommen Nr. 185 über Ausweise für Seeleute (Neufassung). Dieses Übereinkommen ist eine Neufassung des Übereinkommens Nr. 108 aus dem Jahr 1958, welches von der Schweiz nicht ratifiziert wurde. Die Neufassung des Übereinkommens strebt einen besseren Schutz der Seeleute gegen Terrorismusangriffe sowie eine Erleichterung ihrer Mobilität an.
Der Bericht des Bundesrates vom 8. September 2004 unterstützt die Ziele des Übereinkommens als solche. Gleichzeitig hält er fest, dass einige Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 185 nicht dem Stand des Schweizer positiven Rechts entsprechen. Gemäss der bisherigen Praxis der Schweiz, nur jene IAO-Übereinkommen zu ratifizieren, die mit dem nationalen Recht übereinstimmen, ist eine Ratifikation des Übereinkommens deshalb nicht möglich. Zudem wäre das Übereinkommen in der Schweiz nur auf ein Dutzend Seeleute schweizerischer Nationalität anwendbar. Im Vergleich zu den angestrebten Zielen wäre deshalb die Umsetzung des Übereinkommens mit unverhältnismässigen Kosten und administrativen Anstrengungen verbunden.
Die schweizerischen Seeleute verfügen bereits heute mit dem Schweizerischen Seemannsbuch über ein Dokument, welches zusammen mit dem schweizerischen Pass in der ganzen Welt als gültiger Seemannsausweis anerkannt wird. Eine Ratifikation des Abkommens würde die Schweiz verpflichten, eine elektronische Datenbank einzurichten und für die schweizerischen Seeleute Ausweise mit Biometriedatenmerkmalen zu erstellen. Der damit verbundene Aufwand wäre angesichts der Zahl von zwölf Seeleuten kaum zu rechtfertigen.

Verhandlungen

06.12.2004 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
15.03.2005 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Beide Räte haben vom Bericht ohne Diskussion Kenntnis genommen.

06.022 Internationale Arbeitskonferenz. 92. und 93. Tagung

Bericht vom 15. Februar 2006 über die von der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) anlässlich ihrer 92. und 93. Tagung genehmigten Instrumente (BBl 2006 3199)

Ausgangslage

Dieser Bericht stellt die beiden an der 92. und 93. Tagung der IAK angenommenen Empfehlungen kurz vor.
Empfehlungen sind Instrumente ohne bindenden Charakter für die Mitgliedsstaaten der IAO; die Empfehlungen der IAO können den Regierungen als Orientierung dienen, jedoch erfordern sie keinen Entscheid zur Ratifizierung durch die Schweiz. Gemäss einer etablierten Praxis kommentiert der Bundesrat diese Instrumente nicht, sofern sie keine Ergänzung zu einem Übereinkommen darstellen.

Die Empfehlung Nr. 195 über die Entwicklung der Humanressourcen wird daher zur Kenntnisnahme unterbreitet. Der vorliegende Bericht ist der Dreigliedrigen Eidgenössischen Kommission für Angelegenheiten der IAO, einer extraparlamentarischen konsultativen Kommission, welche sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und der Schweizer Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände zusammensetzt, vorgelegt worden. Die Kommission hat vom Bericht Kenntnis genommen und ihn genehmigt.

Verhandlungen

19.06.2006	SR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
28.09.2006	NR	Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Diskussionslos wurde in beiden Räten vom Bericht Kenntnis genommen.

15. Gesundheitspolitik

Übersicht

Allgemeines

99.451	Pa.Iv. von Felten. Zwangssterilisationen. Entschädigung für Opfer (RK)
01.056	Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin (WBK)
01.057	Transplantationsgesetz (SGK)
02.065	Genetische Untersuchungen beim Menschen. Bundesgesetz (WBK)
02.083	Embryonenforschungsgesetz (WBK)
02.475	Pa.Iv. Cornu. Aufhebung des Absinthverbots im Gesetz (WAK)
04.070	Schutz und Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen. Ratifizierung des Protokolls (UREK)
04.071	Bundesbeschluss über die Kontrolle von Transplantaten. Verlängerung (SGK)
04.084	Universitäre Medizinalberufe. Bundesgesetz (SGK)
04.476	Pa.Iv. Gutzwiller. Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor dem Passivrauchen (SGK)
06.057	Epidemiengesetz. Änderung (SGK)
06.066	Ja zur Komplementärmedizin. Volksinitiative (SGK)

Krankenversicherung

00.079	Krankenversicherungsgesetz. Teilrevision (Spitalfinanzierung) (SGK)
04.031	Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Gesamtstrategie, Risikoausgleich, Pflegetarife (SGK)
04.033	Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Prämienverbilligung (SGK)
04.034	Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Kostenbeteiligung (SGK)
04.061	Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Spitalfinanzierung (SGK)
04.062	Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Managed-Care (SGK)
05.025	Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung (SGK)
05.055	Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung. Volksinitiative (SGK)
05.089	Für eine soziale Einheitskrankenkasse. Volksinitiative (SGK)
06.427	Pa.Iv. SGK-SR. Erneuerung des dringlichen Bundesgesetzes vom 8. Oktober 2004 (Einfrierung der Pflegetarife) (SGK)
06.474	Pa.Iv. SGK-SR. Verlängerung des Bundesgesetzes über die Anpassung der kantonalen Beiträge für die innerkantonalen stationären Behandlungen (SGK)

Lebensmittel / Ernährung

02.439	Pa.Iv. Ehrler. Nahrungsmittel. Kennzeichnung von besonderen Eigenschaften aufgrund der schweizerischen Gesetzgebung (WAK)
04.054	Für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft. Volksinitiative (WBK)

Drogenpolitik

95.085	Unerlaubter Verkehr mit Betäubungsmitteln. Uebereinkommen (SGK)

01.024 Betäubungsmittelgesetz. Änderung (SGK)

Allgemeines

99.451 Parlamentarische Initiative (von Felten). Zwangssterilisationen. Entschädigung für Opfer

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR): 23.06 2003 (BBl 2003 6311)
Stellungnahme des Bundesrates: 03.09.03 (BBl 2003 6355)

Ausgangslage

Nachdem die schwedische Tageszeitung „Dagens Nyheter“ im Sommer 1997 berichtet hatte, dass in Schweden zwischen 1935 und 1976 an über 60 000 Personen Sterilisationen aus eugenischen Gründen vorgenommen worden waren, wurde auch in der Schweiz die Debatte um die bei uns in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts praktizierten Sterilisationen ausgelöst. Neuere Nachforschungen haben ergeben, dass in unserem Land seit Ende des 19. bis in die Achtzigerjahre des 20. Jahrhunderts zahlreiche Personen, in den meisten Fällen Frauen, sterilisiert wurden. Davon betroffen waren vor allem in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts aus psychiatrisch-medizinischer Sicht abnorme Personen, an denen eine Geistesstörung oder Geistesschwäche diagnostiziert worden war. Dabei wurden hauptsächlich sozialhygienische und wirtschaftlich-soziale Gründe geltend gemacht. Diese Eingriffe wurden häufig gegen den Willen oder unter erzwungener Einwilligung der betroffenen Personen vorgenommen.
Nationalrätin Margrit von Felten reichte am 5. Oktober 1999 eine parlamentarische Initiative ein, die verlangt, mit der Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage sicherzustellen, dass Personen, die gegen ihren Willen sterilisiert wurden oder unter Druck einer Sterilisation zustimmten, Anspruch auf eine angemessene Entschädigung haben. Der Nationalrat hat dieser Initiative am 24. März 2000 Folge gegeben. Die Kommission für Rechtsfragen (RK) hat nicht nur die Frage der Entschädigungen an Opfer von Zwangssterilisationen behandelt, sondern auch geprüft, welche Voraussetzungen und Verfahren einzuhalten sind, damit eine Sterilisation als zulässig gilt. Eine gegen den Willen oder unter erzwungener Einwilligung der betroffenen Person vorgenommene Sterilisation stellt eine schwere Körperverletzung im Sinne von Artikel 122 des Strafgesetzbuches dar.
Um eine differenzierte politische Beurteilung der beiden Aspekte zu ermöglichen, unterbreitet die Kommission einen Bericht mit zwei verschiedenen Vorlagen.
Die Vorlage 1 (Sterilisationsgesetz) regelt neu die Voraussetzungen, unter denen eine Sterilisation in Zukunft als rechtlich zulässig betrachtet wird sowie die dabei zu beachtenden Verfahren. Verboten ist die Sterilisation von Personen unter 16 Jahren sowie von vorübergehend urteilsunfähigen Personen. Ein solcher Eingriff darf nur an über 16-jährigen, urteilsfähigen Personen mit deren freier und aufgeklärter Einwilligung erfolgen. Die Sterilisation von Personen, die auf die Dauer urteilsunfähig sind, ist nur in Ausnahmefällen und unter strengen Voraussetzungen zulässig; in solchen Fällen bedarf es zudem der Zustimmung der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde.
In der Vorlage 2 (Bundesgesetz über die Entschädigung der Opfer von Zwangssterilisationen und Zwangskastrationen) beantragt die Kommission, dass Personen, an denen in der Vergangenheit Zwangssterilisationen oder Zwangskastrationen vorgenommen wurden, als Opfer von Straftaten gemäss Artikel 124 der Bundesverfassung gelten und eine Entschädigung für den erlittenen Schaden sowie eine Genugtuung beantragen können. Zur Festlegung der Voraussetzungen für eine Entschädigung und zur Bemessung des Entschädigungs- und Genugtuungsbetrages verweist der Gesetzesentwurf auf das Opferhilfegesetz (OHG). Der Vollzug dieses Gesetzes obliegt den Kantonen. Der Bund hat den Kantonen 50 Prozent ihrer tatsächlichen Ausgaben für die Entschädigung und Genugtuung abzugelten.

Verhandlungen

24.03.2000 NR Der Initiative wird Folge gegeben.
21.06.2002 NR Der Fristverlängerung bis zur Sommersession 2004 wird zugestimmt.

Vorlage 1
Bundesgesetz über Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen (Sterilisationsgesetz)
10.03.2004 NR Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
07.06.2004 SR Abweichend.

15.12.2004 NR Zustimmung.
17.12.2004 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:0)
17.12.2004 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

Vorlage 2
Bundesgesetz über die Entschädigung der Opfer von Zwangssterilisationen und Zwangskastrationen
10.03.2004 NR Beschluss gemäss neuen Anträgen der Kommission.
07.06.2004 SR Nichteintreten.
15.12.2004 NR Zustimmung.

Der **Nationalrat** trat oppositionslos auf das Sterilisationsgesetz (Vorlage 1) ein, welches die Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen regelt. Entgegen dem ursprünglichen Entwurf, der eine Sterilisation von Personen unter 16 Jahren verbietet, schloss sich der Rat diskussionslos dem Vorschlag des Bundesrates an, der diese Altersgrenze grundsätzlich auf 18 Jahre festlegte. Nur in Ausnahmefällen soll eine Sterilisation mit 16 Jahren erlaubt sein. Eine Kontroverse ergab sich im Bereich der Sterilisation von dauernd Urteilsunfähigen, beziehungsweise bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Sterilisation von urteilsunfähigen Personen möglich sein soll. Die Kommission schlug vor, dass der Eingriff im ausschliesslichen Interesse der betroffenen Person liegen muss und nur möglich ist, wenn diese keine Ablehnung gegen die Sterilisation geäussert hat. Die deutschsprachige Kommissionssprecherin Barbara Marty Kälin (S, ZH) führte aus, dass die Kommission nach langer Diskussion das Recht der Unversehrtheit der Person höher gewichtet als das Recht der betreuenden Angehörigen. Josy Gyr-Steiner (S, SZ) und die FDP-Fraktion beantragten, den Vorschlag des Bundesrates für eine weniger restriktive Formulierung zu übernehmen. Demnach soll eine Sterilisation möglich sein, „wenn sie nach den gesamten Umständen im Interesse der betroffenen Person vorgenommen wird“. Josy Gyr-Steiner argumentierte, dass gemäss Kommissionsvorschlag die Sterilisation für geistig schwerbehinderte Personen, bei denen eine Schwangerschaft wegen ihrer Folgen verhindert werden muss und bei denen eine Verhütung nur durch Sterilisation erreicht werden kann, praktisch ausgeschlossen wird. Auch eine geäusserte diffuse unbestimmte Angst der betroffenen Person vor einem medizinischen Eingriff sei rechtsverbindlich. Der Rat folgte schliesslich knapp dem Vorschlag des Bundesrates mit 79 zu 78 Stimmen. In der Gesamtabstimmung hiess der Nationalrat die Vorlage 1 mit 156 zu 2 Stimmen gut.
Umstritten war das Eintreten auf die zweite Vorlage, bei der es um Entschädigungen an Opfer früherer Zwangssterilisationen und -kastrationen geht. Der Kommissionsvorschlag sieht eine einmalige Entschädigung von je 5000 Franken an die Opfer vor, von denen noch einige Hundert am Leben sind. Der Sprecher der FDP-Fraktion, Kurt Fluri (RL, SO), begründete den Nichteintretensantrag damit, dass das geplante Entschädigungsgesetz keine verfassungsmässige Grundlage besitze. Der Artikel 124 BV (Opferhilfe) sieht vor, dass Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit beeinträchtigt wurden, Opferhilfe erhalten. Zwangssterilisationen seien aber früher nicht als Straftatbestand definiert gewesen. Deshalb könne aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und gemäss dem Grundsatz der nicht rückwirkenden Strafbarkeit auch keine Entschädigung erfolgen. Ulrich Mathys (V, AG) warnte davor, dass finanzielle Abgeltungen für Betroffene zu neuen Ungerechtigkeiten führen könnten. Es bestehe die Gefahr, dass dann auch andere Personengruppen wie Verdingkinder oder Zwangsinternierte Anspruch erheben könnten. Anderer Meinung waren SP, CVP und Grüne. Die Schweiz habe eine eugenische Vergangenheit, sagte Jost Gross (S, TG). Das Entschädigungsgesetz sei nur ein symbolisches Zeichen der Wiedergutmachung. Der FDP-Fraktion entgegnete er, dass man, wenn deren verfassungsrechtliche Argumentation stimmen würde, Fluchthelfer wie Paul Grüninger nicht hätte rehabilitieren oder von ihren Eltern getrennte „Kinder der Landstrasse“ nicht hätte entschädigen können. Daniel Vischer (G, ZH) stellte fest, dass Zwangssterilisationen eine Körperverletzung darstellen und dieser Tatbestand schon früher strafbar war. Der Nationalrat trat schliesslich mit 91 zu 84 Stimmen auf das Entschädigungsgesetz ein und stimmte ihm mit 86 zu 76 Stimmen zu
Der **Ständerat** schloss sich in der Vorlage 1 (Sterilisationsgesetz) inhaltlich dem Nationalrat an. Eine Differenz wurde durch eine Streichung bei den zu eng empfundenen organisatorischen Vorschriften im Zusammenhang mit dem Vormundschaftsrecht geschaffen. Dem Gesetzesentwurf stimmte der Rat mit 33 zu Null Stimmen zu.
Wie im Erstrat war auch im Ständerat das Eintreten auf das Entschädigungsgesetz umstritten. Eine Kommissionsmehrheit beantragte Nichteintreten auf das Geschäft. Die Kommission, führte deren Sprecher Thomas Pfisterer (RL, AG) aus, fände es problematisch, wenn vergangene Sachverhalte mit

heutigen Wertvorstellungen beurteilt würden. Es sei gesellschafts- und staatspolitisch nicht angezeigt, heute Genugtuungen auszuzahlen. Zudem dürfe der Bund den Kantonen nicht solche Zahlungspflichten auferlegen und zudem beurteile die Kommissionsmehrheit die Anwendung des Gesetzes nicht als praktikabel. Bundesrat Christoph Blocher vertrat ebenfalls die Auffassung, dass sich der heutige Gesetzgeber nicht zum Richter über frühere Zeiten erheben solle. Demgegenüber warb Jean Studer (S, NE) für Eintreten auf das Gesetz. Mit einer „symbolischen Geste" würde anerkannt, dass die früheren Zwangssterilisationen und -kastrationen schwerwiegende Beeinträchtigungen der physischen Integrität darstellten. Rechtlich biete Artikel 124 BV eine ausreichende Grundlage für das Gesetz. Jean Studer wies auch darauf hin, dass in der Vernehmlassung 22 Kantonen den Vorschlägen der Nationalratskommission und damit auch Ausgaben für Entschädigungszahlungen zugestimmt hätten. Der Ständerat folgte der Kommissionsmehrheit und trat mit 28 zu 8 Stimmen nicht auf die Gesetzesvorlage ein.
In der Differenzbereinigung schloss sich der **Nationalrat** bei der Vorlage 1 (Sterilisationsgesetz) auf Antrag der Kommissionsmehrheit dem Ständerat an. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Vreni Hubmann (S, ZH) argumentierte vergeblich, dass mit der vorgeschlagenen Streichung in Artikel 8 nicht mehr gewährleistet ist, dass eine Vormundschaftsbehörde als Kollegialbehörde und nicht als eine Einzelperson über eine Zwangssterilisation entscheiden kann. Durch eine weitere Streichung in Artikel 9, bei welcher der Rat ebenfalls der Kommissionsmehrheit und dem Ständerat folgte, wird ermöglicht, dass Eltern auch gegen einen ablehnenden Sterilisationsentscheid betreffend ihres Kindes rekurrieren können.
Beim Entschädigungsgesetz (Vorlage 2) ging es nach dem Nichteintretensentscheid des Ständerates erneut um die Frage des Eintretens. Diesmal beantragte die Nationalratskommission mit 12 zu 11 Stimmen, dem Ständerat zu folgen und nicht auf das Gesetz einzutreten. Die Kommissionsminderheit, vertreten durch Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) wollte am ursprünglichen Eintretensentscheid festhalten. Die Zwangssterilisationen seien schon früher eine strafbare Handlung gewesen und aus eugenischen und finanziellen Motiven vorgenommen worden, erklärte sie. Deshalb müsse diese symbolische bescheidene Entschädigung gewährt werden. Die Fraktionen der FDP, der SVP und der CVP unterstützten Bundesrat und Kommissionsmehrheit gegen die Stimmen von SP und Grünen. Der Nationalrat entschied schliesslich mit 103 zu 66 Stimmen, nicht auf das Entschädigungsgesetz einzutreten.

01.056 Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin

Botschaft vom 12. September 2001 betreffend das Europäische Übereinkommen vom 4. April 1997 zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin (Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin) und das Zusatzprotokoll vom 12. Januar 1998 über das Verbot des Klonens menschlicher Lebewesen (BBl 2002 271)

Ausganglage

Mit dieser Botschaft unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten zwei Übereinkommen des Europarats zur Genehmigung. Das Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin ist vom Ministerkomitee am 4. April 1997 zur Unterzeichnung und Ratifikation aufgelegt worden. Erstmals liegt damit auf internationaler Ebene ein eigenständiges Übereinkommen zur Biomedizin vor. Es handelt sich um ein Kernübereinkommen, das nur die wichtigsten Grundsätze enthält. Zusatzprotokolle sollen einzelne Bereiche näher regeln. Das erste Zusatzprotokoll, welches das Klonen menschlicher Lebewesen verbietet, steht seit dem 12. Januar 1998 zur Unterzeichnung und Ratifikation offen. Die materiellen Bestimmungen des Übereinkommens gliedern sich in acht Kapitel und behandeln insbesondere die Einwilligung in medizinische Interventionen, den Schutz der Privatsphäre und das Recht auf Auskunft, das menschliche Genom, die wissenschaftliche Forschung, die Entnahme von Organen und Geweben von lebenden Spendern zu Transplantationszwecken, das Verbot, den menschlichen Körper oder Teile davon zu kommerzialisieren, sowie die Sanktionen bei Verletzung der im Übereinkommen enthaltenen Grundsätze. Dabei wird ein gemeinsamer internationaler Schutzstandard zu Gunsten des Menschen festgelegt.
Jeder Staat bleibt frei, im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin über die Konvention hinausgehende Schutzbestimmungen aufzustellen. In Übereinstimmung mit Artikel 8 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention sieht das Übereinkommen ferner die Möglichkeit für die Vertragsstaaten vor, unter bestimmten eng begrenzten Voraussetzungen von den Schutzbestimmungen des Übereinkommens abzuweichen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschluss betreffend das Europäische Übereinkommen vom 4. April 1997 zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin (Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin)

13.06.2002	NR	Die Beratung des Übereinkommens wird bis zum Abschluss der Behandlung des Transplantationsgesetzes sistiert.
23.09.2002	SR	Zustimmung.
03.10.2007	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 2
Bundesbeschluss betreffend das Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin vom 12. Januar 1998 über das Verbot des Klonens menschlicher Lebewesen

03.10.2007	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Im **Nationalrat** empfahl Hans Widmer (S, LU) als deutschsprachiger Kommissionssprecher Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zum Vorschlag des Bundesrates. Die Übereinkommen sollen einen Mindeststandard bezüglich der Anwendung von Biologie und Biomedizin auf den Menschen schaffen. In der Vernehmlassung wurde das Übereinkommen von der Gegnerschaft sowohl als zu streng als auch als zu wenig streng kritisiert, erläuterte der Kommissionssprecher. Bei den Befürwortern fänden sich ebenfalls zwei Haltungen. Eine Position lautet, dass nach der Ratifizierung ein Gesetz gemacht wird mit dem Schutzniveau des Übereinkommens; ein anderer Teil möchte mit der Ratifizierung vorerst einen minimalen Schutz festlegen, dann aber ein wesentlich strengeres Gesetz machen. Einig sei sich die Kommissionsmehrheit darin gewesen, dass das Schutzniveau im zu schaffenden Bundesgesetz über die Forschung am Menschen zumindest dem Schutzniveau des Übereinkommens entsprechen soll. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Maja Graf (G, BL) beantragte, das Geschäft erneut zu sistieren und es zusammen mit dem neuen Verfassungsartikel und dem zugehörigen Gesetz über die Forschung am Menschen zu behandeln. Sie kritisierte weiter dass mit der vorliegenden Bioethik-Konvention fremdnützige Forschung an nicht einwilligungsfähigen Menschen, wie Kindern, Demenzkranken oder schwerbehinderten Menschen rechtsverbindlich erlaubt wird. Zu diesem heiklen Punkt müsse zuvor im Rahmen des Humanforschungsgesetzes eine politische Diskussion erfolgen. Das Übereinkommen öffne zudem Tür und Tor für Zwangsbehandlungen an psychisch Behinderten. Aufgrund des ungenügenden Schutzniveaus und weil es wenig wahrscheinlich sei, dass später strengere Gesetze erlassen würden, stellte die Kommissionsminderheit auch den Eventualantrag auf Nichteintreten. Unterstützt wurde die Minderheit von der Grünen Fraktion. Die SP-Fraktion sprach sich mehrheitlich aber ohne Begeisterung für die Ratifizierung aus. Pascale Bruderer (S, AG) betonte, dass das Schutzniveau zu tief sei und zum Beispiel via Erwachsenenschutzrecht, das derzeit revidiert werde, ein besserer Schutz für nichteinwilligungsfähige Patienten zu gewährleisten sei. Christa Markwalder (RL, BE) gab bekannt, dass eine Mehrheit der FDP-Fraktion die Ratifizierung der Konvention unterstützt. Dies nachdem der Bundesrat davon ausgehe, dass die Grundsätze der Konvention sowohl im Humanforschungsgesetz als auch bei der Revision des Vormundschaftsrechts eingehalten werden können. Weil im Nachhinein keine Vorbehalte mehr angebracht werden können sei die Frage des Zeitpunkts der Behandlung ebenfalls ein Thema gewesen in der Fraktion. Unterstützt wurde das Übereinkommen auch von den Fraktionen der CVP und der SVP. Bundesrat Christoph Blocher versicherte seinerseits, dass die Handlungsfreiheit der Schweiz nicht bedeutend eingeschränkt werde. Der Nationalrat lehnte schliesslich eine Sistierung der Beratung mit 121 zu 27 Stimmen ab und trat mit 120 zu 19 Stimmen auf das Geschäft ein. In der Gesamtabstimmung genehmigte der Nationalrat mit 121 zu 17 Stimmen bei 13 Enthaltungen das europäische Biomedizin-Übereinkommen, mit zwei Vorbehalten aufgrund des Transplantationsgesetzes, und gab gleichzeitig dem Bundesrat die Ermächtigung für die Ratifizierung. Das Zusatzprotokoll über das Verbot des Klonens menschlicher Lebewesen genehmigte der Rat mit 144 zu 3 Stimmen.

01.057 Transplantationsgesetz

Botschaft vom 12. September 2001 zum Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen (Transplantationsgesetz) (BBl 2002 29)

Ausgangslage

In der modernen Medizin gibt es kaum einen Bereich, der so grosses öffentliches Interesse erregt, wie die Transplantationsmedizin. Sie nimmt einerseits eine Sonderstellung ein, weil im Einzelfall zwei Menschen betroffen sind – die Spenderin oder der Spender und die Empfängerin oder der Empfänger – und weil sie in besonderem Mass mit gesellschaftlichen, ethischen und rechtlichen Fragen verbunden ist. Andrerseits darf die Transplantationsmedizin als Beispiel für einen grossen und weiterführenden medizinischen Fortschritt bezeichnet werden. Die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen ist in den letzten 35 Jahren auch in der Schweiz zu einer erfolgreich praktizierten Behandlungsmethode geworden, der viele Menschen eine bedeutende Verbesserung ihrer Lebensqualität oder sogar ihr Leben verdanken. In den letzten 15 Jahren wurden in unserem Land 4989 Organe auf Patientinnen und Patienten übertragen, darunter 3394 Nieren, 595 Herzen, 664 Lebern und 190 Lungen.
Die Schweiz verfügt heute in der Transplantationsmedizin über eine breit ausgebaute Infrastruktur. Im Jahr 2000 haben die sechs Schweizer Transplantationszentren in Basel, Bern, Genf, Lausanne, St. Gallen und Zürich 402 Transplantationen durchgeführt. Seit 1985 werden die Aktivitäten der Transplantationszentren von SwissTransplant, einer privaten Stiftung für Organspende und Transplantation, koordiniert. SwissTransplant hat sich weiter zum Ziel gesetzt, die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Transplantationsmedizin zu fördern und die Bevölkerung, das Pflegepersonal und die Ärzteschaft zu informieren und zu sensibilisieren.
Organtransplantationen wären ohne die Bereitschaft vieler Menschen zur Organspende nicht möglich. Auch in der Schweiz stehen für eine Transplantation weit weniger Organe zur Verfügung, als benötigt würden. Dieser Organmangel führt zu langen Wartefristen für die Patientinnen und Patienten und oft müssen Personen sterben, weil für sie nicht rechtzeitig ein Organ gefunden werden kann. Zu Beginn des Jahres 2001 warteten 468 Patientinnen und Patienten auf ein neues Organ, davon 362 auf eine Niere. Im Jahr 2000 starben 50 Personen, weil für sie nicht rechtzeitig ein geeignetes Organ verfügbar wurde.
Die rechtlichen Voraussetzungen für die Spende, Entnahme und Übertragung von Organen, Geweben oder Zellen sind heute in der Schweiz – im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Staaten – nicht einheitlich in einem Transplantationsgesetz geregelt. Sie bestimmen sich vielmehr nach allgemeinen Regeln und Grundsätzen, teilweise nach kantonalen Regelungen sowie nach privaten Richtlinien und Empfehlungen. Auf Bundesebene ist mit dem Bundesbeschluss über die Kontrolle von Blut, Blutprodukten und Transplantaten am 1. August 1996 im Bereich des Infektionsschutzes und des Handels mit Transplantaten eine erste Regelung in Kraft getreten.
Der Bund verfügte bisher nur in Teilbereichen über verfassungsmässige Kompetenzen, um den Bereich der Transplantationsmedizin zu regeln. Für eine umfassende Regelung des Umgangs mit Transplantaten in der Schweiz musste deshalb eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden. Diesem Verfassungsartikel haben Volk und Stände am 7. Februar 1999 mit überwältigendem Mehr zugestimmt. Er verpflichtet den Bund zum Erlass von Vorschriften auf dem Gebiet der Transplantation von Organen, Geweben und Zellen. Erfasst sind sowohl menschliche als auch tierische Organe, Gewebe und Zellen. Der Bund kann damit namentlich auch die Xenotransplantation, das heisst die Übertragung von tierischen Organen, Geweben oder Zellen auf den Menschen regeln. Der Bund erhält weiter den Auftrag, Kriterien für eine gerechte Zuteilung von Organen festzulegen. Der Verfassungsartikel verbietet den Handel mit menschlichen Organen und schreibt vor, dass die Spende von menschlichen Organen, Geweben oder Zellen unentgeltlich erfolgen muss. Bei der Wahrnehmung dieser Gesetzgebungsaufträge soll der Bund für den Schutz der Menschenwürde, der Persönlichkeit und der Gesundheit sorgen.
Der vorliegende Entwurf zu einem Transplantationsgesetz regelt den Umgang mit Organen, Geweben oder Zellen menschlichen oder tierischen Ursprungs sowie daraus hergestellten Produkten, die zur Übertragung auf den Menschen bestimmt sind. Mit dem Gesetzesentwurf sollen die folgenden Ziele erreicht werden:
Die heutige Rechtszersplitterung im Bereich der Transplantationsmedizin soll beendet und die Rechtssicherheit hergestellt werden. Dies ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich im Bereich der Transplantationsmedizin viele sehr zentrale ethische Fragen stellen, die breit diskutiert und einheitlich geregelt werden müssen.
Entsprechend dem in der Bundesverfassung enthaltenen Auftrag soll das Gesetz die Menschenwürde, die Persönlichkeit und die Gesundheit schützen. Es schützt die empfangende und die spendende Person gleichermassen. Es kann nicht angehen, die Interessen und Rechte der Spenderin oder des Spenders wegen der Interessen der auf die Transplantation eines Organs

wartenden Patientinnen oder Patienten einzuschränken. Ein Recht oder einen Anspruch auf ein Organ kann es nicht geben, ebenso wenig eine Solidarpflicht zur Organspende.
Das Gesetz soll zudem den missbräuchlichen Umgang mit Organen, Geweben oder Zellen verhindern. Diesem Zweck dienen namentlich die bereits in der Bundesverfassung verankerten Prinzipien der Unentgeltlichkeit der Spende bzw. des Handelsverbots für menschliche Organe. Hinzu kommen weitere im Gesetz statuierte Verbote, z. B. im Bereich der Transplantation embryonaler oder fötaler menschlicher Gewebe oder Zellen. Schliesslich dienen diesem Zweck auch die Strafnormen.
Die Regelung und die Praxis der Transplantationsmedizin sollen transparent gemacht werden. Zusammen mit der Rechtssicherheit kann diese Transparenz bei den betroffenen Personen, vor allem aber auch in der Bevölkerung Verständnis und Vertrauen in diesen Bereich der Medizin schaffen. Transparenz des Verfahrens und der Kriterien sind in besonderem Mass bei der Zuteilung der Organe von Bedeutung.

Als wichtige Grundzüge des Gesetzesentwurfs können angeführt werden:
Das Verbot des Handels mit menschlichen Organen und die Unentgeltlichkeit der Spende menschlicher Organe, Gewebe und Zellen ergeben sich bereits aus der Bundesverfassung. Das Gesetz dehnt dieses Handelsverbot einerseits auf menschliche Gewebe und Zellen aus. Andrerseits präzisiert es diese Grundsätze, indem es festhält, dass der Ersatz bestimmter Aufwendungen oder von Schäden, die der spendenden Person entstanden sind, nicht ausgeschlossen ist.
Bezüglich der Entnahme von Organen, Geweben oder Zellen bei verstorbenen Personen wird die erweiterte Zustimmungslösung gesetzlich verankert. Voraussetzung für eine rechtsgültige Entnahme ist dabei in jedem Fall das Vorliegen der Zustimmung der spendenden Person, oder – wenn diese keinen Willen geäussert hat – der nächsten Angehörigen.
In der Frage des Todeskriteriums stützt sich das Gesetz auf das „Hirntod“-Konzept ab, wonach der Mensch tot ist, wenn die Funktionen seines Hirns, einschliesslich des Hirnstamms, irreversibel ausgefallen sind.
Die Lebendspende von Organen, Geweben und Zellen wird grundsätzlich positiv beurteilt. An sich kann jede Person für eine Lebendspende in Frage kommen. Eine verwandtschaftliche Beziehung zwischen spendender und empfangender Person oder eine besonders enge emotionale Bindung wird nicht vorausgesetzt. Ein besonderer Schutz soll urteilsunfähigen oder unmündigen Personen zukommen. Ihnen dürfen nur in Ausnahmefällen regenerierbare Gewebe oder Zellen unter genau definierten, restriktiven Voraussetzungen entnommen werden.
Oberstes Ziel bei der Allokation von Organen ist die Gerechtigkeit. Einer gerechten Zuteilung kommt vor dem Hintergrund des andauernden Mangels an verfügbaren menschlichen Organen ein besonderes Gewicht zu. Zur Erreichung dieses Ziels enthält das Gesetz den Grundsatz, dass bei der Zuteilung eines Organs niemand diskriminiert werden darf. Als massgebende Kriterien kommen nur die medizinische Dringlichkeit und der medizinische Nutzen einer Transplantation sowie die Wartezeit in Betracht. Die Zuteilung erfolgt immer zentral und patientenspezifisch durch die Nationale Zuteilungsstelle.
Der Bundesrat erhält die Kompetenz, auf Verordnungsstufe die Zahl der Transplantationszentren zu beschränken. Eine Limitierung wird er voraussichtlich nur dann in Betracht ziehen, wenn die laufenden Bestrebungen im Bereich der Koordination der Spitzenmedizin nicht zum Erfolg führen sollten. Mögliche Kriterien für eine Beschränkung könnten dabei vor dem Hintergrund des Mangels an verfügbaren Organen eine Qualitätssteigerung bei der Organübertragung und ein effizienterer Ressourceneinsatz sein. Denkbar wäre eine Limitierung auch aus logistischen Gründen (z. B. im Bereich der Allokation) oder im Hinblick auf eine adäquate Aus- und Weiterbildung im Bereich der Transplantationsmedizin. Bevor der Bundesrat von dieser Kompetenz Gebrauch macht, muss er sich mit den Kantonen absprechen; ein blosser Einbezug in das Vernehmlassungsverfahren würde dieser Anforderung nicht genügen.
Das Gesetz regelt auch den Umgang mit embryonalen oder fötalen menschlichen Geweben oder Zellen. Den mit dieser Technik verbundenen Problemen wird mit einer restriktiven gesetzlichen Regelung Rechnung getragen. Die Transplantation embryonaler oder fötaler menschlicher Gewebe oder Zellen soll nur mit einer Bewilligung der zuständigen Bundesstelle möglich sein. Bestimmte Tätigkeiten, z. B. die gerichtete Spende oder die Verwendung derartiger Gewebe oder Zellen von urteilsunfähigen Frauen, werden verboten.
Bei der Xenotransplantation wird die im Rahmen der Änderung des Bundesbeschlusses über die Kontrolle von Blut, Blutprodukten und Transplantaten vom Parlament verabschiedete Regelung übernommen. Xenotransplantationen sind danach nur mit einer Bewilligung der zuständigen

Bundesstelle möglich. Auf eine spezielle Haftpflichtregelung wird verzichtet, dafür wird das Produktehaftpflichtgesetz geändert.

Verhandlungen

17.12.2003	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
02.06.2004	SR	Abweichend.
22.09.2004	NR	Abweichend.
29.09.2004	SR	Abweichend.
30.09.2004	NR	Abweichend.
04.10.2004	SR	Zustimmung.
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (145:10)
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Im **Nationalrat** war das Eintreten auf das Transplantationsgesetz von keiner Seite bestritten. Grundsätzlich bekämpft wurde in der Vorlage lediglich die Einpflanzung von tierischen Organen oder Zellen beim Menschen, die sogenannte Xenotransplantation. Die Grünen wollten diese Möglichkeit ganz verbieten, die Sozialdemokraten verlangten ein zehnjähriges Moratorium. Mit der Xenotransplantation werde die Grenze zwischen Mensch und Tier verwischt, zudem seien die medizinischen und psychologischen Risiken nicht ausgeräumt, argumentierte Maya Graf (G, BL). Die bürgerliche Mehrheit hielt aber an der Xenotransplantation mit Bewilligungspflicht fest. Der Rat lehnte ein Verbot mit 108 zu 25 Stimmen und ein Moratorium mit 96 zu 56 Stimmen ab. Bei der Voraussetzung für Organspenden übernahm der Rat das Konzept der erweiterten Zustimmung. In Ergänzung zum Bundesrat schrieb der Nationalrat einen obligatorischen Versicherungsschutz in das Gesetz. Wer einer lebenden Person Organe entnimmt, muss sicherstellen, dass sie gegen mögliche Folgen angemessen versichert ist. Bei Artikel 9 (Todeskriterium und Feststellung des Todes) beantragte Pia Hollenstein (G, SG), Tod nicht mit Hirntod gleichzusetzen, sondern sich auf die Definition des Hirntodes zu beschränken. Der Hirntod ist die Voraussetzung für die Organentnahme bei verstorbenen Personen. Nach allgemeinem Empfinden sei ein Mensch tot, wenn der Kreislauf aussetze, argumentierte Hollenstein. Bei hirntoten Personen werde aber der Kreislauf unter Umständen noch aufrechterhalten. Ein solcher Zustand könne nicht via Gesetz als Tod definiert werden, dies werde dem Empfinden der meisten betroffenen Angehörigen und auch der gesellschaftlichen Vorstellung von Totsein nicht gerecht. Kommissionssprecher Felix Gutzwiller (RL, ZH) bat, an der Fassung des Bundesrates festzuhalten, weil diese das Hirntod-Konzept klar umsetze. Sowohl Gutzwiller als auch die französischsprachige Kommissionssprecherin Liliane Maury Pasquier (S, GE) drückten aber ihre Erwartung aus, dass der Ständerat diese Frage der Todesdefinition nochmals gründlich anschaut. Der Antrag Hollenstein für eine angepasste Formulierung wurde in der Folge mit 86 zu 58 Stimmen abgelehnt. Zu diskutieren gab weiter die Frage, wer wann ein gespendetes Organ erhalten soll. Anders als der Bundesrat beantragte die Kommission, dass bei der Zuteilung von Organen bei gleicher medizinischer Dringlichkeit Schweizer gegenüber Ausländern ohne Wohnsitz in der Schweiz bevorzugt werden können. Maya Graf (G, BL) setzte sich für die Fassung des Bundesrates ein. Dessen Entwurf für Artikel 16 (Nichtdiskriminierung) und für die Aufnahme auf die Warteliste (Artikel 20) sieht vor, dass einzig medizinische Gründe für die Zuteilung zu berücksichtigen sind. Auch Christine Goll (S, ZH) wehrte sich namens der SP-Fraktion gegen den Vorschlag der Kommission, der zu Diskriminierungen führen könne. Der Antrag der Kommission setzte sich mit 80 zu 69 Stimmen (Art. 16) und 81 zu 68 Stimmen (Art. 20) durch. Damit wolle man, so Felix Gutzwiller (RL, ZH), dem Transplantationstourismus einen Riegel schieben. Ohne Diskussion verankerte der Rat schliesslich, dass für eine Organspende kein Entgelt verlangt werden darf und dass der Handel mit menschlichen Organen, Geweben und Zellen verboten bleibt.
Der **Ständerat** trat oppositionslos auf das Transplantationsgesetz ein. Zu reden gab ein Rückweisungsantrag von Carlo Schmid (C, AI), der verlangte, dass die Kommission einen neuen Entwurf vorlegen soll, der sich strikt an die Verfassungsvorgaben hält (Art. 119a BV) und insbesondere den Vollzug des Gesetzes grundsätzlich den Kantonen überlässt und keine Spitalplanungselemente enthält. Die Ratsmehrheit war aber nicht der Ansicht, dass man hier übers Ziel hinausgeschossen sei. Der Rückweisungsantrag wurde mit 10 zu 27 Stimmen abgelehnt.
In der folgenden Debatte zeigte sich gegenüber dem Bundesrat und dem Nationalrat eine Akzentverschiebung. Ursprünglich sollte das Transplantationsgesetz vor allem möglichen Missbräuchen einen Riegel schieben. Nun stand die Frage im Zentrum, wie sich der akute Mangel an Spendeorganen beheben lässt. Die vorberatende Kommission beantragte eine Ergänzung des Zweckartikels, wonach das Gesetz dazu beitragen soll, „dass menschliche Organe, Gewebe und

Zellen für Transplantationszwecke zur Verfügung stehen". Simonetta Sommaruga (S, BE) bekämpfte diesen Antrag. Der Staat dürfe in diesem heiklen Bereich keine Wertungen abgeben und es sei nicht vertretbar, dass auf potentielle Spender moralischer Druck ausgeübt werde. Die unterschiedlichen Haltungen zur Organspende seien zu respektieren und der Gesetzgeber habe sich auf den Schutz der Menschenwürde, der Persönlichkeit und der Gesundheit zu beschränken. Unterstützt wurde Simonetta Sommaruga unter anderem durch Carlo Schmid (C, AI), der sich dagegen wehrte, dass der Staat den Menschen einreden könne, sie seien schlecht, wenn sie noch keine Spenderkarte hätten. Anders berurteilten die Befürworter diesen Förderartikel. Für die Angehörigen eines hirntoten Menschen sei es eine Überforderung, wenn sie über eine Organspende entscheiden müssten. Deshalb sei es wichtig, dass potentielle Spender einen entsprechenden Entscheid aufgrund gezielter Informationen zu Lebzeiten autonom treffen könnten, meinte Anita Fetz (S, BS). Auch Trix Heberlein (RL, ZH), Präsidentin von Swisstransplant, bemängelte den derzeitigen Informationsstand in der Bevölkerung und die zu geringe Zahl der Spender. Ziel müsse es sein, die Zahl der „Totenspenden" zu erhöhen. Der Ständerat folgte der Kommission mit 24 zu 8 Stimmen und ergänzte den Zweckartikel entsprechend. Bei der Frage des Todeskriteriums als Voraussetzung der Organentnahme schloss sich der Ständerat dem Nationalrat an. Simonetta Sommaruga (S, BE) wollte verdeutlicht haben, dass die Gleichsetzung von Tod mit Hirntod lediglich für dieses Gesetz gilt. Dieser Antrag wurde mit 6 zu 24 Stimmen abgelehnt. Beim Kriterium für die Organzuteilung und die Aufnahme auf eine Warteliste schloss sich der Rat stillschweigend der neuen Formulierung der Kommission an. Demnach ist der Wohnsitz in der Schweiz das Kriterium und nicht die Nationalität. Beim Artikel zur Informationspflicht von Bund und Kantonen über die Belange der Transplantationsmedizin strich der Rat einen vom Nationalrat hinzugefügten Zusatz, wonach auch die öffentliche Diskussion zu medizinischen und ethischen Fragen des Todeskriteriums zu fördern sei. Dafür wurde auf Antrag der Kommission dem Bundesrat – gegen dessen Willen – die Kompetenz gegeben, den Eintrag eines Organspendevermerks im Führerausweis vorzusehen. Bundesrat Pascal Couchepin erklärte, dass ein solcher Vermerk nicht auf ein amtliches Dokument gehört, das einzig die Fahrerlaubnis und -tauglichkeit zu bescheinigen habe. Für Eugen David (C, SG) sprechen auch Datenschutzgründe gegen diesen Antrag. Die Ratsmehrheit war jedoch der Meinung, dass dieser Vorschlag ein praktisches und einfaches Instrument sei, um die Bereitschaft zur Organspende zu erhöhen und folgte mit 22 zu 16 Stimmen der Kommission. In der Gesamtabstimmung stimmte der Ständerat mit 26 zu 3 Stimmen dem Gesetz zu.

In der Differenzbereinigung schloss sich der **Nationalrat** beim Zweckartikel des Gesetzes, entgegen dem Antrag einer knappen Kommissionsmehrheit, mit 78 zu 60 Stimmen der Fassung des Ständerates an. Christine Goll (S, ZH), welche sich gegen den erweiterten Zweckartikel wehrte, stellte fest, dass es sich hier nicht um eine Links-Rechts-Frage handle und alle Fraktionen in dieser Frage gespalten seien. Der Nationalrat lehnte andererseits den Vorschlag des Ständerates ab, im Führerausweis einen Organspendevermerk vorzusehen. Der Rat folgte stillschweigend einem neuen Kommissionsvorschlag, wonach dem Bundesrat die Kompetenz erteilt wird, die Spendebereitschaft „auf einem geeigneten Dokument" zu vermerken. Laut Kommissionssprecher Felix Gutzwiller (RL, ZH) würde sich etwa die Versichertenkarte, die bei der Revision des Krankenversicherungsgesetzes diskutiert wird, anbieten. Gegen den Willen des Ständerates beschloss der Nationalrat am eingefügten Artikel betreffend Schaffung eines Lebendspendenregisters festzuhalten.

Der **Ständerat** hielt bei der weiteren Bereinigung der Differenzen nicht mehr daran fest, dass ein Organspendevermerk im Führerausweis vorzusehen ist. Er schloss sich mit einer leicht modifizierten Formulierung im Grundsatz dem Nationalrat an, wonach die Spendebereitschaft „auf einem geeigneten Dokument oder Datenträger" vermerkt werden kann. Hingegen lehnte es der Ständerat nach wie vor ab, dass der Bund künftig ein Lebendspendenregister führen muss. Die Transplantationszentren führen bereits freiwillig Listen von Lebendspendern. Dies genüge vollauf, meinte die Kommissionssprecherin Christiane Brunner (S, GE).

Bei der Frage des Lebendspendenregisters schlug der **Nationalrat** in der Folge eine Kompromissvariante vor. Demnach müssen die Transplantationszentren auch die Nachverfolgung des Gesundheitszustandes der Lebendspenderinnen und -spender sicherstellen. Gleichzeitig wird auf die Führung eines Registers durch eine Bundesstelle verzichtet. Bei den Kontrollmöglichkeiten durch das Bundesamt im Fall von Straftaten entschied sich der Nationalrat nach wie vor für eine harte Linie und beschloss, dass Grundstücke, Betriebe, Räume und Fahrzeuge auch ohne richterliche Genehmigung betreten und durchsucht werden dürfen. Hingegen beugte sich der Rat dem Widerstand des Ständerates und verzichtete mit 92 zu 57 Stimmen auf den von ihm in einer früheren Phase vorgeschlagenen Informationsauftrag an das Bundesamt und die Kantone, wonach eine öffentliche Diskussion zu medizinischen und ethischen Fragen des Todeskriteriums zu fördern sei.

Der **Ständerat** schloss sich beim Lebendspendenregister dem Vorschlag des Nationalrates an und akzeptierte mit 24 zu 14 Stimmen auch die von der Grossen Kammer verlangten Kontrollmöglichkeiten bei Straftaten.

02.065 Genetische Untersuchungen beim Menschen. Bundesgesetz

Botschaft vom 11. September 2002 zum Bundesgesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen (BBl 2002 7361)

Ausgangslage

Die Kenntnisse über das Erbgut des Menschen haben in den letzten Jahrzehnten explosionsartig zugenommen und zu neuen Analysemethoden geführt. Dabei geht es hauptsächlich darum, die für Krankheiten und Behinderungen (mit)verantwortlichen Gene zu finden. Genetische Untersuchungen tragen zur Diagnostik, zur Prävention und zur Therapie bisher unheilbarer Krankheiten bei. Sie ermöglichen aber auch – und dies ist revolutionär – die Entdeckung von Krankheitsveranlagungen vor dem Auftreten klinischer Symptome. Daneben kann mittels der Erstellung eines DNA-Profils auch die Abstammung einer Person festgestellt oder eine Person identifiziert werden. Genetische Untersuchungen werfen deshalb heikle ethische, psychische und soziale Fragen auf.
Der vorliegende Gesetzesentwurf bestimmt, unter welchen Voraussetzungen genetische Untersuchungen beim Menschen durchgeführt werden dürfen, und zwar insbesondere im Medizinal-, Arbeits-, Versicherungs- und Haftpflichtbereich. Zudem regelt er die Erstellung von DNA-Profilen zur Klärung der Abstammung oder zur Identifizierung von Personen in Zivil- und Verwaltungsverfahren und ausserhalb eines Verfahrens, soweit nicht das DNA-Profil-Gesetz zur Anwendung kommt, das sich bereits in der parlamentarischen Beratung befindet. Die Verwendung von genetischen Untersuchungen in der Forschung soll im geplanten Bundesgesetz über die Forschung am Menschen den notwendigen rechtlichen Rahmen erhalten. Genetische Untersuchungen sind ein Anwendungsbereich der Biologie, die einem raschen Wandel unterworfen ist. Das Gesetz soll deshalb möglichst offen formuliert werden, damit auch zukünftige Entwicklungen miteinbezogen werden können. Deshalb werden unter genetischen Untersuchungen nicht nur zytogenetische und molekulargenetische Untersuchungen verstanden, sondern auch weitere Laboruntersuchungen, die unmittelbar darauf abzielen, Informationen über das Erbgut zu sammeln. Entscheidend ist somit nicht die Methode als solche, sondern das Ziel, nämlich durch eine Laboruntersuchung unmittelbar Aufschluss über die ererbten oder während der Embryonalphase erworbenen Eigenschaften des Erbgutes zu erhalten. Ferner soll eine Fachkommission für genetische Untersuchungen beim Menschen eingesetzt werden, die u. a. Empfehlungen für die Praxis abgeben und Lücken in der Gesetzgebung aufzeigen kann.
Angesichts der Komplexität genetischer Untersuchungen und der Schwierigkeiten bei der Interpretation ihrer Ergebnisse wird im Entwurf auf die Qualitätssicherung grosses Gewicht gelegt. Genetische Untersuchungen sollen grundsätzlich nur von Ärztinnen und Ärzten veranlasst werden können. Genetische In-vitro-Diagnostika dürfen nicht auf dem freien Markt vertrieben werden. Laboratorien, die zytogenetische oder molekulargenetische Untersuchungen durchführen, sollen die Bewilligung einer Bundesstelle benötigen. Dasselbe gilt für genetische Reihenuntersuchungen. Präsymptomatische und pränatale genetische Untersuchungen sowie Untersuchungen zur Familienplanung verlangen nach besonderen Schutzvorkehren. Insbesondere müssen sie von einer ganzheitlichen genetischen Beratung begleitet sein und dürfen nur von Ärztinnen oder Ärzten angeordnet werden, die über eine entsprechende Weiterbildung verfügen. Pränatale Untersuchungen dürfen zudem nicht darauf abzielen, Eigenschaften des Embryos oder des Fötus festzustellen, welche die Gesundheit nicht direkt beeinträchtigen. Als flankierende Massnahme werden unabhängige Informationsstellen für pränatale Untersuchungen vorgesehen, die auf Wunsch auch Kontakte zu Vereinigungen von Eltern behinderter Kinder vermitteln. Diskriminierungen von Menschen auf Grund ihres Erbgutes sind unstatthaft. Die Durchführung von präsymptomatischen genetischen Untersuchungen und die Mitteilung von Ergebnissen aus solchen Untersuchungen im Interesse von Arbeitgebern und Haftpflichtigen werden deshalb ausgeschlossen. Vorbehalten bleibt die Arbeitsmedizin. Dort werden unter strengen Auflagen und kontrolliert Ausnahmen zugelassen.
Im Privatversicherungsbereich – anders als im Sozialversicherungsbereich – spielen gesundheitliche Risikoabklärungen bei den Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmern eine wichtige Rolle. Der Entwurf verbietet den Versicherungseinrichtungen, von der antragstellenden Person eine präsymptomatische oder pränatale genetische Untersuchung zu verlangen, und schützt damit deren Recht auf Nichtwissen. Untersagt ist es auch, Ergebnisse aus früheren präsymptomatischen oder

pränatalen genetischen Untersuchungen oder Untersuchungen zur Familienplanung zu erheben oder zu verwerten, soweit es um den Sozialversicherungsbereich, die berufliche Vorsorge, Versicherungen über die Lohnfortzahlungspflicht im Krankheitsfall oder bei Mutterschaft, Lebensversicherungen mit einer Versicherungssumme von höchstens 400 000 Franken oder freiwillige Invaliditätsversicherungen mit einer Jahresrente von 40 000 Franken geht.

Verhandlungen

11.03.2004	NR	Eintretensdebatte.
18.03.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
16.06.2004	SR	Abweichend.
20.09.2004	NR	Abweichend.
04.10.2004	SR	Abweichend.
05.10.2004	NR	Zustimmung.
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (169:9)
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Im **Nationalrat** war das Eintreten auf das Gesetz nicht bestritten. Alle Fraktionen sprachen sich für eine gesetzliche Regelung von Gentests beim Menschen aus. Einig war man sich, dass niemand aufgrund seines Erbgutes diskriminiert werden darf und dass, wer sich einem solchen Test unterzieht, dies freiwillig und gut informiert tun soll. Unbestritten war ebenfalls, dass das Selbstbestimmungsrecht mit Einschluss des Rechts auf Nichtwissen jederzeit gewahrt bleiben muss. Der Nationalrat folgte bei der Beratung des Gesetzes weitgehend dem Konzept des Bundesrates. Bei den pränatalen genetischen Untersuchungen stellte der Rat zudem sicher, dass den werdenden Eltern nicht nur Informationen, sondern auch eine unabhängige Beratung angeboten wird. Ein Antrag von Markus Wäfler (E, ZH), pränatale genetische Tests ganz zu verbieten, wurde mit 134 zu 12 Stimmen abgelehnt. Das Gesetz sieht jedoch vor, alle Untersuchungen zu verbieten, die darauf abzielen, Eigenschaften des Embryos festzustellen, welche die Gesundheit nicht direkt beeinträchtigen.
Eine Kontroverse ergab sich im Bereich der genetischen Untersuchungen im Versicherungsbereich. Einig war man sich, dass Versicherungen keinen Gentest verlangen dürfen. Umstritten war aber der Geltungsbereich des Nachforschungsverbots. Der Rat lehnte den Antrag seiner Kommission ab, neben den obligatorischen Sozialversicherungen, der beruflichen Vorsorge und den Krankentaggeldversicherungen auch alle Lebensversicherungen und freiwilligen Invaliditätsversicherungen einem strikten Nachforschungsverbot zu unterwerfen. Mit 97 zu 79 Stimmen folgte der Nationalrat in diesem Punkt dem Bundesrat und einer Kommissionsminderheit. Demnach sollen die Versicherer Einsicht in frühere Gentests verlangen dürfen, wenn die Versicherungssumme 400 000 Franken oder die jährliche Invalidenrente von 40 000 Franken übersteigt. Ein Vorschlag für eine tiefere Grenze von 250 000 Franken, bzw. 25 000 Franken wurde zuvor mit 94 zu 82 Stimmen abgelehnt. Die vor allem von der Linken unterstützte Kommissionsmehrheit warnte vergeblich vor einer diskriminierenden Risikoselektion. Jost Gross (S, TG) argumentierte, dass mit einem „genetisch gläsernen Menschen“ und seiner ganzen Risikostruktur bestimmte Gruppen tendenziell unversicherbar werden. Bundesrat Christoph Blocher hielt dem entgegen, dass die Einteilung in die richtige Risikogruppe keine Diskriminierung bedeute.
Auch im **Ständerat** war das Eintreten auf das Gesetz von keiner Seite bestritten. Der Rat folgte inhaltlich weitgehend der Fassung des Nationalrates mit Ausnahme der unabhängigen Beratungsstellen für pränatale Untersuchungen. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Peter Bieri (C, ZG) wollte es in Artikel 17 wie der Bundesrat dabei bewenden lassen, dass Informationsstellen in allgemeiner Weise über pränatale Untersuchungen informieren, nicht aber zusätzlich beraten, wie es der Nationalrat verlangte. Peter Bieri warnte vor den zusätzlichen Kosten, die dadurch den von den Kantonen getragenen Stellen entstünden. Zudem könne diese Beratungsaufgabe besser auf der privaten Ebene erledigt werden. Anita Fetz (S, BS) wies darauf hin, dass die Kantone ja bereits Schwangerschaftsberatungsstellen besitzen, welche diese Beratungen übernehmen können, ohne dass unabsehbare Kosten zu befürchten seien. Die Beratung sei wichtig, um den Frauen bei einem allfälligen Dilemma zu helfen. Der Rat folgte mit 26 zu 11 Stimmen der Kommissionsminderheit und strich den Beratungsauftrag der entsprechenden Stellen in Bezug auf die pränatalen Untersuchungen.
Wie zuvor der Nationalrat lehnte es auch der Ständerat ab, im Versicherungsbereich ein generelles Nachforschungsverbot zu statuieren. Ein entsprechender Minderheitsantrag der Kommission wurde mit 32 zu 9 Stimmen abgelehnt.

Der **Nationalrat** hielt in der Differenzbereinigung mit 83 zu 76 Stimmen daran fest, dass pränatale genetische Untersuchungen an ein Beratungsangebot zu knüpfen sind. Mit der expliziten Verankerung eines unabhängigen Beratungsangebots bei einer pränatalen Risikoabklärung solle sich der „humanistisch geprägte Grundgeist des Gesetzes ganz konkret bewähren", meinte Hans Widmer (S, LU). Es gehe darum, schwangeren Frauen und werdenden Eltern jene psychosoziale Unterstützung und Begleitung zu bieten, die es im Rahmen von pränatalen genetischen Untersuchungen auch tatsächlich brauche. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Otto Ineichen (RL, LU), hatte beantragt, dem Ständerat zu folgen und in dieser Frage lediglich die Einrichtung von Informationsstellen vorzuschreiben.
Der **Ständerat** suchte in der Folge bei dieser Differenz nach einer konsensfähigen Formulierung. Auf Antrag seiner Kommission fügte er in Absatz 3 von Artikel 17 hinzu, dass die Informations- und Beratungsstellen „in allgemeiner Weise" über pränatale Untersuchungen informieren und beraten.
Der **Nationalrat** schloss sich oppositionslos diesem Kompromiss an.

02.083 Stammzellenforschungsgesetz

Botschaft vom 20. November 2002 zum Bundesgesetz über die Forschung an überzähligen Embryonen und embryonalen Stammzellen (Embryonenforschungsgesetz, EFG) (BBl 2003 1163)

Ausgangslage

In den letzten Jahren ist in Medizin und Biologie ein neuer Forschungszweig entstanden: die Forschung an menschlichen Stammzellen, in die grosse Erwartungen gesetzt werden. Es besteht die Hoffnung, auf diesem Weg längerfristig neue Therapiestrategien gegen bisher nicht oder nur schwer behandelbare Krankheiten wie zum Beispiel Diabetes, Parkinson oder Alzheimer entwickeln zu können.
Menschliche Stammzellen können aus unterschiedlichen Quellen stammen. Beim Gesetzesentwurf geht es einzig um menschliche embryonale Stammzellen. Diese werden aus etwa einwöchigen, ausserhalb des Körpers der Frau entwickelten Embryonen gewonnen. Die Gewinnung menschlicher embryonaler Stammzellen gelang erstmals 1998. Dafür wurde ein überzähliger Embryo verwendet, d. h. ein Embryo, der durch künstliche Befruchtung (In-vitro-Fertilisation) zur Herbeiführung einer Schwangerschaft erzeugt wurde, aber nicht mehr dafür verwendet werden kann. Embryonale Stammzellen vermögen sich nicht zu einem Menschen zu entwickeln. Sie haben aber die Fähigkeit, sich in die verschiedenen Zelltypen des menschlichen Körpers zu differenzieren. Die Frage ist umstritten, ob aus spezifischen Geweben gewonnene, d.h. adulte Stammzellen vergleichbare Eigenschaften wie embryonale Stammzellen aufweisen.
Der Gesetzesentwurf regelt neben der Gewinnung embryonaler Stammzellen aus überzähligen Embryonen zu Forschungszwecken und der Forschung an embryonalen Stammzellen auch die Forschung an überzähligen Embryonen. Diese kann unter anderem dazu beitragen, die fortpflanzungsmedizinische Behandlung der In-vitro-Fertilisation zu verbessern.
Nach Artikel 119 der Bundesverfassung dürfen ausserhalb des Körpers der Frau nur so viele Embryonen entwickelt werden, als innerhalb eines Zyklus zur Herbeiführung einer Schwangerschaft erforderlich sind. Embryonen dürfen also im Rahmen eines Fortpflanzungsverfahrens nicht „auf Vorrat" erzeugt und aufbewahrt werden für den Fall, dass es innerhalb des Zyklus nicht zur gewünschten Schwangerschaft kommt. Diese Bestimmung bezweckt, die Entstehung überzähliger Embryonen soweit möglich zu verhindern.
Auf dieser Verfassungsgrundlage ist das Fortpflanzungsmedizingesetz vom 18. Dezember 1998 so konzipiert, dass bei der In-vitro-Fertilisation möglichst wenige überzählige Embryonen anfallen. Das soll hauptsächlich dadurch erreicht werden, dass bei einer fortpflanzungsmedizinischen Behandlung nur imprägnierte Eizellen (befruchtete Eizellen vor der Kernverschmelzung) konserviert werden und pro Zyklus höchstens drei imprägnierte Eizellen zu Embryonen entwickelt werden dürfen. Gleichwohl fallen aber unter gewissen Umständen überzählige Embryonen an, so wenn der Embryo sich nicht normal entwickelt oder die Frau erkrankt und deswegen ein Embryo nicht auf die Frau übertragen werden kann. Überzählige Embryonen muss man nach geltendem Recht absterben lassen. Im Übrigen dürfen diejenigen überzähligen Embryonen, die noch vor Inkrafttreten des Fortpflanzungsmedizingesetzes (1. Januar 2001) entstanden sind, noch höchstens drei Jahre (bis 31. Dezember 2003) aufbewahrt werden; anschliessend sind sie zu vernichten.
Es ist denkbar, für die Stammzellengewinnung oder generell für die Forschung Embryonen zu verwenden, die gezielt dafür, namentlich durch das Verfahren der In-vitro-Fertilisation oder der

Klonierung, hergestellt werden. In der Schweiz ist die Herstellung von Embryonen zu Forschungszwecken klar verboten.
Hingegen ist bisher die Frage der Verwendung überzähliger Embryonen zu Forschungszwecken weder eindeutig noch abschliessend geregelt. Sowohl die Bundesverfassung als auch das Fortpflanzungsmedizingesetz lassen es offen, ob überzählige Embryonen für die Forschung, namentlich für die Gewinnung embryonaler Stammzellen, verwendet werden dürfen.
Der Gesetzesentwurf erlaubt die Verwendung überzähliger Embryonen zu Forschungszwecken unter bestimmten, restriktiven Bedingungen. Er bezweckt, den missbräuchlichen Umgang mit überzähligen Embryonen und embryonalen Stammzellen zu verhindern sowie die Menschenwürde zu schützen. Nachfolgend sollen die wichtigsten Bedingungen für die Forschung an überzähligen Embryonen, die Gewinnung embryonaler Stammzellen und die Forschung an embryonalen Stammzellen aufgeführt werden:
Verbotener Umgang mit überzähligen Embryonen und embryonalen Stammzellen: Es ist verboten, aus zu Forschungszwecken erzeugten Embryonen Stammzellen zu gewinnen oder solche Stammzellen zu verwenden. Ebenso ist es verboten, überzählige Embryonen ein- oder auszuführen oder einen für Forschungszwecke verfügbaren überzähligen Embryo über den 14. Tag hinaus zu entwickeln.
Unentgeltlichkeit: Überzählige Embryonen oder embryonale Stammzellen dürfen nicht gegen Entgelt veräussert oder erworben werden.
Zulässige Zwecke: Überzählige Embryonen oder embryonale Stammzellen dürfen nur für Forschungszwecke, nicht aber für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Die Verwendung überzähliger Embryonen oder embryonaler Stammzellen ist deswegen nur im Rahmen konkreter Forschungsprojekte erlaubt. Ausgenommen davon ist die Gewinnung embryonaler Stammzellen, die auch im Hinblick auf künftige Forschung zulässig ist, soweit dafür im Inland Bedarf besteht.
Einwilligung und Aufklärung: Ein überzähliger Embryo darf zu Forschungszwecken nur verwendet werden, wenn das betroffene Paar nach hinreichender Aufklärung eingewilligt hat.
Unabhängigkeit: Forschung an überzähligen Embryonen bzw. Gewinnung embryonaler Stammzellen einerseits und fortpflanzungsmedizinische Behandlung des betreffenden Paares andererseits müssen voneinander unabhängig sein.
Bewilligungspflicht bzw. Zustimmungserfordernis: Die Forschung an überzähligen Embryonen oder die Gewinnung embryonaler Stammzellen ist nur mit Bewilligung des Bundesamtes für Gesundheit erlaubt. Forschung an bereits gewonnenen embryonalen Stammzellen setzt eine befürwortende Stellungnahme der zuständigen Ethikkommission voraus.
Subsidiaritätsprinzip: Forschung an überzähligen Embryonen oder an embryonalen Stammzellen darf nur durchgeführt werden, wenn gleichwertige Erkenntnisse nicht auch auf anderem Weg erreicht werden können.
Forschungsziele: Forschung an überzähligen Embryonen oder an embryonalen Stammzellen setzt voraus, dass bestimmte, im Gesetzesentwurf umschriebene Forschungsziele verfolgt werden; es muss sich dabei um hochrangige Forschungsziele handeln.
Wissenschaftliche Qualität und ethische Vertretbarkeit: Ein Forschungsprojekt mit überzähligen Embryonen oder mit embryonalen Stammzellen muss die Kriterien wissenschaftlicher Qualität erfüllen sowie ethisch vertretbar sein.
Forschungsergebnisse: Nach Abschluss oder Abbruch eines Forschungsprojekts mit überzähligen Embryonen oder mit embryonalen Stammzellen ist eine Zusammenfassung der Forschungsergebnisse öffentlich zugänglich zu machen.
Einfuhr embryonaler Stammzellen: Embryonale Stammzellen dürfen nur unter bestimmten Bedingungen eingeführt werden. Sie dürfen insbesondere nicht von einem zu Forschungszwecken erzeugten Embryo stammen, d.h. sie müssen aus einem überzähligen Embryo gewonnen worden sein. Auch muss das betroffene Paar seine Einwilligung in die Verwendung des Embryos zu Forschungszwecken gegeben und darf dafür kein Entgelt erhalten haben.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Forschung an embryonalen Stammzellen (Stammzellenforschungsgesetz, StFG)

12.03.2003	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
18.09.2003	NR	Abweichend.
04.12.2003	SR	Zustimmung.
19.12.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (35:1)
19.12.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (103:57)

Vorlage 2
Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (Fortpflanzungsmedizingesetz, FMedG). Änderung (Entwurf der WBK - N)

18.09.2003	NR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
01.10.2003	SR	Zustimmung.
01.10.2003	NR	Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen
02.10.2003	SR	Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen
03.10.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (125:58)
03.10.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Im **Ständerat** hielt der Präsident der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK), Peter Bieri (C, ZG), fest, dass die Beratungen der Kommission gezeigt hätten, dass derzeit noch nicht restlos geklärt ist, wozu generell Forschungen an überzähligen Embryonen hilfreich sein können. Deshalb beantragte die Kommission, das vom Bundesrat vorgelegte Bundesgesetz auf die Bereiche der Gewinnung von embryonalen Stammzellen und der Forschung an solchen Zellen zu beschränken. Die Verwendung überzähliger Embryonen zu einem anderen Zweck als zur Gewinnung von embryonalen Stammzellen ist damit verboten. Der Rat betrachtete zudem die geltende Verfassungsgrundlage als zu schmal, um die Embryonenforschung generell regeln zu können. Der Geltungsbereich in Artikel 1 wurde dementsprechend eingeschränkt und der Titel von „Embryonenforschungsgesetz“ in „Stammzellenforschungsgesetz“ geändert. Demnach dürfen nur aus überzähligen Embryonen Stammzellen für die Forschung gewonnen werden. Diese Embryonen stammen aus dem Verfahren für die künstliche Befruchtung, können aber nicht mehr eingesetzt werden und sind damit – mit den Worten des WBK-Präsidenten – „chancenlos und letztlich zum Tod bestimmt“. Entsprechend dem eingeschränkten Geltungsbereich dürfen dem Embryo Stammzellen nur bis zum siebten Tag (und nicht wie vom Bundesrat vorgeschlagen 14. Tag) entnommen werden. Zudem verbot der Ständerat eine Patentierung von unveränderten menschlichen embryonalen Stammzellen und Stammzelllinien.
Für die Gewinnung von embryonalen Stammzellen ist die Bewilligung des Bundesamtes für Gesundheit notwendig, das diese aber nur erteilt, wenn ein konkretes Forschungsprojekt bestimmt ist. Der Antrag von Hans Fünfschilling (R, BL), die Gewinnung von embryonalen Stammzellen auch dann zuzulassen, wenn kein konkretes Projekt vorliegt, wurde mit 26 zu 9 Stimmen abgelehnt. Einig war sich der Rat, dass mit Embryonen und deren Stammzellen kein Handel betrieben werden darf. Lediglich die Aufwendungen für die Aufbewahrung, Weitergabe von Embryonen und Stammzellen sowie die Gewinnung und Bearbeitung von embryonalen Stammzellen sollen nach dem Vorschlag der Kommission entschädigt werden dürfen. Eugen David (C, SG) wollte auch diese Entschädigungszahlungen verbieten, scheiterte jedoch mit 26 zu 9 Stimmen.
Eine Kontroverse entstand zur Frage, ob die rund 1000 Embryonen, die vor dem Inkrafttreten des Fortpflanzungsmedizingesetzes entstanden und eingefroren wurden und gemäss diesem Gesetz bis Ende 2003 vernichtet werden müssten, doch noch für die Stammzellenforschung verwendet werden dürfen. Christine Beerli (R, BE) bat den Rat, „nicht einfach etwas zu vernichten, das wir allenfalls noch gebrauchen könnten“. Sie beantragte deshalb eine Fristverlängerung um fünf Jahre. Der Ständerat betrachtete es allerdings als klüger und vorsichtiger, diese Bestimmung nicht zu ändern. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Gesundheit würden weiterhin pro Jahr 50 bis 100 überzählige Embryonen anfallen, was genügend sei für die Forschung. Der Antrag Beerli wurde mit 22 zu 12 Stimmen abgelehnt.
In der Gesamtabstimmung nahm der Rat die so durchberatene Vorlage mit 23 zu 0 Stimmen an.
Im **Nationalrat** erklärte der deutschsprachige Kommissionssprecher Johannes Randegger (R, BS), dass die vorberatende Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) des Nationalrates in

den grossen Linien dem Ständerat gefolgt sei und die Vorlage ebenfalls auf die Forschung an embryonalen Stammzellen beschränken wolle. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Maya Graf (G, BL), beantragte, nicht auf die Vorlage einzutreten. Nach Ansicht der Minderheit verbietet die Verfassung in Artikel 119 Absatz 2 Buchstabe a die Forschung an Embryonen. Es dürfe zudem kein Schnellverfahren auf Druck eines voreiligen Entscheids des Nationalfonds geben. Die Frage sei im geplanten Bundesgesetz über die Forschung am Menschen zu regeln. Graf wandte sich auch dezidiert dagegen, dass menschliches Leben und menschliches Erbgut instrumentalisiert wird. Simonetta Sommaruga (S, BE) sprach für einen Teil der SP-Fraktion und bezeichnete das Gesetz als „reine Zwängerei". Es sei unausgereift, die Verfassungsgrundlage fehle und es bestünde zudem die Alternative der adulten Stammzellen. Demgegenüber sah Felix Gutzwiller (R, ZH) als Sprecher der FDP-Fraktion keinen verfassungsrechtlichen Hinderungsgrund für das Gesetz. Es gehe hier „um einen viel versprechenden, international hoch kompetitiven Forschungszweig mit einem grossen Potential". Es gebe im weiteren nicht nur die ethische Frage, ob etwas getan werden soll, sondern auch die Ethik, etwas zu unterlassen, „was künftig zum Heil der Menschen" sein könne. Mit 91 zu 45 Stimmen wurde schliesslich Eintreten beschlossen. Rosmarie Dormann (C, LU) beantragte die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat. Sie verlangte ein Rechtsgutachten bezüglich der Verfassungsmässigkeit der Forschung an Embryonen und der Gewinnung von embryonalen Stammzellen sowie einen Bericht über die Anzahl der seit 2001 angefallenen überzähligen Embryonen und die Gründe, die zu dieser „Überzähligkeit" führten. Der Nationalrat lehnte diesen Rückweisungsantrag mit 69 zu 62 Stimmen ab. Ein weiterer Rückweisungsantrag von Heiner Studer (E, AG), der den Bundesrat beauftragen wollte, die Embryonenforschung zu verbieten, wurde mit 92 zu 22 Stimmen abgelehnt.

Eine ausführliche Diskussion entspann sich über die Frage, ob bei jedem geplanten Experiment mit menschlichen embryonalen Stammzellen vorgängig abgeklärt werden muss, ob nicht auch alternative Forschungsmethoden zu „gleichwertiger" Erkenntnis führen könnten. Nur wenn diese Alternativen nicht vorhanden sind, soll nach dem Willen des Ständerates und einer Minderheit der nationalrätlichen Kommission, vertreten durch Rosmarie Dormann (C, LU), eine Bewilligung erteilt werden. Felix Gutzwiller (R, ZH) befürchtete mit dieser Vorschrift eine massive Einschränkung der Forschungsfreiheit und der Grundlagenforschung. Der französischsprachige Kommissionssprecher Jacques Neirynck (C, VD) argumentierte, dass eine solche Bestimmung nicht anwendbar sei, weil ein Forscher nicht zum vorneherein wissenschaftlich beweisen könne, was und wie er etwas finden könne. Der Nationalrat folgte mit 78 zu 72 dem Ständerat und sprach sich damit für das Subsidiaritätsprinzip aus. Auf Antrag der Kommissionsmehrheit beschloss der Rat mit 60 zu 57 Stimmen, dass es untersagt ist, eine Parthenote – einen aus einer unbefruchteten Eizelle hervorgegangenen Organismus – zur Stammzellengewinnung zu entwickeln. Bei der Frage der Patentierung von Stammzellen beantragte eine knappe Mehrheit der Kommission, dass nicht nur wie vom Ständerat vorgesehen, unveränderte Stammzellen und Stammzelllinien sondern auch veränderte Stammzellen und Stammzelllinien nicht patentiert werden dürfen. Maya Graf (G, BL) unterstrich die Haltung der Grünen, die keine Patente auf Leben wollen und unterstützte deshalb dieses grundsätzliche Verbot. Auch die SP-Fraktion, vertreten durch Anita Fetz (S, BS), unterstützte die Kommissionsmehrheit. Felix Gutzwiller (R, ZH) argumentierte, es wäre unlogisch und unredlich, die Forschung zuzulassen, aber deren kommerzielle Nutzung auszuschliessen. Der Rat folgte der Kommissionsminderheit und entschied mit 81 zu 73 stimmen, dass veränderte Stammzellen und Stammzelllinien im Gegensatz zu den unveränderten patentiert werden dürfen.

Bezüglich der Aufbewahrung der rund 1000 eingefrorenen Embryos, die noch aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Fortpflanzungsmedizingesetzes stammen, beantragte die Kommissionsmehrheit eine Fristverlängerung. Bis Ende 2005 sollen diese Embryonen weiterhin zur Fortpflanzung und bis Ende 2008 mit Einwilligung der betroffenen Paare zu Forschungszwecken verwendet werden. Für die Kommissionsmehrheit, so Johannes Randegger (R, BS), handle es sich bei diesen „altrechtlichen Embryonen um ein sehr wertvolles Gut". Zu beachten sei auch, dass künftig nur sehr wenige überzählige Embryonen anfallen würden. Ruth Genner (G, ZH) wies darauf hin, dass im Fortpflanzungsmedizingesetz die Embryonenforschung verboten ist und damit auch die Abspaltung eines Teils der Zellen zur Gewinnung von Stammzellen. Die „Forschung mit Embryonenverbrauch" wertete sie als massiven Tabubruch. Das menschliche Leben und der menschliche Körper würden so zu Material, das verbraucht und vermarktet werden könne. Ihr Antrag auf Nichteintreten auf die Änderung des Fortpflanzungsmedizingesetzes wurde mit 94 zu 46 Stimmen abgelehnt. Anschliessend folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und beschloss die verlängerte Aufbewahrung der Embryonen mit 90 zu 38 Stimmen. Ebenso wurde Dringlichkeit beschlossen, womit die Gesetzesänderung sofort in Kraft treten konnte.

Der **Ständerat** schloss sich sodann bei der Änderung des Fortpflanzungsmedizingesetzes (Fristverlängerung) mit 28 zu Null Stimmen dem Nationalrat an und stimmte auch der Dringlichkeit zu. In der Differenzbereinigung zum Stammzellenforschungsgesetz folgte der Rat diskussionslos in allen Punkten dem Nationalrat und sprach sich ebenfalls für ein Verbot der Parthenotenbildung aus. Allerdings war die Kommission gemäss Berichterstatter Peter Bieri (C, ZG) der Meinung, dass dieses Verbot im Rahmen der Gesetzgebung über die Forschung am Menschen erneut zu diskutieren sei.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 mit 66,4% Ja-Stimmen gutgeheissen.

02.475 Parlamentarische Initiative (Cornu Jean-Claude). Aufhebung des Absinthverbots im Gesetz

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR): 10.02.04 (BBl 2004 1455)
Stellungnahme des Bundesrates: 12.03.04 (BBl 2004 1465)

Ausgangslage

Das Schweizer Volk sprach sich 1908 infolge verschiedener tragischer Vorfälle für ein Verbot von Absinth und Absinthnachahmungen aus. Bei der letzten Totalrevision der Bundesverfassung wurde diese Bestimmung aus dem Verfassungstext gestrichen. Es erscheint heute besser, solche Erzeugnisse zu reglementieren als ihnen das Locketikett der „verbotenen Früchte“ umzuhängen. Die Gefährdung für die Bevölkerung ist bestimmt grösser, wenn ihr illegale, unkontrollierte Erzeugnisse angeboten werden, als wenn sie im Handel ein Erzeugnis erwerben kann, das allen Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung genügt. Auch unter dem Gesichtspunkt der Alkoholprävention erscheint es wünschenswerter, das Augenmerk auf sämtliche alkoholischen Getränke zu richten, als zwischen legalen und illegalen Erzeugnissen zu unterscheiden.
Das Absinthverbot wurde seinerzeit vor allem wegen des hohen Thujongehalts in Absintherzeugnissen und somit im Interesse der Volksgesundheit erlassen. Mittlerweile konnten dank anerkannter wissenschaftlicher Gutachten die Höchstwerte für diese schädliche Substanz festgelegt werden, so dass sich spezifische Gesundheitsgefährdungen durch Thujon verhindern lassen. Bei einer Aufhebung des Absinthverbots wäre dieser Thujon-Höchstwert analog den anderen anishaltigen Spirituosen anzuwenden, was gemäss geltendem Lebensmittelrecht Sanktionen bei Nichteinhaltung der Höchstwerte ermöglicht.
Die Aufhebung des Absinthverbots wurde vor allem von der Association Région Val-de-Travers verlangt, da die Bevölkerung dieser Gegend die Wermutpflanze wieder anbauen und ein Absintherzeugnis mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung (AOC) und geschützter geografischer Angabe (GGA) herstellen möchte, was diesem Tal zu einer wirtschaftlichen Belebung verhelfen und seinen Landwirten eine Diversifizierungsmöglichkeit bieten würde.
Ständerat Jean-Claude Cornu (R, FR) reichte am 13. Dezember 2002 eine parlamentarische Initiative ein, welche die Aufhebung des in den Artikeln 2, 11 und 47 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) umschriebenen Absinthverbots verlangt.

Verhandlungen

24.09.2003 SR Der Initiative wird Folge gegeben.

Vorlage 1
Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG)
24.09.2003 SR Der Initiative wird Folge gegeben.
17.03.2004 SR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
14.06.2004 NR Zustimmung.
18.06.2004 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0)
18.06.2004 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (166:14)

Vorlage 2
Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz, AlkG)
17.03.2004 SR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
14.06.2004 NR Zustimmung.

18.06.2004 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (38:0)
18.06.2004 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (176:7)

Der **Ständerat** gab auf Antrag seiner Kommission der Initiative Cornu stillschweigend Folge. In der zweiten Phase schlug die Kommission dem Rat vor, das Absinthverbot im Lebensmittelgesetz und im Alkoholgesetz aufzuheben und damit den Absinth den übrigen Spirituosen gleichzustellen. Somit gelte nun auch für den Absinth ein festgelegter Grenzwert für den maximalen Thujongehalt (10 mg/kg). Der Ständerat stimmte den beiden Gesetzesänderungen diskussionslos und einstimmig zu.
Im **Nationalrat** beantragte die zuständige Kommission, dem Ständerat zu folgen und den Absinth gesetzlich wie die anderen Spirituosen zu behandeln. Dem widersetzte sich Markus Wäfler (E, ZH). Die gesundheitsschädigende Wirkung des Absinths habe sich nicht verändert, weshalb im Interesse des Jugendschutzes am Absinthverbot festzuhalten sei. Ohne Diskussion schloss sich der Rat jedoch seiner Kommission und dem Ständerat an mit 142 zu 13 bzw. 126 zu 11 Stimmen.

04.070 Schutz und Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen. Ratifizierung des Protokolls

Botschaft vom 10. November 2004 zur Ratifizierung des Protokolls über Wasser und Gesundheit zu den Übereinkommen von 1992 zum Schutz und Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen (BBl 2004 6831)

Ausgangslage

Das Protokoll über Wasser und Gesundheit zu dem Übereinkommen von 1992 der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen wurde an der dritten Ministerkonferenz über Umwelt und Gesundheit verabschiedet. Diese Konferenz wurde vom Regionalbüro für Europa der Weltgesundheitsorganisation (WHO/EURO) vom 16. bis 18. Juni 1999 in London veranstaltet. Das Protokoll wurde von 36 Staaten, darunter auch von der Schweiz, unterzeichnet und bis heute von 13 Staaten ratifiziert. Es wird 90 Tage nach der Hinterlegung der 16. Ratifikationsurkunde in Kraft treten.
Das Protokoll bezieht sich auf die gesamte europäische Region der Organisation der Vereinten Nationen (CEE/UNO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Er ist das erste internationale Übereinkommen zur Förderung der Gesundheit durch Verbesserung der Wasserbewirtschaftung und durch Bekämpfung wasserbedingter Krankheiten. Es handelt sich um ein neuartiges Instrument, da keine technischen Normen festgelegt werden, sondern ein Konzept für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden, die sich auf nationaler und lokaler Ebene und im grenzüberschreitenden Umfeld mit der Wasserbewirtschaftung befassen.
Eines der wesentlichen Elemente besteht darin, dass jede Vertragspartei innerhalb von zwei Jahren nach der Ratifizierung des Protokolls die zu erreichenden Ziele festlegen und bekannt geben muss. Diese Ziele müssen eine Wasserbewirtschaftung ermöglichen, mit der die menschliche Gesundheit und die Ökosysteme gemäss den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung geschützt werden. Im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele muss jede Vertragspartei einen Bericht erstellen und publizieren, in dem die erhobenen und evaluierten Daten zusammengefasst werden. Unabhängig von dieser Verpflichtung sind im Protokoll die Bedeutung und die Notwendigkeit der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit festgehalten.
Jede Vertragspartei verpflichtet sich ausserdem, innerhalb von drei Jahren nach der Ratifizierung des Protokolls ein Überwachungs- und Frühwarnsystem einzurichten, mit welchem dem Ausbruch oder Auftreten wasserbedingter Krankheiten wirksam begegnet werden kann.
Die Schweiz arbeitet bereits in mehreren internationalen Kommissionen für den Schutz von grenzüberschreitenden Wasserläufen und europäischen Seen sowie im Rahmen von regionalen Übereinkommen mit und hat sich auch an der Erarbeitung dieses Protokolls aktiv beteiligt. Auf Grund ihrer zentralen geografischen Lage, die sie zum „Wasserschloss Europas“ macht, ist die Schweiz prädestiniert, hinsichtlich dieses Protokolls zu den Vorreiterländern zu gehören. Die zentrale Lage bedeutet auch Verpflichtung, den Nachbarstaaten qualitativ hochwertiges Wasser zu überlassen.
Die Schweiz verfügt bereits über einen Grossteil der gesetzlichen Grundlagen, die für die Umsetzung der aus der Ratifizierung des Protokolls resultierenden Verpflichtungen notwendig sind. Es sind jedoch gesetzliche Anpassungen auf Bundesebene erforderlich, damit allen gesundheitsrelevanten Aspekten in den Bereichen Trink- und Badewasser Rechnung getragen werden kann. Die Ratifizierung des Protokolls ist aber insbesondere in Bezug auf die Festlegung einer langfristig ausgerichteten Politik zur Bewirtschaftung des Trinkwassers mit zusätzlichen Aufgaben verbunden. Dies setzt voraus, dass

der Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung des Protokolls, ein entsprechendes Projekt durchführt.
Mit der Ratifizierung des Protokolls sendet die Schweiz gegenüber den EU-Ländern und der UNO, welche sich mit schwerwiegenden Infektionsproblemen im Zusammenhang mit verunreinigtem Wasser auseinandersetzen muss, ein positives politisches Signal aus. Ausserdem steht die Ratifizierung im Einklang mit der internationalen Umweltpolitik des Bundesrats, in deren Rahmen die Erarbeitung von internationalen Gewässerschutzvorschriften zu den Prioritäten gehört.

Verhandlungen

13.03.2006	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.06.2006	NR	Zustimmung.
23.06.2006	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
23.06.2006	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (157:31)

Im **Ständerat** informierte der Kommissionssprecher Carlo Schmid-Sutter (C, AI), dass das von der Schweiz unterzeichnete Protokoll 2005 in Kraft getreten ist. Die Kommission habe keinerlei inhaltliche Vorbehalte gegen das Protokoll, mit dem die Gesundheit durch Verbesserung der Wasserbewirtschaftung gefördert und wasserbedingte Krankheiten in Europa bekämpft werden sollen. Die Schweiz habe die allermeisten Verpflichtungen des Protokolls bereits erfüllt, weshalb es auch keinen Schaden verursachen würde, das Übereinkommen nicht zu ratifizieren. Weiter habe man festgestellt, dass die Kantone fast ausnahmslos mit dem Protokoll einverstanden sind und es keine direkt anwendbaren Normen enthalte. Deshalb empfahl die Kommission ohne Gegenstimme Zustimmung zum Bundesbeschluss. Der Ständerat beschloss ohne Diskussion mit 31 zu Null Stimmen bei zwei Enthaltungen das Protokoll zu ratifizieren.
Im **Nationalrat** erläuterte die deutschsprachige Kommissionssprecherin Doris Stump (S, AG) die zusätzlichen Massnahmen, die mit der Ratifizierung des Protokolls nötig werden: Eine gesetzliche Bestimmung für Badewasser auf Bundesebene, eine Bestimmung im Lebensmittelgesetz, welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bezüglich Qualität des Trinkwassers regelt sowie damit in Zusammenhang eine schweizerische Datenbank zur Trinkwasserqualität. Die Kommission empfahl Eintreten und Zustimmung zum Beschluss. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Josef Kunz (V, LU) beantragte, nicht auf das Geschäft einzutreten. Die Minderheit sah Probleme in der Umsetzung des Protokolls, weil keine Normen für die Wasserbewirtschaftung und die Bekämpfung wasserbedingter Krankheiten festgelegt wurden. Das Protokoll bringe der Schweiz, die ihre Hausaufgaben betreffend Wasser gemacht habe, bloss zusätzliche Auflagen und Kosten. Man wolle nicht mit einem unklaren Protokoll die Katze im Sack kaufen. Bundesrat Pascal Couchepin verteidigte das Protokoll, welches tatsächlich keine fixen Normen verlange, sondern vor allem eine formelle Koordination und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen. Der Nationalrat stimmte dem Eintreten mit 107 zu 42 Stimmen zu und sprach sich danach ohne weitere Diskussion mit 111 zu 42 Stimmen für die Ratifizierung des Protokolls aus.

04.071 Bundesbeschluss über die Kontrolle von Transplantaten. Verlängerung

Botschaft vom 10. November 2004 zum Bundesgesetz über die Verlängerung des Bundesbeschlusses über die Kontrolle von Transplantaten (BBl 2004 6685)

Ausgangslage

Der Bundesbeschluss vom 22. März 1996 über die Kontrolle von Transplantaten ist bis zum Inkrafttreten des Transplantationsgesetzes, längstens aber bis zum 31. Dezember 2005 befristet.
Der Bundesbeschluss regelte in seiner ursprünglichen Fassung – neben den Transplantaten – auch den Umgang mit Blut und Blutprodukten und sollte bis zum Inkrafttreten eines Heilmittelgesetzes gelten. Da das Heilmittelgesetz vom 15. Dezember 2000, das am 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist, unter anderem auch den Umgang mit Blut und Blutprodukten regelt, wurde der Geltungsbereich des Bundesbeschlusses auf die Kontrolle von Transplantaten eingeschränkt. Ausserdem wurde der zeitliche Geltungsbereich des Bundesbeschlusses geändert; dieser soll bis zum Inkrafttreten des Transplantationsgesetzes gelten, längstens bis Ende 2005.
Die Beratung des am 12. September 2001 vom Bundesrat verabschiedeten Entwurfs zum Transplantationsgesetz wurde vom Parlament im Juli 2003 an die Hand genommen. Das Gesetz

wurde am 8. Oktober 2004 von beiden Räten verabschiedet. Da es nicht möglich sein wird, das erforderliche Verordnungsrecht bis Ende 2005 zu erarbeiten, die notwendigen Konsultationen durchzuführen und den Vollzug vorzubereiten, kann das neue Gesetz erst nach dem 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt werden. Aus diesem Grund muss die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses über die Kontrolle von Transplantaten ohne inhaltliche Änderung bis zum Inkrafttreten des Transplantationsgesetzes, maximal aber um fünf Jahre (d.h. bis Ende 2010) verlängert werden. Nach der neuen Bundesverfassung ist dafür ein Bundesgesetz zu erlassen.
Ohne Verlängerung des Bundesbeschlusses fehlen dem Bund die nötigen Aufsichts- und Bewilligungskompetenzen in Bezug auf die Sicherheit und den Schutz von spendenden und empfangenden Personen bei Transplantationen, und es würde vom 1. Januar 2006 bis zum Inkrafttreten des Transplantationsgesetzes eine für alle Betroffenen gefährliche Regelungslücke bestehen.

Verhandlungen

16.03.2005	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
30.05.2005	NR	Zustimmung.
17.06.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
17.06.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (186:0)

Im **Ständerat** war unbestritten, dass eine Verlängerung des Bundesbeschlusses nötig ist. Dem Rat ist es wichtig, dass das vom Parlament im Herbst 2004 verabschiedete Transplantationsgesetz rasch in Kraft gesetzt wird. Er begrenzte deshalb die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses, der durch das Gesetz abgelöst werden wird, auf Ende 2007, statt wie vom Bundesrat vorgeschlagen auf Ende 2010. Ohne Diskussion verabschiedete der Ständerat die Vorlage mit 28 zu 1 Stimmen.
Der **Nationalrat** unterstützte diese Überlegungen und folgte auf Antrag seiner Kommission dem Ständerat mit 120 zu 0 Stimmen.

04.084 Universitäre Medizinalberufe. Bundesgesetz

Botschaft vom 3. Dezember 2004 zum Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG) (BBl 2004 173)

Ausgangslage

Das neue Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (MedBG) ersetzt das bisherige Bundesgesetz vom 19. Dezember 1877 betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Dem MedBG unterstellt sind Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Apothekerinnen und Apotheker, Tierärztinnen und Tierärzte und neu auch Chiropraktorinnen und Chiropraktoren.
In Fortschreibung der Ziele von 1877 bezweckt das MedBG eine Gesundheitsversorgung von hoher Qualität, wobei heute auf dem ganzheitlichen Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation aufgebaut wird. Das Hauptaugenmerk ist auf die (selbstständige) Berufsausübung im Interesse der individuellen und kollektiven Gesundheit und auf den Gesundheitsschutz gerichtet. Das MedBG orientiert sich an den für die Berufsausübung erforderlichen Kompetenzen. Die rasante Entwicklung in der medizinischen Forschung und Lehre sowie die soziale und demographische Entwicklung sollen von den Medizinalpersonen durch breit angelegte Befähigungen antizipiert und gemeistert werden können. Neben berufsspezifischen Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten werden vermehrt soziale und kommunikative Fähigkeiten sowie ethische Haltungen vermittelt. Auch der wirtschaftliche Einsatz medizinischer Leistungen soll Eingang in die neuen Curricula finden. Aus-, Weiter- und Fortbildung sind daher entscheidende Mittel, um mit den Veränderungen angemessen umgehen zu können und die Erreichung der gesundheitspolitischen Ziele nachhaltig abzusichern.
Im Bereich der Ausbildung kann festgestellt werden, dass die lange Dauer der Gesetzesentwicklung dazu geführt hat, dass die Vorgaben betreffend Inhalte, Lernziele und Lehrformen von den Universitäten bereits umgesetzt worden sind bzw. im Falle des Bachelor- und Mastergrades demnächst realisiert werden. In den meisten Ausbildungsstätten sind auch bereits Konzepte ausgearbeitet, wie die bisher vom Bund durchgeführten Vorprüfungen durch universitäre Evaluationen und durch das von der Schweizerischen Universitätskonferenz empfohlene europäische Kreditpunkte-Transfersystem (ECTS) ersetzt werden sollen. Das MedBG wird daher bei der Ausbildung den Status quo absichern und eine Grundlage für die Überprüfung der Zielerreichung schaffen. Auf individueller Ebene wird diese Überprüfung nach Inkraftsetzung des MedBG mit einer eidgenössischen Prüfung

bzw. einer Fachprüfung geschehen, auf institutioneller Ebene erfolgt eine Akkreditierung der Aus- und Weiterbildungsgänge.
Weil der Fokus auf der Sicherung der öffentlichen Gesundheit liegt, regelt das MedBG die Voraussetzungen für die selbstständige Berufsausübung abschliessend. Zudem werden Berufspflichten, z. B. die Fortbildungspflicht, ins Gesetz integriert.
Bei Verletzung von Berufspflichten greifen die im MedBG vorgesehenen Disziplinarmassnahmen. Für die Bewilligungserteilung zur selbstständigen Berufsausübung werden weiterhin die Kantone zuständig sein, die für die Sicherung einer zuverlässigen medizinischen Versorgung auch kantonsspezifische Einschränkungen und Auflagen vorsehen können. Ein neu zu schaffendes gesamtschweizerisches Register aller Trägerinnen und Träger eidgenössischer und anerkannter ausländischer Diplome und Weiterbildungstitel wird den Kantonen die Bewilligungserteilung und die Überwachung der Berufsausübung erleichtern. Mit Ausnahme der besonders schützenswerten Personendaten wird dieses der Öffentlichkeit als Informationsinstrument zugänglich sein.
Eine eidgenössische Medizinalberufekommission wird nach Massgabe der gesundheitspolitischen Ziele für die Strategieentwicklung in der Aus- und Weiterbildung verantwortlich sein und deren Umsetzung sichern. Sie führt auch das Register und beaufsichtigt die eidgenössische Prüfung. Im Weiteren entscheidet sie über die Anerkennung ausländischer Diplome und Weiterbildungstitel. Das vorliegende Gesetz entspricht den Prinzipien der neuen Verwaltungsführung, indem Ziele festgelegt werden, nicht aber der Weg, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Nach Massgabe dieser Prinzipien werden die Handlungsspielräume der ausführenden Organe (Universitäten, Berufsorganisationen etc.) wesentlich ausgeweitet.
Im Gegenzug definiert das Gesetz Steuerungsmechanismen mit stufengerechten Kompetenzen, welche eine ganzheitliche, systemische Qualitätssicherung garantieren. Es bietet insgesamt optimale Voraussetzungen, um auch in Zukunft höchste wissenschaftliche Anforderungen zu erfüllen, eine qualitativ hoch stehende Gesundheitsversorgung zu ermöglichen, die nationale und internationale Freizügigkeit der universitären Medizinalberufe zu sichern und den Platz unseres Landes an der Weltspitze im Bereich Medizin zu festigen.

Verhandlungen

16.06.2005	NR	Eintretensdebatte und Beratung bis Artikel 35.
04.10.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
08.03.2006	SR	Abweichend.
06.06.2006	NR	Abweichend.
12.06.2006	SR	Abweichend.
19.06.2006	NR	Zustimmung.
23.06.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (189:0)
23.06.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)

Im **Nationalrat** war die Notwendigkeit des neuen Gesetzes und damit auch das Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Bei Artikel 2 verlangte eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Claude Ruey (RL, VD), auf den von der Kommissionsmehrheit hinzugefügten Passus zu verzichten, wonach die Kantone keine weiteren als die im Gesetz definierten universitären Medizinalberufe bezeichnen können. Mit dieser Einschränkung, so der Antragsteller, würden Innovationen auf kantonaler Ebene verhindert. Kommissionssprecher Franco Cavalli (S, TI) rief in Erinnerung, dass einzig der Bund die Abschlussprüfungen bei den Medizinalberufen regelt. Wenn jeder Kanton die Medizinalberufe anders definieren könne, leide auch die Seriosität dieser Berufe. Für Ruth Humbel Näf (C, AG) und die CVP-Fraktion ist es richtig, wenn die Kompetenz, die Medizinalberufe zu bezeichnen beim Bundesrat bleibt. Auch Stéphane Rossini (S, VS) sprach sich im Namen seiner Fraktion für die von der Kommission vorgeschlagene Kompetenzregelung aus, die dem Geist des Gesetzes entspreche. Der Nationalrat folgte der Kommissionsmehrheit mit 73 zu 70 Stimmen und lehnte den Streichungsantrag ab. Einstimmig wurde im Kapitel Weiterbildung ein Vorschlag von Felix Gutzwiller (RL, ZH) aufgenommen, wonach auch Palliativmedizin, die Begleitung von Sterbenden, Teil der Weiterbildung von Medizinalpersonen sein soll. Einig war sich der Rat, dass Ärzte oder andere universitäre Medizinalpersonen über eine Berufshaftpflichtversicherung verfügen sollten. Auf Antrag von Ruth Humbel Näf (C, AG) sprach sich der Nationalrat aber mit 100 zu 60 Stimmen dafür aus, dass diese Berufshaftpflicht nicht Voraussetzung für eine Berufsbewilligung sein soll. Ansonsten könnten die Versicherungen über Bewilligungen entscheiden, befürchtete die Antragsstellerin. Die Berufshaftpflichtversicherung wurde dafür beim Artikel über die Berufspflichten eingefügt. In diesem Artikel fügte der Rat auf Antrag der Kommission mit 107 zu 59 Stimmen auch die Ergänzung ein,

wonach das Medizinalpersonal die Rechte der Patientinnen und Patienten wahren muss. Ebenfalls bei den Berufspflichten wollten Bundesrat und Kommission festhalten, dass die Medizinalpersonen „nur objektive und dem öffentlichen Bedürfnis entsprechende Werbung“ machen dürfen, „die weder irreführend noch aufdringlich ist“. Eine Kommissionsminderheit, vertreten von Pierre Triponez (RL, BE), beantragte, diese Bestimmung zu streichen. Sie sei völlig überflüssig und führe zu Auslegungsschwierigkeiten und Unsicherheiten. Christine Goll (S, ZH) entgegnete, mit dieser Formulierung werde die Werbefreiheit nicht eingeschränkt, es müsse aber verhindert werden, dass Werbung irreführend oder aufdringlich sei. Ruth Humbel Näf (C, AG) gab zu Bedenken, dass Werbung primär den Konsum steigern soll. Im Krankenversicherungsbereich dürfe die Konsumsteigerung aber kein Ziel sein, im Gegenteil sollte der Konsum hier eingeschränkt werden. Mit 88 zu 82 Stimmen obsiegte der Streichungsantrag der Kommissionsminderheit. In der Gesamtabstimmung passierte die Vorlage mit 160 zu 1 Stimmen.
Der **Ständerat** unterstützte im Zweckartikel des Gesetzes im Gegensatz zum Nationalrat die Formulierung des Bundesrates, womit die Dreiteilung Ausbildung, Weiterbildung und Fortbildung klarer bezeichnet werde. Der vom Nationalrat auf Antrag seiner Kommission in Artikel 2 nach längerer Debatte hinzugefügte Passus, wonach die Kantone keine weiteren als im Gesetz definierten universitären Medizinalberufe bezeichnen können, wurde vom Ständerat ohne Diskussion wieder gestrichen. Die Kleine Kammer war bei den Ausbildungszielen mit der Ergänzung des Nationalrates einverstanden, dass im Rahmen der medizinischen Behandlung das Selbstbestimmungsrecht der Patientinnen und Patienten zu wahren ist, lehnte dabei jedoch den Einbezug der Angehörigen als zu weitgehend ab. Bei der Frage der Berufshaftpflichtversicherung schloss sich der Ständerat dem Nationalrat an und bestätigte mit 22 zu 10 Stimmen, dass die Berufshaftpflichtversicherung zwar bei den Berufspflichten verlangt wird, aber nicht Voraussetzung für eine Berufsbewilligung sein soll. Eine Differenz ergab sich bei der Zulassung von Personen mit einem Diplom oder Weiterbildungstitel aus einem Staat, mit dem die Schweiz keinen Vertrag über die gegenseitige Anerkennung abgeschlossen hat. Wie der Nationalrat wollte eine Kommissionsmehrheit dem Bundesrat die Kompetenz erteilen, diesen Personen zu erlauben, ihren Beruf in einem Gebiet mit nachgewiesener medizinischer Unterversorgung selbständig auszuüben. Dagegen wehrte sich erfolgreich eine Kommissionsminderheit. Christiane Brunner (S, GE) bezeichnete den Vorschlag als Diskriminierung sowohl der Randregionen als auch der Mediziner. Mit 19 zu 13 Stimmen lehnte der Ständerat die vorgeschlagene Zulassungsmöglichkeit ab. Bei der Frage der Werbung sprach sich der Rat gegen die Streichung des Nationalrates aus. Ohne Diskussion beschloss der Ständerat, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Bestimmung wieder aufgenommen wird, wonach Medizinalpersonen nur objektive Werbung machen dürfen, die dem öffentlichen Bedürfnis entspricht und die weder irreführend noch aufdringlich sein darf. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Anita Fetz (S, BS) verlangte, dass in der zu schaffenden Medizinalberufekommission auch die Patientenorganisationen vertreten sein müssen. Dieser Antrag wurde mit 20 zu 10 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat die so bereinigte Vorlage mit 30 zu 1 Stimmen ohne Enthaltungen an.
In der Differenzbereinigung ging es im **Nationalrat** vorerst um die vom Ständerat gestrichene Bestimmung in Artikel 2, wonach die Kantone keine weiteren Medizinalberufe als im Gesetz definiert bezeichnen können. Die Kommissionsmehrheit beantragte, an der Bestimmung festzuhalten. Mit Stichentscheid des Präsidenten sprach sich der Rat mit 73 zu 72 Stimmen für Festhalten und eine schweizweit einheitliche Regelung in diesem Bereich aus. In der Frage der Werbung von Medizinalpersonen beantragte die Kommissionsmehrheit, an der Streichung der vom Bundesrat und vom Ständerat unterstützten einschränkenden Formulierung festzuhalten. Der Rat folgte dem Streichungsantrag knapp mit 77 zu 76 Stimmen.
Der **Ständerat** hielt ohne Diskussion an der Streichung der vom Nationalrat in Artikel 2 hinzugefügten Bestimmung fest. Man wolle die Freiheit der Kantone und Universitäten bei der Bezeichnung von neuen Gesundheitsberufen nicht einschränken betonte Erika Forster-Vannini (RL, SG) im Namen der Kommission. Ebenfalls ohne Diskussion folgte der Rat dem Antrag der Kommission bei der Bestimmung zur Werbung und unterstützte weiterhin den Vorschlag des Bundesrates.
In der Folge schloss sich der **Nationalrat** auf Antrag seiner Kommission in diesen Punkten der Haltung des Ständerats an.

04.476 Parlamentarische Initiative (Gutzwiller Felix). Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor dem Passivrauchen

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR): 01.06.07 (BBl 2007 6185)
Stellungnahme des Bundesrates: 22.08.07 (BBl 2007 6207)

Ausgangslage

Zahlreiche Kantone haben in den letzten Jahren aufgrund der wissenschaftlich erwiesenen Gefährdung der Gesundheit durch das Passivrauchen und Forderungen der Bevölkerung nach einem besseren Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher gesetzliche Massnahmen in diesem Bereich getroffen. Am 8. Oktober 2004 reichte Nationalrat Felix Gutzwiller (RL, ZH) eine parlamentarische Initiative ein, die verlangt, dass der Schutz vor dem Passivrauchen an Arbeitsplätzen und in Räumen, die für die Nutzung durch die Allgemeinheit bestimmt sind, auf Bundesebene geregelt wird.
Mit dem vorgeschlagenen Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen wird ein Paradigmenwechsel herbeigeführt. Arbeitsplätze und geschlossene Räume, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, sollen neu grundsätzlich rauchfrei sein. Diese Regelung gilt auch für Gastronomiebetriebe. Sowohl in öffentlichen Gebäuden wie in Restaurants und Bars bleibt jedoch die Einrichtung von so genannten Raucherräumen (Fumoirs) möglich, sofern sie abgeschlossen, ausreichend belüftet und besonders gekennzeichnet sind und darin keine Arbeitnehmenden beschäftigt werden. Ausnahmen sind ebenfalls für Einzelarbeitsplätze sowie wohnungsähnliche Einrichtungen (z.B. geschlossene Abteilungen psychiatrischer Kliniken, Strafvollzugsanstalten etc.) vorgesehen.
Nicht geschlossene öffentliche Räume (z.B. Garten- und Parkanlagen) und private Haushaltungen sind vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen.

Verhandlungen

28.04.2005	SGK-NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
30.08.2005	SGK-SR	Zustimmung.
04.10.2007	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission

Im **Nationalrat** schlug die vorberatende Kommission nach zweijähriger Vorarbeit zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Gutzwiller ein spezielles Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen vor. Die deutschsprachige Kommissionssprecherin Ruth Humbel Näf (C, AG) unterstrich den Paradigmenwechsel der Vorlage: Statt der Freiheit des Rauchens werde die Freiheit des Nichtrauchens ins Zentrum gerückt. Die Regelung sei verhältnismässig und aus gesundheits- und präventionspolitischen Gründen erforderlich. Das Eintreten auf die Vorlage wurde von einer Kommissionsminderheit, vertreten durch Toni Bortoluzzi (V, ZH), bekämpft. Wenn ein zugelassenes Produkt wie der Tabak für Dritte derart gefährlich sei, müsste es eigentlich ganz verboten werden, meinte er. Weiter sei die Vorlage eigentumsfeindlich und KMU-feindlich. Die Minderheit wurde unterstützt von der SVP-Fraktion und einer Mehrheit der FDP-Fraktion. Gabi Huber (RL, UR) wehrte sich gegen staatliche Bevormundung und betonte das liberale Prinzip von Freiwilligkeit und Selbstverantwortung auch in dieser Frage. Silvia Schenker (S, BS) lobte den Kommissionsvorschlag als wichtigen Schritt zum Schutz vor dem Passivrauchen, insbesondere auch für das Servicepersonal, das vielfach unfreiwillig dem Rauch in Restaurants ausgesetzt sei. Mit 111 zu 64 Stimmen beschloss der Rat Eintreten auf die Gesetzesvorlage. In der Detailberatung drehte sich die Diskussion vor allem um die Ausnahmeregelungen im Bereich der Gastrobetriebe. Hier setzte sich die Kommissionsminderheit mit 95 zu 77 Stimmen durch. Demnach ist das Rauchen in abgetrennten, speziell gekennzeichneten Räumen mit ausreichender Belüftung generell erlaubt, auch wenn dort Menschen arbeiten. Die Kommission hatte lediglich unbediente „Fumoirs“ zulassen wollen. Weiter können Gastbetriebe und Nachtlokale auf Bewilligung hin als gekennzeichnete Raucherbetriebe geführt werden. Die Bewilligung wird erteilt wenn „eine Trennung von Raucher- und Nichtraucherräumen nicht möglich oder unzumutbar ist“. Damit, so der Minderheitensprecher Roland Borer (V, SO), bleibe man eine tolerante Gesellschaft, in der die eine Seite auf die andere Rücksicht nimmt und die gegenseitigen Bedürfnisse akzeptiert werden. Die Fraktionen von SP und Grünen warnten vergeblich, dass mit diesen Ausnahmen das Gesetz und der Arbeitnehmerschutz unterlaufen werde. Unterstützt wurden die Anträge der Minderheit von den Fraktionen der SVP, der FDP und der CVP. Betreffend Arbeitnehmerschutz vertrat Eduard Engelberger (RL, NW) die Meinung, dass

niemand in einem Raucherbetrieb arbeiten müsse, wenn er nicht wolle. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 109 zu 52 Stimmen angenommen.

06.057 Epidemiengesetz. Änderung

Botschaft vom 9. Juni 2006 zur Änderung des Epidemiengesetzes (Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln) (BBl 2006 5605)

Ausgangslage

Mit der Ausbreitung der Vogelgrippe seit Herbst 2005 und der damit einhergehenden Pandemierisiken wurden die bis dahin in der Bundesverwaltung laufenden Arbeiten zur Pandemievorsorge stark beschleunigt. So wurden beispielsweise der Pandemieplan in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen überarbeitet und etliche Modalitäten für die Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln geklärt. Mit Blick auf die hinreichende Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln, insbesondere mit Impfstoffen für den Fall einer Pandemie, hat sich gezeigt, dass dem Bund nicht die nötigen gesetzlichen Kompetenzen zustehen. Auch unter Einbezug der Möglichkeiten nach dem Landesversorgungsgesetz ist er in seinen Handlungsmöglichkeiten beschränkt und kann international akzeptierte und vielversprechende Versorgungsstrategien nicht umsetzen. Vor diesem Hintergrund bezweckt diese Vorlage, dem Bund durch eine Änderung des Epidemiengesetzes den notwendigen Handlungsspielraum zu schaffen.
Die Beschaffung und Finanzierung von Heilmitteln kann sich im Fall einer Pandemiebedrohung sowie während einer Pandemie auf die Notkompetenz des Bundes nach Artikel 10 des Epidemiengesetzes stützen. Hingegen fehlen die hinreichenden gesetzlichen Grundlagen dafür, dass der Bund bereits vor einer Pandemiebedrohung oder einem Ausbruch einer Pandemie die Beschaffung von Impfstoffen und anderer Heilmittel finanzieren kann, die zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geeignet sind. Ebenso mangelt es an einer gesetzlichen Basis, die es dem Bund ermöglicht, die Herstellung von Heilmitteln in der Schweiz durch Finanzhilfen (z.B. für Infrastruktur oder Forschung) zu fördern.
Mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 6 des Epidemiengesetzes soll die Versorgung der Bevölkerung auch mit anderen Heilmitteln als immunbiologischen Erzeugnissen sichergestellt werden. Im Blickfeld stehen neben Impfstoffen vor allem antivirale Medikamente und Medizinprodukte (z. B. Schutzmasken). Zudem wird festgelegt, dass in erster Linie die Massnahmen nach dem Landesversorgungsgesetz umzusetzen sind, bevor weitere Vorkehren zur Versorgung getroffen werden.
Ein neuer Artikel 32a stellt einerseits klar, dass der Bund die Kosten der Versorgung nach Artikel 6 zu tragen hat. Andererseits regelt diese Bestimmung die Kostenübernahme im Falle der Abgabe der Heilmittel. Schliesslich enthalten die neuen Artikel 32b und 32c subventionsrechtliche Bestimmungen: Zum einen kann der Bund nach Artikel 32b unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen an die Herstellung von Heilmitteln leisten, die sich zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten eignen.
Zum anderen ist es mit Artikel 32c möglich, in bestimmten Fällen in Vereinbarungen mit Heilmittelherstellern die Schadensdeckung zu übernehmen. Beide Massnahmen sind aber nur möglich, wenn die Versorgung der Bevölkerung in ausserordentlichen Umständen nicht anders gewährleistet werden kann.
Damit die laufenden Verhandlungen mit verschiedenen Herstellern von Impfstoffen zügig abgeschlossen werden können und eine möglichst hinreichende Versorgung der Schweizer Bevölkerung sichergestellt werden kann, sollen die vorgeschlagenen Änderungen des Epidemiengesetzes möglichst schnell in Kraft gesetzt werden. Der Bundesrat beantragt deshalb, dass die eidgenössischen Räte die Vorlage als dringlich erklären.

Verhandlungen

18.09.2006	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2006	SR	Zustimmung.
06.10.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (187:0)
06.10.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)

Der **Nationalrat** unterstützte diskussionslos die vorgeschlagene Gesetzesänderung, die dem Bundesrat zusätzliche Kompetenzen für präventive Massnahmen und eine hinreichende Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln gegen eine mögliche Pandemie gibt. Die als dringlich erklärte Vorlage wurde mit 152 zu Null Stimmen gutgeheissen.

Auch im **Ständerat** gab es keine Opposition zur Änderung des Epidemiegesetzes. Er bejahte ebenfalls die Dringlichkeit und stimmte dem Vorschlag von Bundesrat und Nationalrat mit 35 zu Null Stimmen zu.

06.066 Ja zur Komplementärmedizin. Volksinitiative

Botschaft vom 30. August 2006 über die Volksinitiative "Ja zur Komplementärmedizin" (BBl 2006 7591)

Ausgangslage

Die Volksinitiative «Ja zur Komplementärmedizin» verlangt die umfassende Berücksichtigung der Komplementärmedizin im schweizerischen Gesundheitssystem. Sie strebt die Integration der Komplementärmedizin in sämtliche Bereiche des Gesundheitssystems an. Es handelt sich namentlich um folgende Bereiche: Prävention, ambulante und stationäre Versorgung, Sozialversicherungen, Arzneimittel, Aus- und Weiterbildung sowie Ausübung aller Gesundheitsberufe und Lehre und Forschung. Zahlreiche Forderungen der Initiantinnen und Initianten sind schon erfüllt. Die Komplementärmedizin kann unter den geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen bereits angemessen berücksichtigt werden und hat inzwischen einen bedeutenden Platz im Versorgungssystem erreicht. Das ambulante Angebot ist vielfältig: Gegenwärtig bieten in der Schweiz über 3000 Ärztinnen und Ärzte, rund 20 000 nicht ärztliche Therapeutinnen und Therapeuten und 15 Prozent der Schweizer Spitäler insgesamt über 200 komplementärmedizinische Methoden an. Mit dem neuen Heilmittelgesetz sollen über 25 000 komplementärmedizinische Arzneimittel zu erleichterten Bedingungen zugelassen werden. Schätzungsweise 70 Prozent der Versicherten in der Schweiz verfügen über eine private Zusatzversicherung für Leistungen der Komplementärmedizin. Darüber hinaus werden Leistungen der ärztlichen Akupunktur und zahlreiche komplementärmedizinische Arzneimittel von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vergütet und sind somit allen zugänglich. Die Therapiewahlfreiheit für Patientinnen und Patienten kann somit als weitgehend erfüllt gelten. Auch die Therapiefreiheit der ärztlichen und nicht ärztlichen Therapeutinnen und Therapeuten wird nicht eingeschränkt. Eine Gleichbehandlung von Komplementärmedizin und wissenschaftlicher Medizin ist auch insofern gegeben, als jederzeit auf Antrag neue komplementärmedizinische oder auch wissenschaftliche Methoden in den Leistungskatalog der obligatorischen Krankenpflegeversicherung aufgenommen werden können, sofern sie die Kriterien der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (WZW) erfüllen.
Eine weiter gehende Berücksichtigung der Komplementärmedizin durch Bund und Kantone wäre nur möglich, wenn die WZW-Kriterien als Bedingung für die Integration komplementärmedizinischer Methoden in das staatlich geregelte Gesundheitssystem abgeschwächt würden. Diesbezügliche Forderungen wie die Wiederaufnahme der fünf ärztlichen komplementärmedizinischen Methoden in den Leistungskatalog der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, die den Kriterien der Wirtschaftlichkeit, der Wirksamkeit und der Zweckmässigkeit bisher nicht genügten, sind abzulehnen. Sie würden zu einer Privilegierung der Komplementärmedizin gegenüber der wissenschaftlichen Medizin führen. Mit der gleichen Begründung muss auch die Forderung nach einem Ausbau des stationären Angebotes im Bereich der Komplementärmedizin zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Kantone abgelehnt werden. Dies hätte beträchtliche Kostenfolgen für die Versicherten und die Kantone. Auch die Forderung nach einer umfassenden Berücksichtigung der Komplementärmedizin in der Aus- und Weiterbildung sämtlicher Gesundheitsberufe ist abzulehnen. Kriterium für die Aufnahme von Lerninhalten in die Studienpläne muss ebenso der Nachweis sein, dass die gelehrten Methoden und Therapien wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sind. Komplementärmedizinische Inhalte sind heute fakultativ und sollen es bleiben. Für eine qualitativ hochstehende, staatlich gewährleistete Gesundheitsversorgung ist die Komplementärmedizin nicht zwingend notwendig. Die Pflichtleistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung stellen jene Therapien ausreichend sicher, die wirksam und für die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit notwendig sind. Dass die Mehrheit der Bevölkerung über eine Zusatzversicherung in Komplementärmedizin verfügt, ist ein Beleg für ihre Bereitschaft, die Komplementärmedizin auf freiwilliger Basis zu finanzieren.
Aufgrund der bestehenden Kompetenzen von Bund und Kantonen ist es schon heute möglich, die Komplementärmedizin angemessen zu berücksichtigen. Dazu ist keine neue Bestimmung in der Bundesverfassung notwendig. Eine weitergehende «umfassende Berücksichtigung» der Komplementärmedizin bei der Wahrnehmung der Aufgaben von Bund und Kantonen ist nicht angezeigt.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Bundesrat, die Volksinitiative «Ja zur Komplementärmedizin » ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Verhandlungen

19.09.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Im **Nationalrat** anerkannten die Kommissionssprecher Yves Guisan (RL, VD) und Jürg Stahl (V, ZH) die Bedeutung der Komplementärmedizin für die Gesundheitsversorgung. Sie könne aber bereits mit der heutigen Gesetzgebung berücksichtigt werden. Sofern die Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit einzelner Methoden nachgewiesen werde, sei eine Aufnahme im Leistungskatalog der Grundversicherung möglich. Der relativ weit gefasste Initiativtext lasse jedoch zu viel Spielraum für Interpretationen offen, weshalb die Kommission die Initiative zur Ablehnung empfahl. Auch in der Debatte bezog niemand grundsätzlich Stellung gegen die Komplementärmedizin. Der Wert der Komplementärmedizin sei „weitgehend unbestritten“ meinte beispielsweise Toni Bortoluzzi (RL, ZH). Die im Initiativtext verlangte „umfassende Berücksichtigung“ gab in den bürgerlichen Fraktionen aber zu Befürchtungen Anlass. Die finanziellen Folgen einer derart offenen Formulierung seien unabsehbar, hiess es. Auf der anderen Seite unterstützten die Fraktionen von SP und Grünen die Initiative. Silvia Schenker (S, BS) führte als Vertreterin der Kommissionsminderheit aus, dass die Initiative grundsätzlich der Komplementärmedizin neben der Schulmedizin einen angemessenen Platz einräumen will, auch in der Lehre und Forschung. Weiter soll die Heilmittelvielfalt gewahrt bleiben und für nichtärztliche Therapeutinnen und Therapeuten sollen Zulassungs- und Berufsausübungsbestimmungen erlassen werden. Schliesslich sollen die vor kurzem aus dem Grundleistungskatalog der Krankenversicherung gestrichenen fünf ärztlichen Methoden – Phytotherapie, Homöopathie, traditionelle chinesische Medizin, anthroposophische Medizin und Neuraltherapie – wieder aufgenommen werden. Bei diesem letzten Punkt machten auch einige Gegner der Initiative deutlich, dass sie eine Korrektur für wünschbar halten. Entsprechende Vorstösse von Seiten der CVP und FDP wurden bereits eingereicht, ebenso eine parlamentarische Initiative, die ein vereinfachtes Zulassungsverfahren für komplementärmedizinische Heilmittel verlangt. Die Argumente der Ratslinken, die Komplementärmedizin sei wirksam, sanfter und eben doch billiger fanden keine Mehrheit. Der Nationalrat folgte mit 93 zu 78 Stimmen der Kommissionsmehrheit und lehnte die Initiative ab.

Krankenversicherung

00.079 Krankenversicherungsgesetz. Teilrevision (Spitalfinanzierung)

Botschaft vom 18. September 2000 betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (BBl 2001 741)

Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) steht im Zeichen der drei Ziele Schliessung von Lücken im Leistungskatalog, Stärkung der Solidarität zwischen den Versicherten und Kosteneindämmung. Das erste Ziel, die Schliessung von Lücken im Leistungskatalog, ist heute weitgehend erreicht.
Nicht vollständig erreicht werden konnte das Ziel der Stärkung der Solidarität: In Bezug auf die stationäre Versorgung ging das Gesetz davon aus, dass die Krankenversicherung nur einen Teil der Kosten zu übernehmen hat, die Kantone sollten wegen ihrer Zuständigkeit für die Versorgung ebenfalls einen finanziellen Anteil leisten. Auch nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes hielt der Rückgang der Kantonsbeiträge an die Spitalfinanzierung an. Damit wurde ein Aspekt der sozialen Abfederung des Systems geschwächt. Ebenfalls nicht im vom Bundesrat gewünschten Ausmass erreicht werden konnte das Ziel der Kosteneindämmung – im Jahre 1999 betrug die Kostensteigerung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung immer noch 4,1 Prozent.
Seit Inkrafttreten des Gesetzes war zwischen Kantonen und Krankenversicherern umstritten, wie Artikel 41 Absatz 3 KVG bezüglich der Beitragsleistung an medizinisch indizierte ausserkantonale Spitalbehandlungen zu interpretieren sei. In zwei Grundsatzurteilen hat das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) im Dezember 1997 entschieden, dass die Beitragspflicht der Kantone bei einem ausserkantonalen Spitalaufenthalt unabhängig von der Art der Abteilung eines öffentlichen oder öffentlich subventionierten Spitals besteht. Gleichzeitig entschied das Gericht, dass bei einem nicht subventionierten Spital diese Ausgleichspflicht nicht zur Anwendung kommen könne. Nicht

ausgesprochen hat sich das EVG zur Frage, ob die Kantone auch bei innerkantonaler Behandlung einen Beitrag an die Behandlung von zusatzversicherten Patientinnen und Patienten zu leisten haben. Die Systematik des Gesetzes, welche von einer obligatorischen, von allen Versicherten finanzierten Grundversicherung und von einer von der obligatorischen Grundversicherung klar abgegrenzten freiwilligen Zusatzversicherung ausgeht, lässt auf eine solche Beitragspflicht schliessen. Die im Juni 1997 eingereichte Volksinitiative „für eine freie Arzt und Spitalwahl" fordert diese Beitragspflicht der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sowie der Kantone, jedoch an sämtliche Spitäler und nicht nur an die öffentlichen und öffentlich subventionierten.
Mit dieser Teilrevision sollen die nach Inkrafttreten des neuen Krankenversicherungsgesetzes aufgetretenen Unklarheiten einer dauerhaften Lösung zugeführt werden. Die im Gesetz verankerten Grundsätze sollen konsequent umgesetzt werden, ohne das System in Frage zu stellen. An dieser Stelle soll insbesondere kein monistisches Finanzierungssystem – das heisst ein System, in dem alle Mittel von den Versicherern zu den Leistungserbringern fliessen – vorgeschlagen werden. Da einerseits die Rahmenbedingungen und andererseits der politische Konsens, welche beim Übergang zu einem monistischen System erfüllt sein müssten, nicht gegeben sind, hält der Bundesrat ein aus einer Quelle finanziertes Vergütungssystem einzig in der langen Frist allenfalls für realisierbar. Indessen tragen die in dieser Teilrevision vorgesehenen Massnahmen dazu bei, dass dereinst die Einführung eines monistischen Systems denkbar ist. Nicht in Frage kommt für den Bundesrat eine Teilrevision mit dem Ziel, eine Regelung im Sinne des vormaligen Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes wieder einzuführen. Jede auch nur teilweise Rückführung des heutigen Systems in die Richtung der Mechanismen der alten Kranken- und Unfallversicherung läuft den Zielsetzungen einer sozialen Krankenversicherung diametral entgegen. Ideen, ausgehend von rein finanziellen Überlegungen, auch in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zwei oder mehrere Kategorien von Versicherten zu bilden, führen unweigerlich zum Bruch des Solidarsystems in der Krankenversicherung und zu unkontrollierbaren, weil ohnehin nicht Marktmechanismen gehorchenden Kostensteigerungen.
Der Anteil der Kantone an der Finanzierung der Spitäler (inkl. Investitionskosten) ist seit Anfang der Neunzigerjahre rückläufig und sank von 35,5 Prozent im Jahre 1991 auf 29,7 Prozent im Jahre 1998. Wenn die öffentlichen Haushalte 1998 denselben Anteil an der Finanzierung der Spitäler übernommen hätten wie 1991, wären ihnen zusätzliche Ausgaben im Umfang von rund 1,4 Milliarden Franken erwachsen. Mit der Teilrevision soll diesem schleichenden Rückzug der öffentlichen Hand aus der Spitalfinanzierung Einhalt geboten werden – um eine weitergehende kontinuierliche Verlagerung der Finanzlast auf die Krankenversicherung und die damit verbundene Überwälzung auf die Kopfprämien zu verhindern. Aus diesem Grund schlägt der Bundesrat den Wechsel zu einem System mit je hälftigen Finanzierungsanteilen vor, in dem nicht die Verschiebung der Kosten auf die anderen beteiligten Partner, sondern die Eindämmung der Gesamtkosten im Zentrum steht.
Mit einem auf Kosteneindämmung ausgerichteten System im Widerspruch steht das implizit aus dem vormaligen Kranken- und Unfallversicherungsgesetz übernommene Prinzip der Deckung der anrechenbaren Betriebskosten. Zumeist werden die gesamten Betriebsdefizite der öffentlichen Spitäler von der öffentlichen Hand getragen. Solche Rahmenbedingungen bilden wenig Anreiz zu betriebswirtschaftlichem Denken. Mit der Teilrevision soll vollständig vom Prinzip der Kostendeckung abgerückt und zur Finanzierung von Leistungen übergegangen werden.
Dieser Übergang von der Institutsfinanzierung zur Leistungsfinanzierung ist im Grundsatz schon in der Regelung des neuen KVG angelegt. Tarifierung und Abrechnungsverhalten von Spitälern und Krankenversicherern sollen jedoch künftig konsequent auf die Leistungsfinanzierung ausgerichtet werden. Weil die medizinische Entwicklung dazu geführt hat, dass Leistungen, insbesondere chirurgische Eingriffe, die früher im stationären Rahmen durchgeführt wurden, heute teilstationär oder ambulant erbracht werden, sind Schnittstellen entstanden, die sich laufend verändern. Um in dieser Beziehung Klarheit zu schaffen, sollen mit dieser Teilrevision alle im Spital erbrachten Leistungen, das heisst sowohl stationäre als auch teilstationäre, zu deren Erbringung eine Spitalinfrastruktur erforderlich ist, dem gleichen Finanzierungsregime unterstellt werden. Gleichzeitig soll der teilstationäre Bereich, in Anlehnung an den stationären, der Planungspflicht unterstellt werden. Im Spitalbereich stehen verschiedene kosteneindämmende Instrumente (kantonale Kompetenz zur Einführung eines Globalbudgets, Spital- und Pflegeheimplanung) zur Verfügung; die Spitalplanung zeigt bereits erste Wirkungen. Hingegen sind die Krankenversicherer im ambulanten Bereich faktisch gezwungen, mit allen gesetzlich zugelassenen Leistungserbringern einen Tarifvertrag abzuschliessen. Damit haben sie grundsätzlich keine Mittel zur Unterbindung jener Mengenausweitung, welche durch die stetige Zunahme von zugelassenen Leistungserbringern bedingt ist. Aufgrund einer vom Parlament im Rahmen der Beratungen zur ersten Teilrevision des KVG überwiesenen Motion hat der

Bundesrat einen Vorschlag zur Aufhebung des Kontrahierungszwanges in die Vernehmlassung gegeben. Dieser Vorschlag sah ein Modell vor, das die Aufhebung des Kontrahierungszwanges auf den ambulanten Bereich beschränken will. Gemäss dem vorgeschlagenen Modell sollte den Versicherten nur noch die Wahl unter den Leistungserbringern im ambulanten Bereich offen stehen, die mit ihrem Versicherer einen Tarifvertrag abgeschlossen haben und damit für diesen tätig sein dürfen. Aus den Stellungnahmen wurde deutlich, dass viele Beteiligte grundsätzlich eine Stärkung des Wettbewerbsgedankens im KVG und somit auch die Idee einer Aufhebung des Kontrahierungszwanges befürworten, indessen das vorgeschlagene Modell mit Skepsis betrachten oder dieses gar für untauglich und unpraktikabel halten. Auf ein alternatives Modell, welches mehr Akzeptanz hervorrufen würde, liess sich auf Grund der Stellungnahmen allerdings nicht schliessen. Der Bundesrat sieht deshalb davon ab, im Rahmen dieser Teilrevision das wettbewerbliche Vertragsmodell im ambulanten Bereich generell vorzuschlagen. Eine Aufhebung des Kontrahierungszwangs sieht er lediglich in Bezug auf über 65-jährige Leistungserbringer vor.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)

04.10.2001	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
29.11.2001	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates (Art. 35 und Übergangsbestimmungen, Abs. 7).
09.12.2002	NR	Eintreten.
13.12.2002	NR	Das Bundesgesetz wird in der Gesamtabstimmung abgelehnt.
20.03.2003	SR	Abweichend.
18.06.2003	NR	Abweichend.
16.09.2003	SR	Abweichend.
04.12.2003	SR	Abweichend.
08.12.2003	NR	Abweichend.
16.12.2003	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
17.12.2003	NR	Der Antrag der Einigungskonferenz wird abgelehnt. Damit ist das Geschäft erledigt.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung

04.10.2001	SR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
13.12.2002	NR	Nichteintreten.
20.03.2003	SR	Abweichend.
18.06.2003	NR	Nichteintreten.

Im **Ständerat** stellte Kommissionspräsidentin Christine Beerli (R, BE) einleitend fest, dass die Schweiz ein qualitativ ausserordentlich hoch stehendes Gesundheitswesen habe. Gesundheit und Wohlbefinden hätten in unserer Gesellschaft zu Recht einen hohen Stellenwert. Bedenklich sei jedoch, dass wir alles und vor allem das beste haben wollen, aber dafür möglichst wenig bezahlen möchten. Diese Rechnung gehe nicht auf. Für die Kommission steht die KVG-Teilrevision auf drei Pfeilern: Bei der Spitalfinanzierung und auch bei den Investitionen werden sich künftig die Kantone und die Krankenkassen die Kosten hälftig teilen, die Prämienbelastung wird auf acht Einkommensprozente begrenzt und der Kontrahierungszwang wird abgeschafft.
Bei der Spitalfinanzierung geht es um kantonale Beiträge an die Spitalkosten von Patienten, die nicht nur über eine Grund- sondern auch über eine Zusatzversicherung verfügen. Hier besteht auch aufgrund von Urteilen des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes, welche entsprechende Sockelbeiträge auch an Zusatzversicherte verlangen, ein Handlungsbedarf. Neu ist auch ein Wechsel von der Institutions- zur Leistungsfinanzierung: Die Spitäler werden nicht mehr subventioniert, sondern erhalten leistungsbezogene Pauschalen. Die Kommission schlug zudem vor, mittelfristig auf eine monistische Finanzierung der Spitalleistungen zu wechseln. Der Bundesrat wurde beauftragt, innert fünf Jahren eine entsprechende Revisionsvorlage zu unterbreiten. Die Krankenkassen sollen dann allein für die Spitalkosten aufkommen; der Kantonsbeitrag soll an die Krankenkassen gehen bzw. den Versicherten über die Prämienverbilligungen ausbezahlt werden. Ein Antrag von Rolf Büttiker (R, SO) auf Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, direkt zu einer monistischen Finanzierung überzugehen, lehnte der Rat mit 31 zu 4 Stimmen ab. Mit der neuen Spitalfinanzierung kommen auf die Kantone Mehrbelastungen im Umfang von rund einer Milliarde Franken zu. Gegen den Widerstand

von Kommissionspräsidentin Christine Beerli und Bundesrätin Ruth Dreifuss stimmte der Ständerat mit 33 zu 4 Stimmen einer von Hansruedi Stadler (C, UR) vorgeschlagenen Übergangslösung zu. Damit müssen die Kantone ihren Anteil der Spitalkosten in Viertelschritten bis vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes übernehmen.
Unbestritten war der zweite Hauptpunkt der Revision: Mit einem Sozialziel wird die Belastung der Versicherten durch die Krankenkassenprämien auf maximal acht Prozent des Haushalteinkommens begrenzt. Dieser Vorschlag der Kommission möchte Christine Beerli auch als indirekter Gegenvorschlag zur SP-Volksinitiative „Gesundheit muss bezahlbar bleiben“ verstanden wissen. Der entsprechende Mehraufwand des Bundes für Prämienverbilligungen beträgt 300 Millionen Franken pro Jahr.
Als dritter Schwerpunkt hat der Rat schliesslich mit 33 zu 3 Stimmen den Kontrahierungszwang abgeschafft. Die Krankenkassen sind nicht mehr verpflichtet, mit jedem Leistungserbringer einen Vertrag abzuschliessen. Damit soll das Wachstum der Ärztedichte gebremst werden, was sich positiv auf die Gesundheitskosten auswirke. In der folgenden Session legte der Rat die Details dieses Grundsatzentscheides fest. Bereits zuvor hatte er beschlossen, dass die Versicherer die Vorgaben der Kantone für die Versorgungssicherheit berücksichtigen müssen. Eine Übergangsklausel sichert zudem den Chronischkranken die weitere Behandlung beim Arzt ihrer Wahl zu. Auf Antrag der Kommission beschloss der Ständerat, dass Ärzte und Krankenkassen die Kriterien selber aushandeln, die Ärzte erfüllen müssen, damit sie einen Vertrag mit der Kasse bekommen. Weiter können sich abgewiesene Ärzte an eine tripartite Schiedskommission (je zwei Vertreter der Ärzteschaft und der Krankenkassen und ein Vertreter des Kantons, der den Vorsitz führt) wenden. Damit würden Leitplanken gegen eine Übermacht der Krankenversicherer angebracht, sagte Beerli. Dem widersprach Françoise Saudan (R, GE). Sie hätte die moderate Lösung des Bundesrates zum Kontrahierungszwang vorgezogen und sah in den Vorschlägen der Kommission eine Verlagerung des Gleichgewichts in Richtung der Krankenkassen. Michèle Berger (R, NE) befürchtete durch diese Regelungen einen schrittweisen Ausschluss von Medizinern, die sich mit schweren und komplizierten Fällen befassen, was schliesslich zu einer Zweiklassenmedizin führe. Zudem liessen die Vorschläge der Kommission viele Fragen offen und seien zum Teil widersprüchlich. Trotz dieser Bedenken stimmte der Ständerat den entsprechenden Bestimmungen zur Aufhebung des Kontrahierungszwanges mit 37 zu 3 und 36 zu 3 Stimmen zu.
Der **Nationalrat** lehnte die Revision nach einer ausgedehnten Detailberatung in der Gesamtabstimmung mit 93 zu 89 Stimmen ab. Die sozialdemokratische und die grüne Fraktion stimmten der Vorlage geschlossen zu, während sie von den Fraktionen der FDP und SVP fast ebenso geschlossen abgelehnt wurde. Die CVP-Fraktion stimmte mehrheitlich zu. Ausschlaggebend für das Nein der FDP-Fraktion war der Entscheid, den Bundesbeitrag an die Prämienverbilligung statt um 150 um 300 Millionen Franken zu erhöhen und künftig diese Bundesbeiträge zu indexieren und sie der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung anzupassen. Bei der Beitragserhöhung folgte der Nationalrat dem Ständerat mit 97 zu 89 Stimmen. Die SVP-Fraktion lehnte die Vorlage ab, weil sie nichts beitrage gegen die Kostensteigerung im Gesundheitswesen und nicht zu mehr Wettbewerb führe.
Zuvor lehnte der Nationalrat, im Gegensatz zum Ständerat, die Aufhebung des Kontrahierungszwanges mit 91 zu 76 Stimmen ab. Der Rat folgte damit seiner Kommission, welche vorschlug, vorerst nur die Hürden im Bereich der Grundversicherung zu erhöhen. Kassen und Leistungserbringer sollten dazu bis Ende 2004 die Bedingungen aushandeln. Der Rat lehnte es auch mit 87 zu 83 Stimmen ab, die Mindestfranchise von 230 auf 400 Franken zu erhöhen. Der Nationalrat beschloss gemäss Antrag der Kommission, dass neu der Bund die Planung der Spitzenmedizin übernehmen soll. Mit 75 zu 73 Stimmen legte er auch fest, dass die Apotheker bei gleicher Eignung zwingend das jeweils preisgünstigste Medikament abgeben müssen.
In der Frage der Spitalfinanzierung war sich der Nationalrat mit dem Ständerat einig. Er lehnte es mit 106 zu 55 Stimmen ab, den Kostenbeitrag der Kantone auf die öffentlichen und öffentlich subventionierten Spitäler zu beschränken. Auch beim Grundsatz, dass die Prämienbelastung einen gewissen Anteil des Einkommens der Versicherten nicht übersteigen soll, folgte der Nationalrat dem Ständerat. Allerdings war die Grosse Kammer der Meinung, dass die maximale Belastung für Familien und Einzelpersonen unterschiedlich sowie nach Einkommenskategorien abgestuft sein soll.
Bei der Weiterbehandlung der Vorlage führte der **Ständerat** eine zweite Detailberatung durch. Er berücksichtigte dabei auch die Diskussionen im Nationalrat, obwohl dieser in der Gesamtabstimmung die durchberatene Vorlage verworfen hatte. Kommissionssprecher Bruno Frick (C, SZ) bezeichnete den durch die Kommission teilweise überarbeiteten Entwurf als insgesamt verbesserte Neuauflage der

KVG-Teilrevision. Dabei seien auch einige Schlaglöcher ausgebessert worden, die zur Ablehnung im Nationalrat geführt hatten.
Bei der Aufhebung des Vertragszwangs hielt der Rat an seinen Beschlüssen fest, ergänzte sie aber, indem er der Vertragsfreiheit klare Grenzen setzte. Danach können die Kantone festlegen, wie viele Ärzte gebraucht werden; die Kassen schliessen dann mit mindestens so vielen Ärzten pro Sparte Verträge ab. Zudem haben Leistungserbringer, die anfangs 2003 zugelassen waren bei Inkrafttreten des Gesetzes in jedem Fall ein Anrecht auf einen vierjährigen Vertrag.
Bei der Spitalfinanzierung war sich der Rat weiterhin einig, dass die je hälftige Finanzierung durch Krankenkassen und Kantone in Zukunft über eine einzige Zahlstelle abgewickelt werden soll. Eine Kommissionsminderheit wollte diese monistische Finanzierung bereits 2007 und nicht erst in 10 Jahren realisiert haben. Der Antrag unterlag jedoch mit 22 zu 8 Stimmen.
Der Ständerat übernahm bei der Ausgestaltung der Prämienverbilligung die nationalrätliche Version. Statt der ursprünglich beschlossenen fixen Grenze von maximal acht Einkommensprozenten soll die Prämienbelastung für weniger gut verdienende Alleinstehende je nach Einkommen zwischen vier und zwölf Prozent des Einkommens liegen und für Familien mit Kindern zwischen zwei und zehn Prozent. Diese Regelung bedeute einen guten indirekten Gegenvorschlag zur SP-Gesundheitsinitiative meinte Kommissionssprecher Bruno Frick (C, SZ). Umstritten war die zusätzliche Prämienentlastung bei Kindern. Mit 18 zu 17 Stimmen folgte der Rat seiner Kommission und beschloss, dass beim zweiten Kind nur die halbe Prämie bezahlt werden muss und vom dritten Kind an die Prämie ganz wegfällt. Christiane Brunner (S, GE) unterlag mit ihrem Antrag, wonach diese Entlastung von den Krankenkassen und nicht via Prämienverbilligung von der öffentlichen Hand zu zahlen sei mit 21 gegen 11 Stimmen.
Bei der Höhe der Bundesbeiträge revidierte der Ständerat seinen ursprünglichen Beschluss. Statt der 300 Millionen Franken schlug die Kommission eine Aufstockung um 200 Millionen Franken vor. Christine Beerli (R, BE) beantragte eine Erhöhung um 150 Millionen Franken und setzte sich mit 17 zu 14 Stimmen durch. Der Rat beschloss zudem mit 22 gegen 8 Stimmen, dass die jährlichen Bundesbeiträge indexiert werden, aufgrund der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenversicherung und unter Berücksichtigung der Finanzlage des Bundes und der Kantone. Eugen David (C, SG) warnte davor, dass bei fehlender Indexierung am Schluss die Kantone zusätzliche Kosten für die Prämienverbilligung, für die neu ein Rechtsanspruch besteht, tragen müssten.
Beim Selbstbehalt beschloss der Ständerat eine Verschärfung. Nur noch wer Mitglied einer kostengünstigen Netzwerkversicherung (etwa HMO) ist, zahlt wie bisher einen Selbstbehalt von 10 Prozent. Bei allen anderen Versicherten wird der Selbstbehalt auf 20 Prozent erhöht. Ein Streichungsantrag von Michel Béguelin (S, VD), der diese Erhöhung bekämpfte, wurde mit 4 gegen 27 Stimmen abgelehnt.
Mit 21 zu 8 Stimmen beschloss der Rat die Förderung von Generika, indem bei gleicher Eignung die preisgünstigen Arzneimittel verordnet und abgegeben werden müssen. Bezüglich Spitzenmedizin verpflichtete er die Kantone zur gemeinsamen Planung, beziehungsweise den Bund, falls die Kantone dieser Aufgabe nicht zeitgerecht nachkommen.
Neu in die Vorlage aufgenommen hat der Ständerat schliesslich die Finanzierung der Pflegeleistungen, obwohl dieses Thema ursprünglich erst für die dritte KVG-Revision vorgesehen war. Nach geltendem Recht müssen die Kassen für alle krankheitsbedingten Pflegekosten aufkommen. Auf Antrag der Kommission beschloss der Ständerat, dass die Krankenkassen neu nur noch „einen Beitrag“ der Pflegekosten, dessen Höhe vom Bundesrat zu bestimmen ist, übernehmen sollen. Aktuell zahlen die Krankenversicherer für die Pflege in Pflegeheimen nicht mehr wie früher nur eine Fallpauschale sondern übernehmen aufgrund der seit 1. Januar 2003 gültigen Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL) die effektiven Kosten. Die Krankenversicherer befürchten aufgrund dieser Verordnung für sich Mehrkosten von etwa einer Milliarde Franken. Erika Forster (R, SG) wollte zumindest die Langzeitpflege von der vorgeschlagenen Regelung ausnehmen, unterlag aber mit 26 zu 11 Stimmen. Ernst Leuenberger (S, SO) verwies darauf, dass der Bundesrat zu diesem Thema im Hinblick auf die nächste KVG-Revision eine Arbeitsgruppe eingesetzt habe und bezeichnete den Kommissionsantrag als Schnellschussübung. Seine Frage, wer denn die Milliarde Franken Mehrkosten zahle, wenn sie die Krankenkassen nicht zahle, wurde nicht beantwortet. Sein Antrag, die jetzige Finanzierungsregelung beizubehalten wurde mit 31 zu 5 Stimmen abgelehnt.
Bei der erneuten Beratung der Vorlage stimmte der **Nationalrat** nun der Lockerung des Vertragszwanges mit den vom Ständerat formulierten Rahmenbedingungen mit 153 zu 18 Stimmen zu. Dabei setzte er noch einen zusätzlichen Akzent zur Förderung von Ärztenetzwerken mit

Budgetverantwortung. Mit in derartigen Netzwerken angeschlossenen Medizinern müssen die Krankenversicherer zwingend Verträge abschliessen. Zusätzlich können Chronischkranke und Betagte ihren Arzt behalten. Auf Antrag einer Kommissionsminderheit übernahm der Nationalrat mit 87 zu 82 Stimmen eine entsprechende vom Ständerat vorgesehene Ausnahmebestimmung. Der Rat verpflichtete die Krankenkassen dazu, künftig solche Ärztenetzwerke anzubieten und schloss sich damit dem Ständerat an. Für abgelegene Gebiete kann der Bundesrat Ausnahmen erlassen. Allerdings sollen diejenigen Versicherten, die sich nicht einem Ärztenetzwerk anschliessen, nicht mit einem höheren Selbstbehalt von 20 Prozent bestraft werden. Mit 134 zu 23 Stimmen widersetzte sich in diesem Punkt der Nationalrat dem Ständerat und beschloss auch im Hinblick auf mögliche Vollzugsprobleme, dass weiterhin für alle ein Selbstbehalt von 10 Prozent gelten soll. Nichts wissen wollte der Nationalrat von einkommensabhängigen Franchisen. Er lehnte einen entsprechenden Vorschlag von linker Seite mit 97 zu 58 Stimmen ab. Ebenfalls lehnte es der Rat mit 96 zu 60 Stimmen ab, die Kompetenz zur Festlegung der Franchise vom Bundesrat auf das Parlament zu übertragen.
In der Frage der Spitalfinanzierung (je hälftige Finanzierung durch Kantone und Krankenversicherer) schloss sich der Nationalrat dem Ständerat an.
Ebenfalls grundsätzlich unbestritten blieb das neue System der Prämienverbilligung mit einem differenzierten Sozialziel. Auf Antrag von Yves Guisan (R, VD) ergänzte der Rat mit 108 zu 33 Stimmen die Fassung des Ständerates mit einer Klausel, wonach die Kantone ein Höchsteinkommen festzulegen haben für den Anspruch auf Prämienverbilligung. Bei der Prämienbefreiung für Kinder übernahm der Nationalrat mit 84 zu 65 Stimmen den Vorschlag des Ständerates. Bei der Frage der Finanzierung der Prämienverbilligung, beziehungsweise der Erhöhung der Bundesbeiträge nach Inkrafttreten der Gesetzesrevision, standen verschiedene Vorschläge im Raum, nämlich zwischen 150 Millionen Franken (bürgerliche Kommissionsminderheit I) und 500 Millionen Franken (links-grüne Minderheit II). Das gesetzte Sozialziel und die Kinderprämienverbilligungen seien nur mit diesem höheren Betrag überhaupt finanzierbar argumentierte Franco Cavalli (S, TI). Schliesslich setzte sich der Antrag der Kommissionsmehrheit mit zusätzlichen 200 Millionen Franken mit 75 zu 67 Stimmen gegen den geringeren Betrag und mit 90 zu 52 Stimmen gegen den höheren Betrag der Minderheit II durch.
Auf Antrag der Kommission beschloss der Nationalrat – entgegen der Vorstellung des Ständerates – die Frage der Finanzierung der Pflegeleistungen erst in der nächsten KVG-Revision zu behandeln.
Entgegen seiner früheren Haltung lehnte der Nationalrat diesmal mit 100 zu 56 Stimmen den Vorschlag ab, dass statt Medikamentenmarken grundsätzlich Wirkstoffe verschrieben werden sollen und bei gleicher Eignung immer das preisgünstigste Medikament abzugeben sei. Die in einem anderen Artikel vom Ständerat vorgesehene Förderung von Generika blieb unbestritten.
Deutlich verworfen wurden Anträge der Linken, welche die Grundversicherung um eine freiwillige Hotellerieversicherung für die Wahl von Einzel- oder Zweierzimmer im Spital ergänzen wollten, einen von Kassen, Kantonen und Bund alimentierten Hochkostenpool für teure Behandlungen vorsahen sowie Billigkassen verbieten wollten.
In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat die so durchberatene Vorlage mit 86 zu 48 Stimmen an. Der Sprecher der SP-Fraktion, Franco Cavalli (S, TI) erklärte, dass seine Fraktion gegen diese Revision stimmen werde, weil keine kostendämpfenden Massnahmen und zuwenig zusätzliche Bundessubventionen für die Prämienverbilligung beschlossen worden seien. Demgegenüber zeigte sich Felix Gutzwiller (R, ZH) für seine Fraktion befriedigt von den gefällten Beschlüssen, welche einen Beitrag zur Qualitätssicherung und zur Kostendämpfung leisten würden.
Im **Ständerat** ging es in der Folge um die „Feinjustierung“ der Vorlage, wie sich Kommissionssprecher Bruno Frick (C, SZ) ausdrückte. Allerdings würden trotzdem einige Differenzen zum Nationalrat, auch materieller Art, bis zur Einigungskonferenz bestehen bleiben. Weiterhin umstritten war die Frage der Pflegefinanzierung, die der Nationalrat wie auch der Bundesrat nicht in dieser Teilrevision behandelt haben möchte. Die Kommissionsmehrheit beantragte, dass der Ständerat grundsätzlich an seinem Beschluss, jedoch mit etwas anderer Formulierung festhalten soll. Demzufolge hätten die Krankenversicherer nur noch einen „Beitrag an die Massnahmen der Grundpflege“ zu leisten. Auch nach längerer Debatte blieb zu diesem Thema vieles unklar, insbesondere die Auswirkungen und die Rolle der Spitex. Der Rat stimmte sodann einem Ordnungsantrag von Marianne Slongo (C, NW) mit 18 zu 11 Stimmen zu und wies diesen Punkt zur weiteren Prüfung zurück an die Kommission. Entgegen der Meinung des Nationalrates lehnte es der Ständerat mit 31 zu 6 Stimmen weiterhin ab, den Aufenthalt im Geburtshaus durch die Krankenversicherung zu bezahlen. Bei der Frage des Selbstbehaltes beantragte die Kommission mehrheitlich, daran festzuhalten, dass jene Versicherten, die sich nicht an einem Ärztenetzwerk anschliessen, einen Selbstbehalt von 20 statt von 10 Prozent

bezahlen sollen. Dieser Kommissionsantrag wurde mit 24 zu 10 Stimmen angenommen. Jean Studer (S, NE) wies vergeblich darauf hin, dass solche Netzwerke in vielen Gegenden nicht vorhanden sind und sich die vorgeschlagene Verdoppelung des Selbstbehaltes kontraproduktiv auf die Förderung von Netzwerken auswirken könne. Kommissionssprecher Bruno Frick (C, SZ) liess allerdings durchblicken, dass die Kommission in der Einigungskonferenz auf eine Lösung einschwenken könnte, die dem Bundesrat die Kompetenz gibt, den jetzigen Selbstbehalt zu erhöhen. Mit 22 zu 19 Stimmen schaffte der Ständerat auf Antrag einer Kommissionsminderheit die von ihm geschaffene und vom Nationalrat übernommene Regelung wieder ab, wonach die Prämien für das zweite Kind halbiert und für die weiteren Kinder vollständig erlassen werden sollen. Christine Beerli (R, BE) bezeichnete den generellen Prämienerlass für Kinder als Giesskannenprinzip, weil damit auch jene Familien berücksichtigt würden, die keinen Anspruch auf die gesetzliche Prämienverbilligung hätten. Die jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone für die Prämienverbilligung sollen nicht nur, wie vom Nationalrat beschlossen, von der Kostenentwicklung in der Krankenversicherung abhängig sein. Mit 34 zu 4 Stimmen legte der Ständerat fest, dass der Bundesrat bei der Festlegung auch die Finanzlage des Bundes und der Kantone berücksichtigen muss. Bei der Frage der Finanzierung der Prämienverbilligung, beziehungsweise der Erhöhung der Bundesbeiträge nach Inkrafttreten der Gesetzesrevision, schloss sich der Ständerat den 200 Millionen Franken des Nationalrates an. Einen Antrag von Christiane Brunner (S, GE) auf eine Erhöhung um 350 Millionen lehnte der Rat mit 33 zu 6 Stimmen ab. Für die Zeit bis zum Inkrafttreten des revidierten KVG verabschiedete der Ständerat einen Bundesbeschluss der für die Jahre 2004 bis 2007 insgesamt 9,6 Milliarden Franken Bundesgelder für die Prämienverbilligung vorsieht (03.042). Eine Minderheit kritisierte, das darin vorgesehene jährliche Wachstum von 1,5 Prozent entspreche nicht der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen. Ihr Antrag, die Beiträge jährlich um 6 Prozent aufzustocken, scheiterte jedoch mit 30 zu 6 Stimmen.

In der Wintersession 2003 führte der Ständerat die Differenzbereinigung zu Ende. Bei der Frage der Finanzierung der Pflegeleistungen schloss sich der Ständerat nun dem Nationalrat an und verzichtete derzeit auf eine Änderung. Gleichzeitig beschloss der Rat in den Übergangsbestimmungen, dass die diesbezüglichen vom Bundesrat per 1. Januar 2003 festgelegten Tarife pro Stunden und Tag nicht überschritten werden dürfen bis dieser Bereich gesetzlich neu geregelt ist. Zudem wurde der Bundesrat mit einer Motion beauftragt, bis Ende 2004 einen Vorschlag zur Neuordnung der Finanzierung der Krankenpflege vorzulegen. Weiter beschloss der Ständerat in den Übergangsbestimmungen, dass private gegenüber öffentlichen Spitälern in der Spitalplanung der Kantone nicht benachteiligt werden dürfen. Die Kommissionsmehrheit wollte diese Bestimmung auf zwei Jahre beschränken. Peter Briner (RL, SH) setzte sich mit seinem Antrag mit 20 zu 16 Stimmen durch, wonach dieser Grundsatz bis zur Einführung eines monistischen Finanzierungssystems gilt.

Nach der erneuten Debatte im **Nationalrat** blieben noch einige Differenzen zum Ständerat bestehen. Der Rat beharrte diskussionslos darauf, dass der Aufenthalt in den Geburtshäusern in den Leistungskatalog der Grundversicherung aufgenommen wird. Geburtshäuser seien sinnvolle Einrichtungen und trügen nicht zur Kostensteigerung bei, argumentierte Kommissionssprecher Jost Gross (S, TG). Ebenfalls ohne Diskussion stellte sich der Nationalrat gegen den Vorschlag des Ständerates, wonach die Patienten neu einen Selbstbehalt von 20 statt 10 Prozent übernehmen müssen, sofern sie sich nicht in einem Ärztenetzwerk behandeln lassen. Der Nationalrat blieb auch bei den Prämienrabatten für Kinder mit 92 zu 90 Stimmen bei seiner Haltung. Danach soll die Krankenkassenprämie beim zweiten Kind um die Hälfte verbilligt werden und ab dem dritten Kind soll der Staat die ganze Prämie übernehmen, dies unabhängig von der finanziellen Situation der Eltern. Ein Antrag von Yves Guisan (RL, VD), wonach diese Rabatte nur für Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen gelten sollen, wurde mit 90 zu 88 Stimmen abgelehnt. Mit 128 zu 42 Stimmen hielt der Nationalrat ausserdem an seinem Beschluss betreffend der Anpassung der jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone für die Prämienverbilligung fest. Diese sollen von der Kostenentwicklung in der Krankenversicherung abhängig sein. Die Finanzlage des Bundes und der Kantone soll dabei, entgegen der Meinung des Ständerates, keine Rolle spielen. Es gehe nicht an, ein Sozialziel in der KVG-Revision festzulegen und dann die erforderlichen Mittel nicht bereitzustellen, sagte Kommissionssprecher Jost Gross (S, TG). Bei den Übergangsbestimmungen (keine Benachteiligung der Privatspitäler und vorläufig keine Erhöhung der Krankenpflegetarife) schloss sich der Nationalrat mit 99 zu 78 Stimmen dem Ständerat an.

Die notwendig gewordene Einigungskonferenz hatte demzufolge eine Reihe von Differenzen zu bereinigen. Der **Ständerat** stimmte dem Antrag der Einigungskonferenz zu. Kommissionssprecher Bruno Frick (C, SZ) erläuterte zuvor deren Beschlüsse: Beim Selbstbehalt entschied die Konferenz, generell bei 10 Prozent zu bleiben, hingegen soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, den

Selbstbehalt auf bis zu 20 Prozent zu erhöhen, wenn die Patienten nicht eine der besonderen Versicherungsformen beanspruchen. Die vom Nationalrat gewünschte Vergünstigung der Kinderprämien lehnte die Konferenz mit 12 zu 10 Stimmen ab. Bei der Aufnahme der Geburtshäuser in den Leistungskatalog folgte die Konferenz dem Nationalrat. Bezüglich Nichtberücksichtigung der Finanzlage von Bund und Kantonen bei der Festlegung der Beiträge an die Prämienverbilligung übernahm die Konferenz ebenfalls die Fassung des Nationalrates. Mit 15 zu 7 Stimmen beschloss sie, dass sich gestiegene Gesundheitskosten direkt in höheren Bundesbeiträgen widerspiegeln sollen.
Im **Nationalrat** beantragte Yves Guisan (RL, VD), die Anträge der Einigungskonferenz und damit die gesamte Vorlage abzulehnen. Das Gesetz sei ein schlechtes Gesetz mit mehr Nachteilen als Vorteilen. Es enthalte zudem viele Angriffsflächen wie zum Beispiel die Lockerung des Kontrahierungszwanges, welche zu einer Zweiklassen-Medizin führe. Mit einer Ablehnung könne man zudem ein Referendum vermeiden und sich sofort auf einer realistischeren Grundlage wieder finden. Unterstützung erhielt der Antrag von der grünen und der sozialdemokratischen Fraktion. Franziska Teuscher (G, BE) stellte fest, das für die Grünen die sozialen Ziele dieser KVG-Revision nicht erreicht seien. Für Stéphane Rossini (S, VS) nützen die guten sozialen Absichten nichts, wenn nicht die notwendigen finanziellen Mittel dazu bereitgestellt werden. Weiter sah der SP-Sprecher den Zugang zu einer qualitativ guten medizinischen Versorgung für alle durch eine Beschränkung der freien Arztwahl gefährdet. Auch bekomme man mit dieser Revision, die Privatspitäler privilegiere und naiv auf den Markt vertraue, die Kosten des Gesundheitswesens nicht in den Griff. Namens der CVP-Fraktion erklärte Thérèse Meyer (C, FR), dass mit dem Verzicht auf die Prämienvergünstigungen für Kinder, obwohl viermal durch den Nationalrat bestätigt, die Familien nicht entlastet würden. Die CVP-Fraktion könne deshalb den Anträgen der Einigungskonferenz nicht zustimmen. Die Fraktionen der FDP und der SVP gaben „ohne grosse Begeisterung“ ihre Zustimmung zur Revision bekannt. Der Rat folgte schliesslich mit 71 zu 66 Stimmen und 35 Enthaltungen dem Antrag Guisan und lehnte damit die Vorlage ab.

04.031 Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Gesamtstrategie, Risikoausgleich, Pflegetarife, Spitalfinanzierung

Botschaft vom 26. Mai 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Strategie und dringliche Punkte) (BBl 2004 4259)

Ausgangslage

Die Einführung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) per 1. Januar 1996 hat die sozialpolitische und versicherungsmässige Landschaft wesentlich verändert. Einerseits ist der Krankheitsschutz der Versicherten beträchtlich verbessert, andererseits sind Kostendämpfungsinstrumente eingeführt worden. Ziel des KVG ist es u.a., die Solidarität der Versicherten und den Zugang zu einer hochstehenden ärztlichen Versorgung zu gewährleisten. Gemäss Untersuchungen kann dieses Ziel als erreicht gelten. Hingegen konnte das Ziel der Kostendämpfung nicht zufriedenstellend erreicht werden.
Gestützt auf diese Feststellung ist der Bundesrat seit den ersten Reformen des KVG der Ansicht, dass es unerlässlich ist, das System in den positiv zu wertenden Bereichen zu konsolidieren und es im Kostendämpfungsbereich zu optimieren. Dies, weil die vorgesehenen Instrumente nicht die erhofften Wirkungen erzeugt haben. Der Bundesrat ortet die Hauptursache des Kostenproblems in der Krankenversicherung in der ungenügenden Steuerung der Leistungsmengen in Einzelfällen, weshalb er in den Lösungsansätzen das Schwergewicht auf entsprechende mengenwirksame Korrekturen gelegt hat.
Nach der Ablehnung der 2. KVG-Revision hat der Bundesrat beschlossen, die Revision des Gesetzes wieder aufzunehmen und eine Strategie auf zwei Schienen zu verfolgen, nämlich die Systemkonsolidierung und die Systemoptimierung. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, die in der 2. KVG-Revision unbestritten gebliebenen Revisionspunkte dem Parlament vorzulegen, und sie um bestimmte Elemente, die sich aus den Vorarbeiten für die 3. KVG-Revision ergeben, zu ergänzen. Diese Reformen werden zwar in eine ganzheitliche Strategie eingebettet, können aber nicht im Rahmen einer Gesamtvorlage unterbreitet werden: Die Reform wird in zwei Schritten und in zwei unterschiedlichen Gesetzgebungspaketen erfolgen, welche ihrerseits Revisionen mit individuellen Teilbotschaften enthalten werden. Das erste Gesetzgebungspaket besteht aus vier Botschaften.
Die erste Botschaft regelt die folgenden thematischen Schwerpunkte:
– Die Verlängerung des Risikoausgleichs: Der Risikoausgleich läuft Ende 2005 aus. Es ist deshalb vordringlich, die Verlängerung so rasch wie möglich zu verabschieden.

– Das Weiterführen und Einfrieren der Pflegetarife: Die Tarife müssen eingefroren werden, bevor die Erfüllung der Transparenzvorschriften zu einer vollen Kostenübernahme durch die Versicherer – und damit zu einem Prämienschub – führt.
– Das dringliche Bundesgesetz zur Spitalfinanzierung ist bis zum Inkrafttreten des dual-fixen Finanzierungsmodells zu verlängern, da die geltende Fassung bis zum 31. Dezember 2004 befristet ist
– Die Vorschriften für den Geschäftsbericht und die Rechnungslegung der Versicherer.
– Die Einführung einer Versichertenkarte.

Danach folgen die anderen Botschaften mit folgenden Revisionspunkten:
– Die Vertragsfreiheit (BBl 2004 4293): Sie soll den Zulassungsstopp für ambulante Leistungserbringer, der im Juli 2005 ausläuft, ersetzen und muss daher im ersten Gesetzgebungspaket thematisiert werden.
– Die Prämienverbilligung (BBl 2004 4327) ist das zentrale sozialstaatliche Korrektiv der Kopfprämie und sollte daher aus sozialpolitischen Gründen – gerade im Hinblick auf die Verbesserungen für Haushalte mit Kindern, welche im Rahmen der zweiten KVG-Revision diskutiert worden sind – rasch vorgelegt und verabschiedet werden.
– Die Kostenbeteiligungsregeln (BBl 2004 4361) beeinflussen die Prämienberechnungen stark und müssen daher spätestens Mitte dieses Jahres verabschiedet werden, um den Versicherern die rechtzeitige Prämienkalkulation für das Folgejahr zu ermöglichen. Auch wenn ein Inkrafttreten von neuen Parametern für die Kostenbeteiligung auf den 1. Januar 2005 wenig wahrscheinlich erscheint, ist diese Frage dennoch so rasch wie möglich zu klären.

Schliesslich soll das zweite Gesetzgebungspaket dem Parlament voraussichtlich vor der Herbstsession vorgelegt werden. Es wird den Managed Care-Bereich sowie die Spitalfinanzierung betreffen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)(Gesamtstrategie und Risikoausgleich)

21.09.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
30.09.2004	NR	Abweichend.
04.10.2004	SR	Abweichend.
06.10.2004	NR	Zustimmung.
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (162:16)

Vorlage 2
Bundesgesetz über die Anpassung der kantonalen Beiträge für die innerkantonalen stationären Behandlungen nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung

21.09.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates, unter Vorbehalt der Dringlichkeitsklausel.
30.09.2004	NR	Zustimmung, unter Vorbehalt der Dringlichkeitsklausel.
06.10.2004	SR	Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
06.10.2004	NR	Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (180:5)

Vorlage 3
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (Pflegetarife)

21.09.2004	SR	Beschluss nach Entwurf der Kommission, unter Vorbehalt der Dringlichkeitsklausel.
30.09.2004	NR	Zustimmung, unter Vorbehalt der Dringlichkeitsklausel.
06.10.2004	SR	Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
06.10.2004	NR	Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.
08.10.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
08.10.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (115:71)

Der **Ständerat** unterstützte die Strategie des Bundesrates, bei der erneuten KVG-Revision schrittweise vorzugehen und statt ein neues Gesamtpaket zu schnüren die Revision auf verschiedene Vorlagen aufzuteilen. Mit wenig Begeisterung beschloss der Rat mit diesem ersten Teil der Revision

vor allem Verlängerungen von bestehenden Regelungen. Der Risikoausgleich unter den Krankenversicherern wurde um fünf Jahre verlängert, obwohl nicht bestritten war, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf herrscht. Simonetta Sommaruga (S, BE) kritisierte, dass die heutige Regelung dazu führe, dass die Krankenkassen ihre Anstrengungen auf die Jagd nach guten Risiken konzentrieren statt auf Massnahmen im Bereich des Kostenmanagements. Ihr Antrag, die Geltungsdauer nur um zwei Jahre zu verlängern, um rasch eine Verbesserung in diesem Bereich zu erarbeiten, wurde mit 31 zu 7 Stimmen abgelehnt. Ebenfalls mit der Vorlage 1 gab der Rat ohne Opposition dem Bundesrat die Kompetenz, eine Versichertenkarte einzuführen. Weiter regelte der Ständerat das Vorgehen in den Fällen, in denen Leistungserbringer die Anforderungen bezüglich Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen nicht erfüllen (Art. 59 KVG). Hier übernahm der Rat einen Vorschlag des Bundesrates, fügte ihn aber bereits in diese Vorlage statt in die spätere Vorlage (04.032) ein. In Ergänzung des Entwurfs des Bundesrates beschloss der Ständerat die Verlängerung des Zulassungsstopps für Ärzte um drei Jahre (Art. 55a KVG), weil die umstrittene Aufhebung des Vertragszwangs noch nicht spruchreif ist. Mit der Vorlage 2 verlängerte der Rat das Ende 2004 auslaufende Gesetz (SR 832.14), das die kantonalen Beiträge für die innerkantonalen stationären Behandlungen regelt, um zwei Jahre. Die Frage der Tarife für die Langzeitpflege, die in der Übergangsbestimmung zum KVG thematisiert ist, behandelte der Ständerat in einer eigenen Vorlage 3. Er folgte oppositionslos dem Vorschlag des Bundesrates, die Tarife für die Krankenpflege zu Hause, ambulant oder im Pflegeheim längstens bis Ende 2006 einzufrieren, bis ein zu schaffendes Bundesgesetz die heikle Frage der Kostenverteilung in diesem Bereich festlegt.
Im **Nationalrat** war das Eintreten auf die Vorlagen 1 und 2 nicht bestritten. Hingegen beantragte eine Kommissionsminderheit Nichteintreten auf die Vorlage 3 (Pflegetarife). Der Antrag wurde von den Fraktionen der SP und der Grünen unterstützt. Sie sahen im Einfrieren der Pflegetarife eine Verschlechterung zulasten der Versicherten und ihrer Angehörigen und einen Qualitätsabbau im Pflegebereich. Der Nationalrat beschloss mit 98 zu 61 Stimmen auch auf die Vorlage 3 einzutreten. Beim Risikoausgleich folgte der Nationalrat dem Ständerat und verlängerte dessen Geltungsdauer um fünf Jahre. Ein Antrag der Kommissionsmehrheit, der vom Bundesrat verlangte, bis Ende 2006 einen Vorschlag für einen wirkungsvolleren Risikoausgleich vorzulegen, wurde mit 85 zu 82 Stimmen knapp verworfen. Bemängelt wurde, dass beim heutigen Risikoausgleich nur Alter und Geschlecht, und nicht auch die Gesundheit berücksichtigt werden. Jost Gross (S, TG) kritisierte, dass die jetzige Regelung die Solidarität gefährde, indem kranke Menschen zwischen einzelnen Kassen hin und her geschoben werden und tendenziell höhere Prämien zahlen. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Roland Borer (V, SO) und unterstützt von den Fraktionen von SVP und FDP blieb jedoch siegreich. Ein solcher Auftrag in einem Gesetz sei „artfremd“ und die Aussicht auf ein besseres System vage. Bundesrat Pascal Couchepin erklärte sich trotzdem bereit, vor Ablauf der Verlängerungsfrist neue Varianten des Risikoausgleichs zu prüfen. Bei der Einführung einer Versichertenkarte blieb der Nationalrat weniger konkret als der Ständerat. Mit 99 zu 61 Stimmen stimmte er einer Kommissionsminderheit, vertreten durch Hansjörg Hassler (V, GR) zu und überliess es dem Bundesrat, den Umfang der persönlichen Daten festzulegen, die im Einverständnis mit der versicherten Person auf der Karte enthalten sein sollen. Ein Antrag von Franziska Teuscher (G, BE), ganz auf die Karte zu verzichten, wurde mit 140 zu 18 Stimmen abgelehnt. Beim Zulassungsstopp für Ärzte folgte der Rat einer Kommissionsminderheit, vertreten durch Franco Cavalli (S, TI) und damit dem Ständerat auf eine befristete Verlängerung um drei Jahre mit 100 zu 60 Stimmen. Eine Kommissionsmehrheit wollte die Massnahme verlängern bis die Vertragsfreiheit zwischen Kassen und Ärzten realisiert ist. Eine Streichung des Zulassungsstopps lehnte der Rat mit 131 zu 31 Stimmen ab. Die Vorlage 1 wurde vom Nationalrat in der Gesamtabstimmung mit 106 zu 3 Stimmen gutgeheissen. Mit 152 zu 18 Stimmen unterstützte der Nationalrat auch die Verlängerung des Gesetzes, das die kantonalen Beiträge für die innerkantonalen stationären Behandlungen regelt. Zuvor lehnte er einen Antrag der Kommissionsminderheit mit 104 zu 72 stimmen ab, der verlangte, dass die Kantone nicht nur an öffentliche und öffentlich subventionierte, sondern auch an private Spitäler Beiträge leisten müssen. Der Einbezug der Privatspitäler wurde von den Fraktionen der SVP und der FDP unterstützt. Auch bei der Vorlage 3 folgte der Nationalrat dem Ständerat mit 105 zu 67 Stimmen und beschloss, die Rahmentarife für Pflegeheime und Spitex, unter Vorbehalt einer Teuerungsanpassung, für zwei Jahre einzufrieren. Erfolglos verlangte zuvor eine linke Kommissionsminderheit, vertreten durch Stéphane Rossini (S, VS), zumindest die Tarife für die schweren Pflegefälle zwingend der ganzen Teuerung seit 1998 anzupassen. Der Antrag scheiterte mit 107 zu 67 Stimmen.
In der Differenzbereinigung beschloss der **Ständerat** zur Versichertenkarte eine Kompromissformulierung, der sich in der Folge der **Nationalrat** anschliessen konnte.
Beide Räte stimmten sodann der Dringlichkeit für die Vorlagen 2 und 3 zu.

04.033 Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Prämienverbilligung

Botschaft vom 26. Mai 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) und zum Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung (BBl 2004 4327)

Ausgangslage

Mit dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) erfolgte eine Systemänderung bei der Subventionierung der Krankenversicherungsprämien. Das System der generellen Senkung der Prämien für alle Versicherten wurde durch die individuellen Prämienverbilligungen an Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ersetzt. Es ging darum, mit der Prämienverbilligung ein soziales Korrektiv zur Kopfprämie einzuführen, welche die Finanzkraft der Versicherten nicht berücksichtigt.
Der Gesetzgeber beauftragte die Kantone damit, die individuelle Prämienverbilligung umzusetzen. Die Studien zum Vollzug der Prämienverbilligung in den Kantonen zeigen die Unterschiedlichkeit der gewählten Lösungen auf, weisen auf die schwierige Vergleichbarkeit hin und kommen zum Schluss, dass die Wirksamkeit gewisser Prämienverbilligungssysteme aus bundesrechtlicher Sicht ungenügend ist.
Es scheint daher zwingend, das System zu überdenken und im KVG eine für die Kantone verpflichtende Mindestnorm festzusetzen, damit bundesweit eine gewisse Vereinheitlichung zustande kommt und die Solidarität zwischen den verschiedenen Einkommensstufen besser gewährleistet ist. Im Rahmen der 2. KVG-Revision war diese Problematik bereits Diskussionsgegenstand.
Die eidgenössischen Räte sprachen sich für ein Modell aus, das den Empfängerkreis der Prämienverbilligung genauer definiert und ein Sozialziel festlegt, indem unterschiedlich gestaffelte Prämienverbilligungen für Familien und andere Leistungsempfänger eingeführt werden. Auch wenn bei den Umsetzungsmodalitäten noch Klärungsbedarf bestand, fand das neue Modell in der parlamentarischen Beratung weitgehende Zustimmung. Der Nationalrat lehnte den Revisionsentwurf im Rahmen der Schlussabstimmung in der Wintersession 2003 jedoch ab.
Der Bundesrat schlägt dem Parlament nun einen KVG-Änderungsentwurf vor, der – mit Blick auf den damaligen Konsens in Bezug auf das Sozialziel – die wichtigsten Punkte der 2. KVG-Revision wieder aufnimmt. Da das vorgeschlagene Sozialziel eine Erhöhung der für die Prämienverbilligung eingeräumten öffentlichen Kredite enthält, schlägt der Bundesrat gleichzeitig einen Entwurf des Bundesbeschlusses über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung vor, der den geltenden Beschluss ersetzen soll.
Im Rahmen dieser Revision schlägt der Bundesrat ausserdem eine formellgesetzliche Grundlage im KVG vor, welche die Nichtbezahlung ausstehender Prämien und Kostenbeteiligungen und deren Folgen regelt. Aufgrund der Entwicklung dieser Problematik in den vergangenen Jahren erscheint eine rasche Lösung unumgänglich. Auch hier wurde auf die bereits im Rahmen der 2. KVG-Revision vorgeschlagene und in diesem Rahmen unbestrittene Lösung zurückgegriffen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (Prämienverbilligung)

15.12.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
03.03.2005	NR	Abweichend.
08.03.2005	SR	Festhalten.
10.03.2005	NR	Zustimmung.
18.03.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
18.03.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (161:5)

Vorlage 2
Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung

15.12.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
03.03.2005	NR	Nichteintreten.
08.03.2005	SR	Festhalten (bei der Abstimmung über die Ausgabenbremse wurde das qualifizierte Mehr erreicht).

10.03.2005 NR Zustimmung (Abstimmung über die Ausgabenbremse: angenommen)

Im **Ständerat** erläuterte die Präsidentin der Sozial- und Gesundheitskommission, Christiane Brunner (S, GE), die Vorgeschichte der Prämienverbilligungsvorlage und den Vorschlag der Kommission.
Der Entwurf des Bundesrates, der auf einem, im Rahmen der 2. KVG-Revision diskutierten Sozialziel basierte, wurde von den Kantonen heftig bekämpft. Sie schlugen demgegenüber vor, dass Kinder keine und Jugendliche nur noch die Hälfte der Krankenkassenprämien zahlen. Auch dieser Vorschlag war nicht mehrheitsfähig. In der Folge erarbeitete die ständerätliche Gesundheitskommission einen eigenen Kompromissvorschlag. Er besteht darin, dass die Kantone verpflichtet werden, bei Familien mit tiefen und mittleren Einkommen die Prämien von Kindern bis 18 Jahre und Jugendliche in Ausbildung bis 25 Jahre um mindestens 50 Prozent zu verbilligen. Wo die Kantone die Einkommensgrenzen genau ziehen, ist ihnen überlassen. Die Kommission ging bei ihren Berechnungen von einer Einkommensgrenze von 114 000 Franken aus. Dies ergäbe Mehrkosten für die Prämienverbilligung in der Grössenordnung von 317 Millionen Franken pro Jahr für Bund und Kantone. Dabei soll der Bund zwei Drittel der Kosten übernehmen. Bisher profitieren 787 000 Kinder und Jugendliche von der Prämienverbilligung, neu könnten es etwa 1,4 Millionen sein.
Der Ständerat zeigte sich erfreut über diesen Kompromissvorschlag. Er sei „ein Weg aus der Sackgasse“, erklärte zum Beispiel Erika Forster (RL, SG). Unbestritten war aber auch, dass mit diesem Modell zwar die Familien entlastet werden, aber die steigenden Kosten im Gesundheitswesen nicht angegangen werden. Der Rat stimmte der Vorlage einstimmig mit 37 zu Null Stimmen zu. Im neuen Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung folgte der Rat ebenfalls einstimmig der Kommission und erhöhte die Prämienverbilligungsbeiträge für 2006 um 100 Millionen und von 2007 bis 2009 um jährlich zusätzliche 200 Millionen Franken.
Der **Nationalrat** hatte aufgrund eines Nichteintretensantrags von Josef Zisyadis (-, VD) vorerst über das Eintreten auf die Vorlage zu entscheiden. Zisyadis kritisierte das vorgeschlagene Modell scharf und wollte die Prämien für Kinder und Jugendliche gänzlich abschaffen. Der Rat beschloss mit 141 zu 3 Stimmen Eintreten. Erfolglos blieb auch ein Antrag der grünen Fraktion, der die Kinderprämien ganz streichen und die Prämie für Jugendliche zwischen 18 bis 25 Jahren auf höchstens 50 Prozent der Erwachsenenprämie beschränken wollte. Der Nationalrat lehnte diesen Antrag mit 137 zu 14 Stimmen ab und folgte damit dem Vorschlag des Ständerates. Dabei betonte der deutschsprachige Kommissionssprecher Felix Gutzwiller (RL, ZH), dass auf ein explizites Sozialziel verzichtet wird und die Kantone selbständig bestimmen können, bis zu welchen Einkommensgrenzen die Familien entlastet werden. Zur Finanzierung der zusätzlichen Prämienverbilligung schlug die Kommission einen anderen Weg als der Ständerat vor. Demnach sollen die Bundesbeiträge an die Kantone für 2006 um 80 Millionen Franken erhöht werden (auf 2,5 Milliarden Franken) und dann jährlich dem Kostenanstieg der grundversicherten Leistungen angepasst werden. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Thérèse Meyer (C, FR), bevorzugte die Fassung des Ständerates. Der Nationalrat folgte mit 102 zu 51 Stimmen der Kommissionsmehrheit und trat demzufolge nicht auf den separaten Beschluss zu den Bundesbeiträgen ein. Die Vorlage 1 mit der entsprechenden Ergänzung betreffend Finanzierung wurde in der Gesamtabstimmung mit 124 zu 24 Stimmen angenommen.
In der Differenzbereinigung hielt der **Ständerat** ohne Opposition an seiner Haltung beim Finanzierungsbeschluss fest. Kommissionssprecherin Erika Forster-Vannini (RL, SG) erläuterte, dass mit dem Ständeratsmodell in den Jahren 2006 und 2007 mehr Bundesbeiträge bereitgestellt werden als mit dem Vorschlag des Nationalrates. Mit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), frühestens 2008, ergäbe sich dann so oder so eine andere Lösung.
Der **Nationalrat** schloss sich anschliessend auf Antrag seiner Kommission diskussionslos dem Ständeratsmodell an.

04.034 Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Kostenbeteiligung

Botschaft vom 26. Mai 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Kostenbeteiligung) (BBl 2004 4361)

Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) regelt in Artikel 64 die Kostenbeteiligung der Versicherten. Danach beteiligen sich die Versicherten mit einem festen Jahresbetrag (Franchise) und 10 Prozent der die Franchise übersteigenden Kosten (Selbstbehalt) an den Kosten der für sie erbrachten Leistungen. Der Bundesrat bestimmt die Franchise und setzt für den Selbstbehalt einen jährlichen Höchstbetrag fest. Für Kinder wird keine Franchise erhoben, und es gilt die Hälfte des Höchstbetrages des Selbstbehaltes. Auf den 1. Januar 2004 hat der Bundesrat die ordentliche Franchise auf 300 Franken und den jährlichen Höchstbetrag des Selbstbehaltes für Erwachsene auf 700 Franken erhöht.
Die Kostenbeteiligung ist neben Prämien und Beiträgen der öffentlichen Hand die dritte Finanzierungsquelle der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Zudem fördert sie die Eigenverantwortung der Versicherten beim Leistungsbezug. Von einer Erhöhung des Selbstbehaltes verspricht sich der Bundesrat eine kostendämpfende Wirkung, denn für die Kostenentwicklung ist nicht die Kassenpflichtigkeit einer medizinischen Leistung allein entscheidend, sondern auch deren unangemessene Anwendung im Einzelfall. Ein möglicher Lösungsansatz liegt somit in der Stärkung der Eigenverantwortung der Versicherten. Der Selbstbehalt soll daher für Erwachsene auf 20 Prozent erhöht werden. Dabei will der Bundesrat aber den jährlichen Höchstbetrag des Selbstbehaltes von 700 Franken beibehalten. Für Kinder soll der Selbstbehalt weiterhin 10 Prozent betragen. Damit wird die Krankenversicherung entlastet, die Sozialverträglichkeit der Kostenbeteiligung aber nicht gefährdet, werden doch insbesondere chronischkranke Patienten und Patientinnen mit hohen Kosten und Kinder nicht stärker als bisher finanziell belastet.
Im Jahr 2002 betrugen die Ausgaben der Krankenversicherer für Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung 17,1 Milliarden Franken. Davon wurden 2,5 Milliarden Franken als Kostenbeteiligung von den Versicherten getragen. Mit der Erhöhung des Selbstbehaltes auf 20 Prozent würden bei Beibehaltung der jährlichen Höchstgrenzen von 700 Franken bei Erwachsenen pro Jahr ungefähr 420 Millionen Franken mehr an Selbstbehalt bezahlt werden. Dies würde bei den Prämien zu einer Entlastung führen, die ungefähr 2,5 Prämienprozenten entspricht.
Die Erhöhung des Selbstbehaltes auf 20 Prozent soll von einer Erweiterung der Kompetenz des Bundesrates, die Kostenbeteiligung für bestimmte Leistungen herabzusetzen oder aufzuheben, begleitet werden (Art. 64 Abs. 6 Bst. b KVG).

Verhandlungen

21.09.2004 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Im **Ständerat** unterstützte die vorberatende Kommission den Antrag des Bundesrates, den Selbstbehalt für die Erwachsenen von 10 auf 20 Prozent zu erhöhen. Kommissionssprecherin Erika Forster-Vannini (RL, SG) erläuterte, dass aufgrund der geltenden Mindestfranchise und dem jährlichen Höchstbetrag des Selbstbehaltes Versicherte von dieser Revision betroffen sind, die Leistungen zwischen 300 und 7300 Franken pro Jahr beziehen. Mit der Erhöhung des Selbstbehaltes soll an die Eigenverantwortung appelliert werden, „nicht beim leisesten Anzeichen von Unwohlsein auch gleich den Arzt aufzusuchen“. Zudem rechne man sich mit dieser Massnahme eine kostendämpfende Wirkung aus. Simonetta Sommaruga (S, BE) beantragte, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen und im Zusammenhang mit der KVG-Teilrevision betreffend Managed Care (04.062) zu behandeln. Eine allfällige Erhöhung des Selbstbehaltes müsse kombiniert werden mit einem Anreiz für die Versicherten, ihre medizinische Behandlung mit ihrem Haus- oder Vertrauensarzt zu koordinieren. So hatte es der Ständerat in der gescheiteren KVG-Revision (00.079) vorgeschlagen. Eine isolierte Erhöhung des Selbstbehaltes führe zu einer reinen Kostenverschiebung auf die Kranken. Der Ständerat lehnte den Rückweisungsantrag mit 30 zu 7 Stimmen ab. Neu wird in Ergänzung des Antrags des Bundesrates im Gesetz festgeschrieben, dass der jährliche Höchstbetrag für den Selbstbehalt 700 Franken beträgt. Der Rat hiess die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 26 zu 2 Stimmen gut.

04.061 Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Spitalfinanzierung

Botschaft vom 15. September 2004 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Spitalfinanzierung) (BBl 2004 5551)

Ausgangslage

In seiner Botschaft vom 18. September 2000 (BBl 2001 741 ff.) hat der Bundesrat seinen Vorschlag zur Revision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) im Bereich der Spitalfinanzierung unterbreitet. Nach dreijähriger parlamentarischer Beratung ist die Vorlage am 17. Dezember 2003 am Votum des Nationalrats gescheitert. In den Beratungen waren indessen jene Änderungsvorschläge, welche sich auf die Neuregelung der Spitalfinanzierung beziehen, kaum bestritten. Deshalb nimmt der Bundesrat die Vorschläge wieder auf; einzelne Elemente werden an die seither eingetretene Entwicklung angepasst. So wird beispielsweise auf das Konzept der teilstationären Behandlung verzichtet und auf das Ergebnis des Expertenberichts über Modelle der monistischen Finanzierung Bezug genommen. Die Stossrichtung bleibt jedoch: Mit der Gesetzesrevision sollen die systemhemmenden Unklarheiten beseitigt und die im Gesetz verankerten Grundsätze konsequent umgesetzt werden. Damit die Verantwortlichkeit der Finanzierungspartner eindeutig festgehalten ist, soll die Aufteilung der Finanzierung zwischen den Versicherern und den Kantonen festgeschrieben werden. Zur Schaffung zusätzlicher Transparenz und als Anreiz für die Steigerung der Effizienz soll die Finanzierung leistungsbezogen erfolgen. Zudem soll sich die Planung auf alle Leistungen nach diesem Gesetz beziehen und die Sicherstellung der Versorgung aller versicherter Personen umfassen, ohne Rücksicht auf das Vorliegen einer Zusatzversicherung.
Geändert hat sich die Ausgangslage für die Schätzung der finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderungen und dies vor allem für die Kantone. Der Grund liegt in einem Entscheid des Eidgenössischen Versicherungsgericht, in welchem dieses die Beitragspflicht der Kantone an die Behandlung zusatzversicherter Patientinnen und Patienten in öffentlichen und öffentlich subventionierten Spitälern auch innerkantonal bestätigt. Weil die sofortige und vollständige Umsetzung des Gerichtsentscheides den Kantonen erhebliche Mehrkosten auferlegt hätte, hat das Parlament das Bundesgesetz über die Anpassung der kantonalen Beiträge für die innerkantonalen stationären Behandlungen nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung erlassen, welches die stufenweise Anhebung der Kantonsbeiträge vorsieht. Die seinerzeit als Folge des Übergangs zur dual-fixen Leistungsfinanzierung geschätzte Mehrbelastung der Kantone ist heute zum Teil vollzogen. Obwohl sich die vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Bereich der Spitalfinanzierung und -planung in den beiden Vorlagen nur in wenigen Einzelheiten unterscheiden, können die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage somit nicht mit jenen verglichen werden, welche im Jahr 2000 vorausgesagt wurden. Damit auch die finanziellen Auswirkungen der an dieser Stelle vorgeschlagenen Gesetzesänderungen für die Kantone sowie die obligatorische Krankenpflegeversicherung tragbar sind, gilt es wiederum, eine geeignete Regelung des stufenweisen Übergangs zum neuen Finanzierungssystem festzulegen. Ein entsprechender Vorschlag findet sich in den Übergangsbestimmungen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (Spitalfinanzierung)

20.09.2005	SR	Eintreten und Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, vorerst über den Vorschlag der SGK vom 30. August 2005 betreffend die Spitalfinanzierung in geeigneter Form bei den Kantonen eine Vernehmlassung durchzuführen.
08.03.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
22.03.2007	NR	Abweichend.
24.09.2007	SR	Abweichend.

Vorlage 2
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (Risikoausgleich) (Entwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates)

08.03.2006	SR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
04.10.2007	NR	Abweichend.

Die vorberatende Kommission des **Ständerates** hatte zur Neuregelung der Spitalfinanzierung einen eigenen Vorschlag erarbeitet, der sich in wichtigen Punkten von der Botschaft des Bundesrates unterscheidet, wie Kommissionspräsidentin Christiane Brunner (S, GE) vor dem Plenum ausführte. Danach sollen alle Leistungen, ob ambulant oder stationär, ob in einem öffentlichen oder einem privaten Spital erbracht, nach dem gleichen Schlüssel finanziert werden: Grundsätzlich bezahlen die Krankenversicherungen 70 Prozent der Leistungen, die Kantone 30 Prozent, wobei auch die Beiträge der Kantone via Krankenversicherungen an die Leistungserbringer fliessen (monistisches System). Wie beim Vorschlag des Bundesrates sollen künftig nicht mehr die Spitalkosten, sondern Leistungen (Fallpauschalen) bezahlt werden. Das von der Ständeratskommission ohne Gegenstimme vorgeschlagene Modell soll kostenneutral sein und keine Prämienerhöhungen zur Folge haben.
Eintreten auf die Vorlage war unbestritten und auch in der Diskussion war sich der Rat einig, dass die Finanzierung der Spitäler besser geregelt werden muss. Dabei wurden die Vorschläge der Kommission bei den Ratsmitgliedern mehrheitlich gut aufgenommen. Es lagen jedoch drei Anträge auf Rückweisung an die Kommission vor. Ernst Leuenberger (S, SO) und Hans Hess (RL, OW) verlangten, dass die Kommission mit den Kantonen eine tragfähige Lösung für die Spitalfinanzierung finden solle; Franz Wicki (C, LU) verlangte lediglich eine geeignete Vernehmlassung bei den Kantonen zum Kommissionsvorschlag. Die Kantone hatten auf die Bekanntgabe der Vorschläge der Ständeratskommission mit massiver Kritik und einer Referendumsdrohung reagiert. Sie befürchten eine massive Einschränkung ihrer Einflussmöglichkeiten und höhere Kosten. Der Antrag Wicki obsiegte gegenüber den beiden anderen Anträgen mit 27 zu 15 Stimmen. Die Rückweisung erfolgte schliesslich mit 36 zu 1 Stimmen.
Bei der erneuten Beratung der Vorlage erläuterte Kommissionssprecherin Christiane Brunner (S, GE), dass die Kommission nach der verlangten Konsultation der Kantone ihr in der Herbstsession 2005 vorgestelltes Konzept aufgab und vom Bundesrat eine sogenannte „Variante bis“ unterbreiten liess. Diese Variante, nahe der ursprünglichen Botschaft, bildete die Basis für die weiteren Beratungen. Je nach Einschätzung wurden die neuen Vorschläge der Kommission als realpolitischer Kompromiss oder als „Minireförmchen“ bezeichnet. Philipp Stähelin (C, TG) beantragte, trotz dem Widerstand der Kantone am ursprünglichen Kommissionskonzept festzuhalten. Mit 21 zu 14 Stimmen lehnte dies der Rat aber ab und schwenkte auf die Linie der Kommissionsmehrheit ein. Damit sollen nun überall in der Schweiz leistungsbezogene Fallpauschalen eingeführt werden, in denen auch die Investitionskosten der Spitäler enthalten sind. Damit können die zu finanzierenden Spitalleistungen besser verglichen werden. Die Kosten sollen zwischen den Kantonen und den Versicherern im Verhältnis 60 zu 40 aufgeteilt werden. Jene Kantone mit tieferen Krankenkassenprämien müssen allerdings nur mindestens 45 Prozent übernehmen. Die Kantone zahlen dabei auch an die Zusatzversicherten und an Privatspitäler, sofern sich diese auf ihrer Spitalliste befinden. Die Vorlage zur Spitalfinanzierung wurde in der Gesamtabstimmung mit 25 zu 1 Stimmen bei 9 Enthaltungen angenommen.
Die vorberatende Kommission kam im Rahmen der Anhörungen zum Schluss, dass gleichzeitig mit der Änderung der Spitalfinanzierung auch eine Änderung des Risikoausgleichs vorzunehmen sei. Sie schlug dazu einen neuen Artikel 18a im Krankenversicherungsgesetz vor. Rolf Escher (C, VS) befürchtete, dass mit einem erweiterten Risikoausgleich, die Anspruchsmentalität der Versicherten angeheizt werde und die Kosten steigen. Entgegen seinem Antrag trat der Rat mit 24 zu 14 Stimmen auf das Geschäft ein. Der Ständerat beschloss darauf, um den Ausgleich unter den Krankenkassen zu verbessern, zusätzlich zu Alter und Geschlecht das Kriterium des erhöhten Krankheitsrisikos aufzunehmen. Konkret sollen Kassen auch für Versicherte Geld erhalten, welche schon im Vorjahr einmal in einem Spital oder Pflegeheim waren. Die Kommissionssprecherin Erika Forster (RL, SG) erläuterte, dass mit der Verfeinerung des Risikoausgleichs die praktizierte Risikoselektion der Kassen eingedämmt werden soll. Der geänderte Risikoausgleich wurde mit 23 zu 7 Stimmen angenommen.
Im **Nationalrat** bezeichnete die deutschsprachige Kommissionssprecherin Ruth Humbel Näf (C, AG) die Vorlage über die Spitalfinanzierung als wichtigsten und wirksamsten Teil der Krankenversicherungsrevision. Gegen den Antrag von Marianne Huguenin (-, VD), die vor negativen Folgen des Wettbewerbsystems warnte, trat der Rat mit 161 zu 3 Stimmen auf das Geschäft ein. Bei der Einführung von Fallkostenpauschalen war man sich mit dem Ständerat weitgehend einig. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Jacqueline Fehr (S, ZH), wollte im Gegensatz zum Ständerat die Investitionskosten für die Infrastruktur nicht in die Pauschalen einbeziehen. Die Fraktionen von SP und Grünen befürchteten Vorteile für die Privatspitäler. Diese könnten ihre Investitionen nach ganz anderen Kriterien tätigen und auf diese Weise Rosinen picken. Die Ratsmehrheit wollte aber eine Vollkostenrechnung ermöglichen und stimmte dem Einbezug der Investitionen mit 104 zu 59 Stimmen zu. Intensiv wurde darüber diskutiert, wie die Kosten für die Listenspitäler zwischen den Kantonen und

den Krankenversicherern aufgeteilt werden sollen. Der französischsprachige Kommissionssprecher Yves Guisan (RL, VD) führte aus, dass diese Aufteilung von Kanton zu Kanton variiere. 2004 lag der Kantonsanteil an den Kosten im Durchschnitt bei 58 Prozent, wobei sich die Unterschiede zwischen 38,3 (Thurgau) und 73,4 Prozent (Genf) bewegten. Die Kommission beantragte, dass der Anteil der Kantone auf mindestens 55 Prozent fixiert wird. Die SP-Fraktion unterstützte einen Minderheitsantrag, der mindestens 60 Prozent verlangte. Der Rat folgte der Kommission mit 111 zu 65 Stimmen. Er lehnte zudem mit 113 zu 58 Stimmen die vom Ständerat vorgesehene Möglichkeit ab, dass Kantone mit tiefem Prämienniveau den Anteil auf 45 Prozent senken könnten. Dies wäre zu kompliziert, argumentierte die Mehrheit. Weiter beschloss der Nationalrat auf Antrag der Kommission mit 132 zu 30 Stimmen, dass künftig schweizweit die freie Spitalwahl (innerhalb der Listenspitäler) gelten soll, auch ohne entsprechende Zusatzversicherung. Das erhöhe den Wettbewerbsdruck, meinte beispielsweise Pierre Triponez (RL, BE). Die freie Spitalwahl wurde einzig von den Fraktionen der Grünen und der EVP/EDU bekämpft. Franziska Teuscher (G, BE) sah in dieser für die Kantone teuren Bestimmung keinen entsprechenden Zusatznutzen und verlangte vergeblich, bei der Fassung des Ständerats zu bleiben. Für eine weitere Wahlfreiheit sprach sich der Rat im Bereich der Geburtshäuser aus. Gegen den Widerstand der SVP-Fraktion beschloss der Nationalrat mit 118 zu 53 Stimmen, dass Spital und Geburtshaus gesetzlich gleichgestellt werden. Eine Kontroverse entspann sich zur Frage der Vertragsspitäler. Entgegen dem Antrag der Kommission, der von linker und grüner Seite unterstützt wurde, hielt der Nationalrat mit 102 zu 69 Stimmen an den vom Ständerat vorgeschlagenen Vertragsspitälern fest. Mit solchen privaten Krankenhäusern, die nicht auf einer kantonalen Spitalliste figurieren und auch keine Kantonsbeiträge erhalten, sollen die Krankenversicherer in Zukunft ebenfalls Verträge abschliessen können. Diese Möglichkeit durchkreuze die Spitalplanung der Kantone argumentierte die Ratslinke. Damit würden von der Grundversicherung mitgetragene Überkapazitäten geschaffen, die die Kosten in die Höhe treiben. Schliesslich kam auch der schwelende Konflikt unter den Kantonen über die Standorte der Spitzenmedizin zur Sprache. Der Rat beschloss gemäss Antrag seiner Kommission und entsprechend der Ständeratsfassung, dass die Kantone die gesamtschweizerische Planung gemeinsam vornehmen. Wenn sie dies indessen nicht zeitgerecht tun, soll der Bundesrat festlegen, welche Spitäler für welche Sparten in den Spitallisten aufzuführen sind. In der Gesamtabstimmung unterstützte der Nationalrat die Vorlage mit 113 zu 54 Stimmen. Die SP-Fraktion lehnte die Vorlage ab, weil mit den Vertragsspitälern ein inkohärenter Beschluss gefasst worden sei, der die Spitalplanung wieder ausheble.

Die vom Ständerat zur Spitalfinanzierung hinzugefügte Vorlage 2 betreffend den Risikoausgleich wurde vom Nationalrat noch nicht beraten.

In der Differenzbereinigung kam der **Ständerat** in einigen Punkten dem Nationalrat entgegen. Für eine ausführliche Debatte sorgte das Thema der freien Spitalwahl. Eine Kommissionsmehrheit war damit einverstanden, dass sich die Versicherten schweizweit in einem beliebigen Spital, das auf einer kantonalen Spitalliste aufgeführt ist, behandeln lassen können. Allerdings solle dabei der Wohnkanton und die Krankenkasse nur jenen Tarif übernehmen, der im Kanton des Patienten gilt. Damit komme man den Anliegen der Kantone entgegen, so die Meinung der Kommissionsmehrheit. Eine Kommissionsminderheit wollte die freie Spitalwahl ohne diese Einschränkung. Ernst Leuenberger (S, SO) wehrte sich als „Gesandter der Kantone“ generell gegen eine freie Spitalwahl und für eine ausserkantonale Behandlung nur aus medizinischen Gründen, entsprechend der ursprünglichen Haltung des Bundesrates. Der Kanton Solothurn rechne aufgrund der freien Spitalwahl mit jährlichen Mehrkosten von 60 Millionen Franken. Für den Kanton Bern, so führte Hans Lauri (V, BE) aus, betrügen die Mehrkosten 160 bis 200 Millionen Franken. Der Antrag Leuenberger wurde mit 3 zu 28 Stimmen abgelehnt. In der Debatte um die freie Spitalwahl hielt die Kommissionspräsidentin Erika Forster (RL, SG) fest, dass die kantonale Spitalplanung nicht unterlaufen würde und wies darauf hin, dass bereits heute 80 Prozent der Versicherten via Zusatzversicherung eine freie Spitalwahl hätten. Bundesrat Pascal Couchepin glaubt ohnehin nicht, dass es zu einem Spitaltourismus komme. Kein Patient lasse sich gerne fernab seines Wohnortes operieren. Nur etwa 2 bis 3 Prozent wollten sich ausserkantonal behandeln lassen. Anita Fetz (S, BS) warnte als Vertreterin der Kommissionsminderheit vor einer „Zweiklassenmedizin“. Die vollen Kosten müssten auch übernommen werden, wenn die ausserkantonale Behandlung teuer sei als im Wohnkanton. Ansonsten hätten nur diejenigen Patienten, die sich eine Zusatzversicherung leisten können, die freie Wahl. Philipp Stähelin (C, TG) befürchtete keine Zweiklassengesellschaft sondern erwartet, dass mit dem Mehrheitsantrag auch ein Preisdruck auf Kantone mit hohen Tarifen entsteht. Der Ständerat folgte in der Frage der Spitalwahl schliesslich mit 30 zu 6 Stimmen der Kommissionsmehrheit. Auch beim Verteilschlüssel der Spitalkosten zwischen Kantonen und Krankenkassen schlug die

Kommission einen Kompromiss vor, der vom Rat mit 29 zu 4 Stimmen gutgeheissen wurde. Demnach sollen die Kantone, wie vom Nationalrat beschlossen, mindestens 55 Prozent zahlen. Allerdings hielt der Ständerat an der Sonderregelung für Kantone mit tiefen Prämien fest, diese können ihren Anteil auf 45 Prozent senken. Keine Einwände hatte der Ständerat gegen die vom Nationalrat eingefügten Artikel, die explizit die Geburtshäuser als Leistungserbringer von stationären Behandlungen nennen. Er fügte lediglich eine Klausel ein, die sicherstellt, dass die Geburtshäuser der kantonalen Spitalplanung unterstellt werden.
Der **Nationalrat** diskutierte vorerst die vom Ständerat unterbreitete Vorlage 2 zum Risikoausgleich. Es lagen ein Nichteintretens-, ein Rückweisungs- und ein Verschiebungsantrag vor. Ruth Humbel Näf (C, AG) warb als deutschsprachige Kommissionssprecherin für einen verfeinerten Risikoausgleich in der Krankenversicherung gemäss dem Ständeratsvorschlag, der neben Alter, Geschlecht und Kanton auch den allfälligen Spital- oder Pflegeheimaufenthalt im Vorjahr berücksichtigt. Nur wenn die Risiken tatsächlich ausgeglichen würden, könnten sich die Versicherungen auf möglichst gute und effiziente Behandlungskonzepte auch für chronisch Kranke konzentrieren. Roland Borer (V, SO) erachtete eine Verfeinerung des Risikoausgleichs als unnötig. Der heutige Mechanismus genüge, deshalb sei auf die Vorlage nicht einzutreten. Zudem sei der Risikoausgleich eine gigantische Umverteilung, die an den Gesamtkosten des Gesundheitswesens nichts ändere. Jürg Stahl (V, ZH) bezeichnete den Risikoausgleich als wettbewerbsfeindliches Element. Im Weiteren könne die kritisierte Jagd der Krankenkassen auf gute Risiken nicht bewiesen werden. Neben der SVP-Fraktion wurde das Nichteintreten von einer Mehrheit der FDP-Fraktion unterstützt. Der Nationalrat trat schliesslich mit 93 zu 74 Stimmen auf die Vorlage ein und lehnte auch eine Rückweisung mit 88 zu 80 Stimmen ab. In der Detailberatung folgte der Rat dann durchgehend den Anträgen der Kommissionsmehrheit. In Ergänzung zum Ständeratsvorschlag legte der Nationalrat fest, dass beim Kriterium Spital- oder Pflegeheimaufenthalt im Vorjahr nur Aufenthalte von mehr als drei Tagen berücksichtigt werden. Abgelehnt wurde mit 103 gegen 57 Stimmen ein Antrag der Linken, der den verfeinerten Risikoausgleich definitiv verankern wollte. Damit bleibt der Ausgleich befristet, gemäss Nationalratsfassung bis fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der neuen Spitalfinanzierung. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 107 zu 58 Stimmen angenommen.

04.062 Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Managed-Care

Botschaft vom 15. September 2004 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Managed Care) (BBl 2004 5599)

Ausgangslage

Mit der Einführung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG SR 832.10) per 1. Januar 1996 wurden die gesetzlichen Grundlagen für die besonderen Versicherungsformen geschaffen. Gestützt auf diese Bestimmungen entstanden innert kurzer Zeit verschiedene besondere Versicherungsformen. Zu den häufigsten gehören die sogenannten Health Maintenance Organizations (HMO) und die Hausarztmodelle, seltener sind Versicherungsmodelle mit Ärztelisten. Nach der anfänglichen Dynamik stagniert heute der Versichertenbestand bei den besonderen Versicherungsmodellen. Dies zeigte unter anderem die Wirkungsanalyse zum KVG (Bundesamt für Sozialversicherung, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Wirkungsanalyse KVG: Synthesebericht Bern 2001, S. 124).
Diverse Studien haben inzwischen gezeigt, dass eine medizinische Versorgung, die von der Diagnose bis zur letzten Therapie von einer Hand gesteuert wird, aus qualitativen und wirtschaftlichen Gründen gefördert werden sollte. Mit der gescheiterten 2. KVG-Revision hätten im Sinne der Förderung solcher Managed Care-Modelle die Versicherer verpflichtet werden sollen, allein oder zusammen mit anderen Versicherern eine oder mehrere besondere Versicherungsformen mit eingeschränkter Wahl der Leistungserbringer anzubieten. Das Parlament hatte ergänzend vorgeschlagen, dass die Versicherer Modelle anzubieten haben, in denen die Leistungserbringer die mit den Versicherern vereinbarte Budgetverantwortung zu übernehmen haben. Damit war faktisch ein Zwang zum Angebot eines integrierten Versorgungsnetzes verbunden, das als Alternative zur Vertragsfreiheit angesehen wurde. Dieser Zusammenhang ist aus Sicht des Bundesrates aufzugeben. Vielmehr sollen die Netzwerke klar als Form von besonderen Versicherungsformen definiert und unabhängig von der Frage der Vertragsfreiheit gesetzlich verankert werden. Der Bundesrat will daher die Rahmenbedingungen für solche Modelle verbessern. Er erachtet die Vertragsfreiheit verbunden mit stärkeren Anreizen als das geeignete Mittel, um diese Modelle zu fördern. Die unter den beteiligten Parteien getroffenen

Vereinbarungen sollen soweit möglich nicht gestützt auf gesetzliche Verpflichtungen, sondern gestützt auf den freien Wettbewerb getroffen werden. Um die Systematik übersichtlicher zu gestalten, werden die bereits bestehenden und die neuen Bestimmungen zum Thema „Besondere Versicherungsformen“ in einem eigenen Abschnitt zusammengefasst. Neu wird der Begriff der integrierten Versorgungsnetze im Gesetz definiert. In diesen integrierten Netzwerken haben die Leistungserbringer die mit den Versicherern vereinbarte Budgetverantwortung zu übernehmen. Im Rahmen dieser Revision schlägt der Bundesrat ausserdem Massnahmen im Medikamentenbereich vor. Die Spezialitätenliste wird ergänzt durch wichtige Arzneimittel für seltene Krankheiten. Zur Eindämmung der Medikamentenkosten wird der Leistungserbringer verpflichtet, sowohl bei der Verordnung eines bestimmten Arzneimittels wie auch bei der Abgabe eines Arzneimittels mittels Wirkstoffverschreibung ein preisgünstiges Arzneimittel abzugeben. Zudem wird die Regelung bezüglich der Weitergabe von Vergünstigungen, die namentlich auch im Zusammenhang mit Medikamenten stehen, ergänzt.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (Managed Care)
05.12.2006 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 2
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (Medikamentenpreise) (Entwurf der Kommission für Sicherheit und Gesundheit des Ständerates)
13.06.2007 SR Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.

Im **Ständerat** führte die Kommissionssprecherin Erika Forster-Vannini (RL, SG) aus, dass man sich im Grundsatz einig sei über die Vorteile von alternativen Versicherungsmodellen. Diese Managed-Care-Modelle sollen durch die Zusammenarbeit aller Beteiligten eine optimale Behandlungsqualität erreichen und dabei die vorhandenen Ressourcen so effektiv wie möglich nutzen. Die Kommissionsmehrheit setzte wie der Bundesrat dafür auf das Prinzip der Freiwilligkeit für Versicherer, Versicherte und Leistungserbringer. Eine Kommissionsminderheit wollte konkretere Regelungen und stärkere Anreize per Gesetz festlegen.
Simonetta Sommaruga (S, BE) beantragte namens einer Kommissionsminderheit den Leistungserbringern eine finanzielle Verantwortung für die medizinische Versorgung der Patienten aufzuerlegen. Vorgeschlagen wurde eine risikogerechte Pauschalvergütung pro Versicherten und eine Beteiligung am Jahresergebnis mit einer Bonus-Malus-Regelung. Der Antrag wurde mit 19 zu 13 Stimmen abgelehnt. Den Krankenkassen soll gemäss Ständerat die Möglichkeit eingeräumt werden, für Managed-Care-Angebote eine längere Vertragsdauer (bis drei Jahre) zu verlangen, um eine bessere Risikoverteilung zu erzielen. Ein vorzeitiger Rücktritt ist bei wesentlichen Änderungen der Versicherungsbedingungen oder gegen spezielle Bezahlung einer vereinbarten Austrittsprämie möglich. Christiane Brunner (S, GE) beantragte als zusätzlichen Austrittsgrund den Fall, dass die Leistungen offensichtlich qualitative Mängel haben. Der Antrag wurde mit 20 zu 11 Stimmen angenommen. Eine längere Diskussion führte der Rat über die Abstufung des Selbstbehalts als zusätzlichen Anreiz für die Versicherten. Der Ständerat hatte bereits in der Herbstsession 2004 in der Krankenversicherung-Teilrevision zur Kostenbeteiligung (04.034) als Erstrat eine generelle Erhöhung des Selbstbehalts von 10 auf 20 Prozent beschlossen. Die Kommissionsmehrheit plädierte dafür, einen tieferen Selbstbehalt für Managed-Care-Modelle – anstelle oder ergänzend zu den bisher gewährten Prämienrabatten – den Versicherungen zu überlassen. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Simonetta Sommaruga (S, BE) beantragte eine im Gesetz festgelegte Differenzierung des Selbstbehaltes: 10 Prozent für Managed Care sowie für Leistungen in dünn besiedelten Gebieten ohne solche Angebote. 20 Prozent für Versicherte, die vom Managed-Care-Angebot nicht Gebrauch machen wollen. Dies sei ein Anreiz für jene 75 Prozent der Versicherten, deren Gesundheitskosten weniger als 7000 Franken pro Jahr ausmachen. Ohne diesen Anreiz für eine koordinierte und integrierte medizinische Betreuung bleibe es bei einer wirkungslosen „Schöne-Worte-Vorlage“, meinte die Antragsstellerin. Eugen David (C, SG) plädierte hingegen dafür, dass die Ärztenetzwerke in Eigenregie bestimmen können, ob sie den Selbstbehalt reduzieren wollen. Ein tieferer Selbstbehalt sei nur dann gerechtfertigt, wenn die Leistungen qualitativ gut und effizient sind. Damit entstünde ein gewünschter Wettbewerb zwischen den Netzwerken, nur so trete eine Wirkung ein. Anita Fetz (S, BS), die die Vorschläge der Kommission insgesamt als „etwas harmlos“ bezeichnet hatte, unterstützte den Minderheitsantrag. Damit würde man dem schweizerischen Gesundheitswesen die

richtige Dynamik geben. Der Antrag der Minderheit wurde schliesslich mit 20 zu 16 Stimmen abgelehnt. Ein weiterer Minderheitsantrag, vertreten durch Bruno Frick (C, SZ) verlangte, dass Kosteneinsparungen aus Managed-Care-Modellen nicht durch den Risikoausgleich unter den Krankenkassen umverteilt, sondern über tiefere Prämien und/oder Selbstbehalte und Franchisen an die Versicherten weitergegeben werden müssen. Die Ratsmehrheit bezweifelte die Umsetzbarkeit dieses Vorschlags, zudem seien die effektiven Folgen unklar. Mit 20 zu 14 Stimmen wurde der Antrag abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 16 zu 3 Stimmen bei 12 Enthaltungen gutgeheissen.
Zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen im Medikamentenbereich wurden in der Kommission zahlreiche weitergehende Anträge eingereicht. Die Kommission beschloss deshalb, diesen Bereich später in einer separaten zweiten Vorlage zu behandeln und dann dem Plenum vorzulegen.
Diese Vorlage zur Medikamentenpreisbildung diskutierte der Rat in der Sommersession 2007. Dabei wurden die ursprünglichen Vorschläge des Bundesrates wesentlich erweitert und verschärft. Auf Antrag der Kommission beschloss der Rat oppositionslos, dass das Bundesamt für Gesundheit (BAG) künftig die Preise patentgeschützter Medikamente alle drei Jahre zu überprüfen hat und diese wenn nötig senken kann. Nach geltendem Recht sind diese Preise praktisch während der gesamten Dauer des 15-jährigen Patentschutzes gleich hoch. Zudem muss das BAG künftig automatisch den Preis überprüfen, wenn ein Medikament breiter anwendbar ist als zunächst vermutet. Uneinig war sich der Rat in der Frage, welche Länder bei der Preisfestsetzung als Vergleich heranzuziehen sind. Die Kommissionsmehrheit schlug vor, in erster Linie „wirtschaftlich vergleichbare Länder“ zu berücksichtigen. Gemäss derzeitiger Praxis sind dies Dänemark, Grossbritannien, Deutschland und die Niederlande. Simonetta Sommaruga (S, BE) beantragte, alle europäischen Länder in den Vergleich miteinzubeziehen. Andere Branchen stünden auch im Wettbewerb mit Portugal, Spanien oder Polen; es sei nicht gerechtfertigt, die Pharmaindustrie derart vor unliebsamer Konkurrenz zu schützen, argumentierte sie. Der Rat unterstützte mit 22 zu 10 Stimmen die Kommissionsmehrheit. In der Gesamtabstimmung hiess der Ständerat die Vorlage zur Medikamentenpreisbildung mit 33 zu Null Stimmen gut.

05.025 Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung

Botschaft vom 16. Februar 2005 zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung (BBl 2005 2033)

Ausgangslage

Mit dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG), welches am 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist, hat der Bereich der Pflege wesentliche sozialpolitisch erforderliche Erweiterungen erfahren: Im Gegensatz zu den oftmals geringen Pflegebeiträgen des alten Rechts vergütet die obligatorische Krankenpflegeversicherung die Pflegemassnahmen, die ambulant, bei Hausbesuchen, stationär, teilstationär oder in einem Pflegeheim durchgeführt werden. Damit ist auch der Kreis der Leistungserbringer geöffnet worden: Waren es unter dem alten Recht lediglich auf eigene Rechnung tätige Krankenschwestern und -pfleger, so sind nun auch Pflegeheime und Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause als Leistungserbringer anerkannt.
Die vor Erlass des KVG geschätzten Mehrkosten für diese Leistungsausweitung wurden im Jahre 1999 erstmals überschritten und die Kosten steigen tendenziell weiter, auch wenn eine Abflachung des Kostenanstiegs und eine Annäherung an die durchschnittliche Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung festzustellen ist. Für einen zunehmenden Anstieg der Pflegekosten spricht auch die demografische, medizinische und gesellschaftliche Entwicklung, die einen wachsenden Bedarf an Pflegeleistungen erwarten lässt.
Um diese finanzielle Entwicklung im Pflegebereich besser in den Griff zu bekommen, wurden im Jahre 1998 auf Verordnungsebene Rahmentarife eingeführt. Die Rahmentarife sind als zeitlich befristete Massnahme eingeführt worden und können keine mittel- bis langfristig taugliche Lösung darstellen. Die geltende Rahmentarifordnung ist daher durch eine Neugestaltung der Pflegefinanzierung – unter Einbezug der verschiedenen Sozialversicherungen und der weiteren Finanzierungsträger – zu ersetzen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 25. Februar 2004 im Rahmen seiner Reformplanung zur Krankenversicherung denn auch entschieden, bis Ende 2004 eine Botschaft zur Neuordnung der Pflegefinanzierung an das Parlament zu verabschieden.
Eine Neuordnung der Pflegefinanzierung hat sich dabei an zwei Reformzielen zu orientieren: Zum einen soll die sozialpolitisch schwierige Situation bestimmter Gruppen pflegebedürftiger Personen

entschärft werden, zum anderen geht es darum, die Krankenversicherung, welche im geltenden System zunehmend altersbedingte Pflegeleistungen übernimmt, finanziell nicht zusätzlich zu belasten. Mag im Pflegealltag die Unterscheidung zwischen krankheits- und altersbedingter Pflege kaum zu treffen sein, so ist dennoch nicht zu verkennen, dass das Alter das Pflegerisiko eindeutig erhöht. Im historisch gewachsenen, kausal, d.h. nach Risiken strukturierten schweizerischen Sozialversicherungssystem sollte diese altersbedingte Mehrbelastung nicht unbegrenzt von der Krankenversicherung getragen werden. Die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung greift diese Reformziele auf und schlägt ein Modell zur Finanzierung der Pflegeleistungen in Abstimmung mit den verschiedenen Sozialversicherungen vor. Das vorgesehene Modell baut in der Krankenversicherung auf den bereits heute rechtlich verankerten Begriffen der Behandlungs- und Grundpflege auf. Grundidee des Modells ist, dass die Krankenversicherung die Kosten für jene medizinischen Massnahmen voll vergütet, welche ein therapeutisches oder palliatives Ziel zur Behandlung einer Krankheit verfolgen (Behandlungspflege), während an die auf die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse ausgerichtete Grundpflege ein Beitrag entrichtet wird. Das vorgeschlagene Modell findet auf alle Versicherten bei Pflege zu Hause und im Heim Anwendung, nicht aber bei der stationären Pflege im Spital. Es ist davon auszugehen, dass der Beitrag an die Grundpflege so festgelegt werden wird, dass die heutige Belastung der Krankenversicherung gemäss Rahmentarifordnung in etwa unverändert bleibt. Kurzfristig werden sich die Auswirkungen auf die pflegebedürftigen Personen daher in Grenzen halten, mittel- bis längerfristig ist aber bei einem unveränderten Grundpflegebeitrag zu erwarten, dass die Haushalte finanziell stärker belastet werden. Als zumindest teilweiser Ausgleich für die stärkere finanzielle Belastung der privaten Haushalte sind zwei begleitende sozialpolitische Massnahmen vorgesehen: Zum einen wird für Personen zu Hause eine Hilflosenentschädigung zur AHV für Hilflosigkeit leichten Grades eingeführt. Diese Entschädigung, die Mehrkosten von 20 Millionen Franken auslöst, soll – zusammen mit dem Beitrag der Krankenversicherung an die Grundpflege – für die Dritthilfe bei den täglichen Lebensverrichtungen verwendet werden. Zum anderen wird für Pflegebedürftige im Heim der heute geltende jährliche Höchstbetrag für den Anspruch auf Ergänzungsleistungen, welcher derzeit auf rund 30 000 Franken festgesetzt ist, aufgehoben. Diese Massnahme führt zu Mehraufwendungen von 236 Millionen Franken für den gesamten Ergänzungsleistungsbereich (158 Mio. Fr. für die Ergänzungsleistungen zur AHV, 78 Mio. Fr. für die Ergänzungsleistungen zur IV).
Die Vorlage schlägt nicht nur Massnahmen auf der Finanzierungs-, sondern auch auf der Kostenseite vor (Prävention der Pflegebedürftigkeit, Verstärkung kostensteuernder Instrumente). Nicht zu verkennen ist allerdings, dass das Rationalisierungspotenzial im Pflegebereich geringer ist als in anderen Bereichen der sozialen Krankenversicherung.

Verhandlungen

19.09.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
21.06.2007	NR	Abweichend.
25.09.2007	SR	Abweichend

Im **Ständerat** stand bei den Beratungen über die neue Pflegefinanzierung die Frage im Zentrum, wie viel Krankenkassen, Kantone und Versicherte künftig für die Pflege zu Hause und im Heim bezahlen müssen. Gemäss Kommissionssprecherin Erika Forster (RL, SG) soll mit der Vorlage die sozialpolitisch schwierige Situation bestimmter Gruppen pflegebedürftiger Personen entschärft werden, zum anderen soll die Krankenversicherung finanziell nicht zusätzlich belastet werden. Diese übernimmt via Prämien heute etwa 60 Prozent der Pflegekosten. Nach dem Vorschlag der Kommission wird der Bundesrat die Pflegeleistungen bezeichnen und die Beiträge der obligatorischen Krankenversicherung im bisherigen Rahmen festlegen. Wie der Rest der Kosten zu decken ist, haben die Kantone zu entscheiden. Die Kommission lehnte den ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates, der zwischen Grundpflege und Behandlungspflege unterscheiden wollte, ab. Dies würde zu Unklarheiten und Streitereien führen, welche Leistungen von den Krankenkassen und welche von den Betroffenen zu zahlen seien, lautete die Begründung. Einverstanden war der Ständerat mit dem Vorschlag des Bundesrates, wonach Altersrentner auch bei leichter Hilflosigkeit eine Hilflosenentschädigung erhalten sollen. Weiter wird für Pflegebedürftige im Heim oder Spital die Obergrenze der jährlichen Ergänzungsleistungen aufgehoben. Eine Kommissionsmehrheit wollte zusätzlich die Freibeträge bei Einkommen und Liegenschaftswert für den Bezug von Ergänzungsleistungen erhöhen. Die EL-Bezüger sollen ihr Vermögen nicht derart verzehren müssen, dass sie im Extremfall zu Sozialhilfebezügern werden und auch ihr Haus verkaufen müssen, argumentierte die Kommissionssprecherin. Trix Heberlein (RL, ZH) votierte im Namen einer

Kommissionsminderheit erfolgreich für ein Verbleiben bei den bisherigen Ansätzen, mit Rücksicht auf die Globalbilanz der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Der Rat stimmte mit 24 zu 19 Stimmen der Minderheit zu. Bei der Durchführung von Leistungen der obligatorischen Krankenversicherung beantragte Hansheiri Inderkum (C, UR), dass nicht nur Ärzte sondern auch Chiropraktoren Drittpersonen beauftragen können, solche Leistungen zu erbringen. Das bringe keine Mehrkosten, im Gegenteil. So müsse für die Verschreibung von Physiotherapie nicht noch ein Spezialarzt aufgesucht werden. Gegen den Willen der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates obsiegte der Antrag mit 24 zu 14 Stimmen. Theo Maissen (C, GR) thematisierte die Frage, ob der Aufenthalt in einer teilstationären Einrichtung, zum Beispiel zur zeitweisen Entlastung des pflegenden Ehepartners nicht doch von der Krankenversicherung übernommen werden sollte. Kommissionssprecherin Erika Forster (RL, SG) gab zu, dass diesem Aspekt in der Kommission wohl zuwenig Beachtung geschenkt wurde und bat den Nationalrat, diese Frage noch einmal zu diskutieren. Ernst Leuenberger (S, SO) verlangte namens einer Kommissionsminderheit, dass die obligatorische Krankenversicherung bei einer akuten Krankheit einmal pro Kalenderjahr die Pflegeleistungen übernimmt, die ambulant durchgeführt werden. Dadurch sei mit Mehrkosten von 50 Millionen Franken zu rechnen. Spitex müsse jedoch erschwinglich bleiben, das sei auch die Forderung der kantonalen Gesundheitsdirektoren. Die Kommissionsmehrheit ging in ihrer Schätzung von bis zu 300 Millionen Franken Mehrkosten aus und beantragte Ablehnung. Der Rat folgte mit 28 zu 14 Stimmen der Kommissionsmehrheit und lehnte diese zusätzliche Leistung ab. Eine weitere Minderheit, vertreten durch Ernst Leuenberger (S, SO) wollte, dass der Bundesrat bei der Festsetzung der Pflegebeiträge die kantonalen Lohnunterschiede berücksichtigt und dass er die Beiträge zweijährlich an den AHV-Rentenindex anpasst. Der Ständerat lehnte diesen Antrag mit 24 zu 12 Stimmen ab. Mit einem weiteren Minderheitsantrag verlangte Ernst Leuenberger (S SO), den Beitrag der Versicherten gesetzlich auf höchstens 20 Prozent zu begrenzen. Dies solle verhindern, dass die Leute im Krankenbett verarmen. Anita Fetz (S, BS) bezeichnete den Entscheid über diesen Antrag als Kernstück der Vorlage. Es dürfe nicht sein, dass alte oder junge Kranke zusätzlich bestraft werden durch noch mehr Finanzleistungen und es ermöglicht wird, dass sie fürsorgeabhängig werden. Erika Forster (RL, SG) erklärte namens der Kommissionsmehrheit, dass man nicht von Bundesseite her festlegen wolle, wer wieviel der Restkosten zu bezahlen habe. Dies sei Sache der Kantone und Gemeinden. Mit 28 zu 10 Stimmen wurde der Antrag der Minderheit abgelehnt. In der Gesamtabstimmung hiess der Rat das Gesetz mit 28 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen gut.

Im **Nationalrat** führte die deutschsprachige Kommissionsvertreterin Ruth Humbel Näf (C, AG) einleitend aus, dass es in der Kommission umstritten war, wie weit eine zusätzliche finanzielle Belastung der Krankenversicherer in Kauf genommen werden könne. Die Kommissionsanträge führen zu einer Mehrbelastung für die Krankenkassen und die Kantone, wobei die Schätzungen weit auseinander liegen. Laut Kommissionssprecherin prognostiziert die Verwaltung für die Versicherer entsprechende Mehrkosten von 130 Millionen Franken, diese selber sprechen von 600 Millionen Franken; für die Kantone beziffert die Verwaltung die zusätzlichen Kosten auf 268 Millionen, diese rechnen mit 300 bis 340 Millionen Franken. Einigkeit habe in der Kommission aber darüber bestanden, dass die Belastung der Patientinnen und Patienten durch Pflegeleistungen berechenbar und begrenzt sein müsse. Die Vorschläge der Kommission schützen vor allem den Mittelstand. Die älter werdenden Menschen sollen nicht mehr befürchten müssen, „dass bei einer allfälligen Pflegebedürftigkeit das ganze Ersparte innert kurzer Zeit wie Schnee an der Sonne dahinschmilzt“. Die Stossrichtung der von der Kommission unterbreiteten Vorlage wurde von allen Fraktionssprecherinnen und -sprechern unterstützt. Bei der Frage der finanziellen Belastung für die Pflegebedürftigen schlug die Kommissionsmehrheit vor, dies im Gegensatz zum Ständerat, dass die Beiträge der Patienten begrenzt werden, und zwar auf 20 Prozent der von der Krankenversicherung nicht gedeckten Kosten. Das entspricht pro Jahr rund 7000 Franken. Den Rest sollen die Kantone übernehmen. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Christine Goll (S, ZH), schlug vor, die jährliche Belastung auf 3600 Franken zu begrenzen. Der Rat folgte mit 95 zu 61 Stimmen der Kommissionsmehrheit. Eine weitere Differenz zum Ständerat schuf der Nationalrat durch die Anhebung der Freigrenzen für den Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Diskussionslos folgte er den Anträgen der Kommission und erhöhte die Vermögensfreigrenze von 25 000 Franken für Alleinstehende auf 37 500 Franken und von 40 000 Franken auf 60 000 Franken für Ehepaare. Gleichzeitig wurde neben dem ersparten Vermögen auch das selbstbewohnte Wohneigentum besser geschützt und der entsprechende Freibetrag von 75 000 auf 112 500 Franken angehoben. Damit solle vermieden werden, dass Leute ihr Haus oder ihre Wohnung verkaufen und in eine vielleicht teurere Mietwohnung ziehen müssen, um die Pflegekosten bezahlen zu können. Der Aufenthalt in einem

Pflegeheim dürfte zudem nicht in die Armut führen, erklärte die französischsprechende Kommissionsvertreterin Liliane Maury Pasquier (S, GE). Die Kommission schlug deshalb vor, den Kantonen bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen vorzuschreiben, dass sie dafür sorgen müssen, „dass keine Person durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim Sozialhilfe benötigt". Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Hansjörg Hassler (V, GR), verlangte, auf diesen Zusatz zu verzichten. Der Rat folgte der Kommissionsmehrheit mit 85 zu 79 Stimmen. Im Gegensatz zum Ständerat beschloss der Nationalrat im Weiteren diskussionslos eine Differenzierung der einzelnen Pflegeleistungen. Statt wie vom Bundesrat vorgeschlagen und vom Ständerat abgelehnt, zwischen einer Behandlungs- und einer Grundpflege zu unterscheiden, differenziert die grosse Kammer zwischen Akut- und Übergangspflege und Langzeitpflege. Die Kosten für die Akut- und die Übergangspflege müssen gemäss Nationalrat von den Krankenversicherungen übernommen werden. Der Nationalrat stimmte in der Gesamtabstimmung der Vorlage mit 151 zu 2 Stimmen zu.
In der Differenzbereinigung folgte der **Ständerat** in der Frage der Kostenbegrenzung für die Patienten oppositionslos dem Nationalrat und fixierte die Beiträge auf 20 Prozent der von der Krankenversicherung nicht gedeckten Kosten. Allerdings wollte der Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat nicht verbindlich regeln, dass die Kantone die restlichen Kosten übernehmen müssen. Bei der Anhebung von verschiedenen Vermögensgrenzwerten bei den Ergänzungsleistungen schloss sich der Ständerat dem Nationalrat an. Für die Verhinderung einer möglichen Sozialhilfeabhängigkeit für Personen, die sich in einem Pflegeheim aufhalten wählte der Ständerat ohne Diskussion eine weniger verbindliche Formulierung als der Nationalrat. Die Kantone haben demnach dafür zu sorgen, dass „in der Regel" durch diesen Aufenthalt keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet wird. Bei der Anspruchsberechtigung für eine mittlere oder schwere Hilflosenentschädigung beschloss der Ständerat anders als der Nationalrat mit 25 zu 5 Stimmen an einer einjährigen Karenzfrist festzuhalten. Eine ausführliche Debatte entspann sich rund um die Frage, ob den Krankenpflegeversicherungen sämtliche Kosten für eine ärztlich angeordnete Akut- und Übergangspflege angelastet werden sollen, wie es Nationalrat vorschlug. Eine Kommissionsmehrheit lehnte dies ab. Kommissionspräsidentin Erika Forster (RL, SG) wollte keine finanzielle Sonderbehandlung für die Akutpflege. Dies führe zu Mehrkosten, die über Prämien finanziert werden müssten. Zudem würden nicht die Patienten sondern die Kantone von einer solchen Lösung profitieren. Anita Fetz (S, BS) argumentierte namens einer Kommissionsminderheit, dass das neue System der Spitalfinanzierung über Fallpauschalen die Spitalaufenthalte verkürzen werde. Nach dem Spitalaustritt hätten viele Personen einen hohen Pflegebedarf, dieser sei krankheitsbedingt und daher von der Krankenversicherung zu übernehmen. Der Rat folgte mit 26 zu 12 Stimmen der Kommissionsmehrheit und hielt an seiner ursprünglichen Fassung fest, wonach die Krankenversicherung lediglich einen Beitrag an die Pflegeleistungen beizusteuern habe. Weiter lehnte der Ständerat die vom Nationalrat beschlossene automatische Anpassung der Pflegetarife gemäss Mischindex (dem Mittel von Lohn- und Preisentwicklung) mit 23 zu 8 Stimmen ab, um damit keine präjudizierende Wirkung auszulösen.

05.055 Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung. Volksinitiative

Botschaft vom 22. Juni 2005 zur Volksinitiative „Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung" (BBl 2005 4315)

Ausgangslage

Der Titel der Volksinitiative „für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung" verdeutlicht bereits das Hauptanliegen, nämlich eine Senkung der Prämien in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.
Zu diesem Zweck verlangt die Initiative einen neuen Verfassungsartikel 117 und eine entsprechende Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 2). Das schweizerische Krankenversicherungssystem soll wie folgt geändert werden:

- Die Krankenversicherung umfasst die Grundversicherung und die Zusatzversicherung; die Grundversicherung untersteht dem Sozialversicherungsrecht, die Zusatzversicherung dem Privatversicherungsrecht.
- Die Grundversicherung trägt die Kosten für medizinische und pflegerische Leistungen, die der Schmerzlinderung, Heilung und Reintegration dienen, zweckmässig und wirtschaftlich sind, und deren Wirksamkeit von der Wissenschaft anerkannt ist.

- Grundversicherer und Leistungserbringer schliessen Leistungsverträge ab, die den Bedürfnissen der Versicherten entsprechen.
- Grundversicherer dürfen nicht an Leistungserbringern und Leistungserbringer nicht an Grundversicherern beteiligt sein.
- Die Grundversicherung wird finanziert durch Beiträge des Bundes und der Kantone sowie durch Beiträge der Versicherten. Die Beiträge der öffentlichen Hand belaufen sich auf insgesamt höchstens 50 Prozent der Kosten. Bund und Kantone leisten ihre Beiträge direkt an die Versicherer.
- Bis zum Inkrafttreten des neuen Artikels 117, drei Jahre nach Annahme der Initiative durch Volk und Stände, können die Versicherten bei ihrem Grundversicherer die Differenz zum bisherigen Leistungsumfang im Rahmen der Zusatzversicherung ohne Vorbehalte versichern.

Mit Blick auf die dem Versicherungssystem eigenen Bereiche, nämlich den zentralen Versicherungselementen, den Leistungen, der Finanzierung und der Kostendämpfung, erweisen sich die von den Initiantinnen und Initianten vorgesehenen Massnahmen zur Senkung der Krankenkassenprämien in der Grundversicherung als nicht zielführend. Die Initiative sieht vor, einen Teil der obligatorischen Sozialversicherung in den freiwilligen Privatversicherungsbereich zu verlagern – allerdings ohne klar festzuhalten, welche Leistungen verlagert werden sollen. Damit wird der soziale Charakter der schweizerischen Krankenversicherung massgeblich gefährdet, ohne dass die Vorschläge zur Kosteneindämmung beitragen würden. Aus diesen Gründen empfiehlt der Bundesrat, die Volksinitiative „für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung“ ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Der Bundesrat betrachtet die 2004 lancierte und teilweise bereits verabschiedete Reform des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung als indirekten Gegenvorschlag zur Initiative. Die Reform zielt ausdrücklich auf eine bessere Kostensteuerung in der sozialen Krankenversicherung, allerdings mit zweckmässigeren und wirksameren Mitteln als die Initiative.

Verhandlungen

25.09.2006	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
14.12.2006	NR	Fristverlängerung bis 28. Januar 2008
18.09.2007	NR	Abweichend.

Im **Ständerat** schloss sich Urs Schwaller (C, FR) namens der Kommission der Haltung des Bundesrates an und beantragte, die Initiative abzulehnen. Das Volksbegehren gefährde den sozialen Charakter der Krankenversicherung und sei untauglich zur Problemlösung. Eine weniger klare Meinung hatte die Kommission in der Frage, ob der Initiative ein direkter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden soll. Eine knappe Mehrheit der Kommission lehnte dies schliesslich ab, weil dadurch laufende Projekte im Gesundheitsbereich wie Managed Care oder Spitalfinanzierung durch einen Gegenentwurf auf Verfassungsstufe blockiert würden. Anita Fetz (S, BS) bezeichnete die SVP-Initiative als Mogelpackung. Diese wolle den Leistungskatalog kürzen, ohne dass man wisse, welche Leistungen gestrichen würden. Ein direkter Gegenentwurf ergebe keinen Sinn. Bundesrat Pascal Couchepin wies darauf hin, dass die von der Initiative anvisierten Leistungskürzungen unter anderem auch den ganzen Bereich der Prävention betreffen würden. Der Bundesrat wolle keine solchen Abstriche an der Grundversicherung, die zudem kaum kostendämpfend seien. Der diskutierte Gegenvorschlag sei dermassen vage, dass er nichts bringe und lediglich eine Alibiübung darstelle. Anderer Meinung war in diesem Punkt Hans Altherr (RL, AR). Als Sprecher der Kommissionsminderheit machte er sich für den einen direkten Gegenvorschlag stark. Der Vorschlag der Minderheit bringe eine notwendige Klärung zur Kranken- und Unfallversicherung und eine Festlegung der Eckwerte der Gesundheitspolitik auf Verfassungsstufe. Philipp Stähelin (C, TG) unterstützte den Gegenvorschlag. Die Verfassung enthalte heute keine inhaltlichen Aussagen zur Krankenversicherung. Der Gegenvorschlag gebe ihr klare Konturen und gleichzeitig würde den laufenden Teilrevisionen ein fester Rahmen gesetzt. Urs Schwaller (C, FR) stellte namens der Kommission abschliessend fest, dass die Initiative etwas verspricht, was sie nicht halten könne und keinen Beitrag zur Kostendämpfung leiste. Der Gegenentwurf bleibe in der blossen Deklamation bekannter und bereits angewandter Grundsätze stecken und sei ebenfalls abzulehnen. Die Initiative selber fand keine Unterstützung im Ständerat. Der Antrag der Kommissionsminderheit für einen Gegenvorschlag wurde jedoch mit 24 zu 16 Stimmen angenommen. In der Folge beschloss der Rat oppositionslos eine Fristverlängerung für die Behandlung dieses Geschäftes bis 28. Januar 2008.
Der **Nationalrat** beschloss seinerseits vorerst lediglich über die Gewährung der Fristverlängerung. Eine Kommissionsmehrheit schlug eine solche vor, um genügend Zeit für die Prüfung eines allfälligen

Gegenvorschlags zur Initiative zu haben. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Stéphane Rossini (S, VS) lehnte sowohl die Initiative wie auch die Erarbeitung eines Gegenvorschlag ab und wehrte sich deshalb gegen eine Fristverlängerung. Der Nationalrat folgte mit 105 zu 62 Stimmen der Mehrheit und dem Ständerat.
Bei der inhaltlichen Debatte zur Volksinitiative zeigte sich, dass diese einzig von der SVP-Fraktion unterstützt wurde. Claude Ruey (RL, VD) sprach von „Etikettenschwindel", Liliane Maury Pasquier (S, GE) von „Populismus". Die Mehrheit des Rates war mit dem Bundesrat und dem Ständerat der Meinung, dass die Initiative den sozialen und solidarischen Charakter der obligatorischen Krankenversicherung infrage stelle und eine Zweiklassenmedizin fördere. Lediglich 53 Nationalräte unterstützten die Initiative. Kommissionssprecher Yves Guisan (RL, VD) beantragte im Weiteren namens einer Kommissionsmehrheit auch den Antrag für einen Gegenvorschlag abzulehnen. Der Antrag bedeutet eine inhaltliche Erweiterung des Ständeratsvorschlags. Guisan machte darauf aufmerksam, dass der Gegenvorschlag neue Modalitäten in der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen einführe, die Vertragsfreiheit werde festgeschrieben sowie eine monistische Finanzierung eingeführt, bei der die Beiträge der öffentlichen Hand an die Versicherer ausbezahlt würden. Felix Gutzwiller (RL, ZH) warb als Vertreter der Kommissionsminderheit für den Gegenvorschlag und argumentierte, er enthalte zentrale Prinzipien, wie das Gesundheitssystem in Richtung reguliertem Wettbewerb weiterentwickelt werden müsse. Auch die Sprecher und Sprecherinnen der CVP- der FDP- und der SVP-Fraktion unterstützten den Gegenvorschlag. Bekämpft wurde er von der Ratslinken. Jacqueline Fehr (S, ZH) stellte fest, dass er „alle gesundheitspolitischen Provokationen beinhaltet, die gegenwärtig politisch diskutiert werden". Das Wettbewerbsprinzip werde verankert, der Leistungskatalog reduziert, die Versicherungen würden gestärkt, das System von Selbstbehalt und Franchisen ausgebaut. Auch Bundesrat Pascal Couchepin wehrte sich wie bereits im Ständerat gegen den Vorschlag. Mit 109 zu 74 Stimmen folgte der Rat aber der Kommissionsminderheit und hiess den Gegenvorschlag gut.

05.089 Für eine soziale Einheitskrankenkasse. Volksinitiative

Botschaft vom 9. Dezember 2005 zur Volksinitiative "Für eine soziale Einheitskrankenkasse" (BBl 2006 735)

Ausgangslage

Die Volksinitiative „Für eine soziale Einheitskrankenkasse" wurde durch die in der Westschweiz aktive Bewegung „Mouvement Populaire des Familles (MPF)" und durch links-grüne Kreise aus weiteren Teilen der Schweiz lanciert. Im Zentrum der Initiative stehen die folgenden beiden Forderungen:

- Die Einrichtung einer Einheitskasse durch den Bund, welche an Stelle der heute tätigen 85 Krankenkassen die obligatorische Krankenpflegeversicherung durchführt.
- Die Festlegung von Prämien nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Versicherten.

Zu diesem Zweck verlangt die Initiative eine Änderung des geltenden Verfassungsartikels 117 (Abs. 3) und eine entsprechende Ergänzung der Übergangsbestimmungen (Art. 197 Ziff. 2).
Mit ihren Anliegen streben die Initiantinnen und Initianten einen fundamentalen Kurswechsel in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an. Nach Ansicht des Bundesrates drängt sich ein solcher Kurswechsel nicht auf. Im Gegenteil ist er der Ansicht, dass ein System mit einer Mehrzahl von Versicherern in der sozialen Krankenversicherung klare Vorzüge gegenüber einer Monopolstellung einer einzigen Krankenkasse aufweist. Die Durchführung der Krankenversicherung durch mehrere Krankenkassen hat in der Schweiz eine lange Tradition und hat sich auch unter dem Krankenversicherungsgesetz vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) bewährt. Mit der vollen Freizügigkeit wird der Bevölkerung der Schweiz eine uneingeschränkte Freiheit bei der Wahl des Versicherers eingeräumt. Die Versicherten können sich entscheiden, ob sie die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) bei ihrer bisherigen Krankenkasse fortführen oder zu einem anderen Versicherer wechseln wollen. Damit sind dem System wesentliche Wettbewerbselemente eigen, die auch die Anreize zu Kosten dämpfenden Massnahmen fördern. Der Bundesrat will diese Wettbewerbselemente mit dem Ziel, die soziale Krankenversicherung effizienter zu gestalten, fördern.
Eine Einheitskasse mit einer dreigliedrigen Führung, zusammengesetzt aus den Behörden, den Leistungserbringern und einer Interessenvertretung der Versicherten, wird angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen unter stark divergierendem politischem Einfluss stehen. Der Bundesrat befürchtet, dass die unterschiedlichen Interessenlagen in der Leitung zu langwierigen Diskussionen führen könnten, die von den Bemühungen zur Kosteneindämmung oder zur

Verbesserung des Kosten-Leistungs-Verhältnisses in der Krankenpflegeversicherung ablenken und de facto zu einer Handlungsunfähigkeit führen würden.
Die Übergangsregelung lässt viele Fragen offen, die innert der gesetzten Frist von drei Jahren kaum zu lösen sind. Namentlich fehlen Lösungsansätze für die Übertragung von Aktiven und Passiven von den bestehenden Krankenkassen auf die Einheitskasse. Nach Ansicht des Bundesrates ist auch eine Umstellung des Finanzierungssystems der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach den Vorstellungen der Initiative nicht zweckdienlich. Die Einführung von Prämien nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Versicherten und damit die Abschaffung der einkommens- und vermögensunabhängigen Kopfprämie kommen der Schaffung einer neuen Einkommens- und Vermögenssteuer gleich. Einer in diesem Punkt vergleichbaren Vorlage, der Volksinitiative „Gesundheit muss bezahlbar bleiben (Gesundheitsinitiative)“, erteilte das Schweizer Stimmvolk im Mai 2003 eine deutliche Absage. Die heute klare Trennung zwischen der versicherungstechnischen Finanzierung einschliesslich der Solidarität zwischen den Geschlechtern, Jung und Alt sowie Gesund und Krank einerseits und den sozialpolitischen Korrektiven über die Prämienverbilligung andererseits würde aufgehoben. Dies in einer Zeit, da die geltende Finanzierung europaweit vor allem in Ländern mit einkommensabhängiger Finanzierung der Krankenversicherung auf grosses Interesse stösst und zum Vorzeigemodell für Reformen der sozialen Krankenversicherung geworden ist. Soweit das geltende System noch Lücken aufweist, werden diese laufend analysiert und korrigiert. Letztmals fand eine Korrektur zu Gunsten der Haushalte in bescheidenen und mittleren finanziellen Verhältnissen mit Kindern statt. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2006 in Kraft. Das angewandte Finanzierungsmodell hat sich durchaus bewährt und seine rasche Anpassungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Es bietet vor allem viele Möglichkeiten, Anreize zu Kosten sparendem Verhalten der Versicherten und Leistungserbringer zu schaffen. Mit den besonderen Versicherungsformen (wählbare höhere Franchisen, eingeschränkte Wahl der Leistungserbringer und Bonusversicherung) haben der Gesetzgeber und in der Folge die Krankenversicherer davon Gebrauch gemacht.
Die Initiative lässt offen, inwieweit Gelder der öffentlichen Hand in die obligatorische Krankenpflegeversicherung fliessen sollen. Jedenfalls macht eine Prämienverbilligung nach dem Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Versicherten bei Prämien, die bereits nach der wirtschaftlichen Situation der Versicherten festgelegt sind, keinen Sinn mehr.
Auch wenn offen bleiben muss, wie die Initiative konkret umgesetzt würde, ist der Bundesrat überzeugt, dass die Initiative für das nach wie vor noch nicht befriedigend gelöste Kostenproblem in der Krankenversicherung keine Lösungsansätze bietet. Eine Lösung kann vielmehr durch eine gezielte Überprüfung der von der OKP zu bezahlenden Leistungen sowie durch eine weitere Senkung der Preise erreicht werden. Diese Linie wird durch eine Abfolge gezielter Massnahmen, die zum Teil schon wirksam sind, verfolgt und ist durch markante Schritte in den kommenden Jahren zu erweitern und zu vertiefen.

Verhandlungen

08.05.2006	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
15.06.2006	SR	Zustimmung.
23.06.2006	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (122:67)
23.06.2006	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (34:6)

Im **Nationalrat** bezeichnete Kommissionssprecher Toni Bortoluzzi (V, ZH) die Initiative als falschen Weg um die Mängel im Gesundheitswesen zu beheben. Die Position der Versicherten würde mit einer Einheitskasse nicht gestärkt. Vielmehr verunmögliche diese die nötige verstärkte wettbewerbliche Ausrichtung des Gesundheitssystems. Zudem habe das Volk die Einführung von einkommensabhängigen Prämien vor drei Jahren schon einmal klar abgelehnt. Als Sprecherin der Kommissionsminderheit warb Christine Goll (S, ZH) für die Initiative. Die zehnjährige Erfahrung mit dem Krankenversicherungsgesetz habe gezeigt, dass der vielgepriesene Wettbewerb unter den Krankenkassen versagt habe. Die Kassen seien zu den grössten Kostentreibern geworden, indem sie Millionen von Franken für Werbekosten aufwenden würden bei der Jagd nach guten Risiken. Die Umsetzung der Initiative, so Goll weiter, sei einfach. Im Sozialversicherungsbereich gebe es Modelle, die gut funktionieren, wie etwa die AHV, die Arbeitslosenversicherung oder die Unfallversicherung mit der Suva. Die Prämien würden nach steuerbarem Einkommen und Vermögen festgelegt. Claude Ruey (RL, VD) zeigte sich im Namen der freisinnig-demokratischen Fraktion überzeugt, dass die Einheitskasse kein einziges Problem im Gesundheitswesen löse. Vielmehr verschlechtere ein solches Monopol das System, schränke die Freiheit der Versicherten ein und erhöhe die Ausgaben. Ruth

Humbel (C, AG) vertrat als Sprecherin der CVP-Fraktion die Auffassung, dass mit dem vorgeschlagenen Prämiensystem die niedrigen Einkommen sowie der Mittelstand stärker belastet würden. Zudem sei eine Einheitskasse kostentreibend und führe in die Staatsmedizin. Gegenteiliger Meinung war Jacqueline Fehr (S, ZH), die im Namen der SP die Initiative unterstützte. Vor allem die mittleren Einkommen und die Familien würden von der Einheitskasse profitieren. Im Weiteren führe der Wettbewerb in der Grundversicherung zu absurden Verhaltensweisen der Kassen. In der ausgedehnten Debatte lehnten die bürgerlichen Fraktionen die Initiative ab. Von dieser Seite wurde auch befürchtet, dass ein Systemwechsel zu einer verstärkten Rationierung führe. Wenn der Staat sparen müsse, werde er direkt Einfluss auf die Leistungen einer Einheitskasse nehmen. Unterstützt wurde die Initiative von den Fraktionen der Grünen und der SP. Mit einer Einheitskasse – paritätisch geführt von den Kantonen, den Leistungserbringern und den Versicherten – statt rund 90 Krankenkassen in der Grundversicherung sowie der Abschaffung der Kopfprämien werde eine notwendige Weichenstellung im Gesundheitswesen vorgenommen. Der Rat entschied sich schliesslich mit 109 zu 61 Stimmen gegen das Begehren.
Im **Ständerat** verliefen die Fronten gleich wie im Nationalrat. Die Sprecherin der vorberatenden Kommission, Erika Forster-Vannini (RL, SG), empfahl die Ablehnung der Initiative, weil sie die falsche Antwort auf ein teilweise berechtigtes Unbehagen sei. Für Urs Schwaller (C, FR) ist sie kein taugliches Mittel um die steigenden Gesundheitskosten in den Griff zu bekommen und Trix Heberlein (RL, ZH) zeigte sich überzeugt, dass das Volksbegehren direkt zu einer Verstaatlichung des Gesundheitswesens führe. Bundesrat Pascal Couchepin warnte davor, dass eine Einheitskasse keine Effizienzsteigerung und wahrscheinlich vor allem höhere Kosten bringe. Zudem käme eine Abschaffung der Kopfprämien der Schaffung einer neuen Einkommens- und Vermögenssteuer gleich. Unterstützung fand die Initiative im Ständerat einzig bei der SP. Gisele Ory (S, NE) argumentierte, dass mit einer Einheitskasse endlich die sinnlose Pseudokonkurrenz der rund 90 in der Grundversicherung tätigen Krankenkassen beendet werde. Im Weiteren schaffe die Initiative mehr Transparenz und senke die Verwaltungskosten. Die Abschaffung der teilweise nicht mehr tragbaren unsozialen Kopfprämien bringe mehr Gerechtigkeit und eine finanzielle Entlastung insbesondere für Familien und ältere Menschen. Anita Fetz (S, BS) kritisierte einen mit sieben Millionen Franken dotierten Politfonds der Schweizer Krankenversicherer Santésuisse, der mit Prämiengeldern gespiesen wurde. Christoffel Brändli (V, GR), Präsident der Santésuisse, bestätigte, dass ein Teil dieses Fonds für den Abstimmungskampf gegen die Einheitsinitiative verwendet werden soll. Der Ständerat beschloss sodann mit 31 zu 7 Stimmen, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Die Volksinitiative wurde in der Volksabstimmung vom 11. März 2007 mit 71,2% Nein-Stimmen abgelehnt.

06.427 Parlamentarische Initiative (SGK-SR). Erneuerung des dringlichen Bundesgesetzes vom 8. Oktober 2004 (Einfrierung der Pflegetarife)

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-SR): 29.05.2006 (BBl 2006 7555)
Stellungnahme des Bundesrates: 30.08.2006 (BBl 2006 7563)

Ausgangslage

Mit dem am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) wurde die Kostenübernahme im Pflegebereich ausgeweitet. Im Gegensatz zum früheren Recht übernimmt die obligatorische Krankenpflegeversicherung insbesondere die Kosten der Pflegemassnahmen, die bei Hausbesuchen oder in einem Pflegeheim durchgeführt werden.
Angesichts der fehlenden Kostentransparenz der Pflegeheime und um die seit 1996 überdurchschnittliche Kostenentwicklung im Spitex- und Pflegeheimbereich besser in den Griff zu bekommen, wurden per 1. Januar 1998 Rahmentarife für die Pflegeleistungen eingeführt. Die Rahmentarife sollten solange gelten, bis die Leistungserbringer die Transparenzvorgaben bezüglich Kostenermittlung und Leistungserfassung erfüllen.
Angesichts der demografischen, der medizinischen und der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung ist zu erwarten, dass in Zukunft der Bedarf an Pflegeleistungen und die Kosten zu deren Erbringung ansteigen werden. Der Bundesrat erklärte sich daher gestützt auf eine Motion vom 4. Dezember 2003 der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit bereit, dem Parlament bis Ende 2004 eine Revision der Pflegefinanzierung zu unterbreiten. Bis zum

Inkrafttreten dieser Regelung galt es eine Übergangsregelung zu finden, die eine dämpfende Wirkung auf die Kostenentwicklung ausübt. Mit der Botschaft vom 26. Mai 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (04.031 Strategie und dringliche Punkte) (BBl 2004 4259) wurde deshalb in einer Übergangsbestimmung die Einfrierung der Pflegetarife bis zum Inkrafttreten der Neuordnung der Pflegefinanzierung vorgeschlagen. Die Bestimmung wurde am 8. Oktober 2004 vom Parlament verabschiedet und als dringlich erklärt (AS 2004 4375). Sie ist bis zum 31. Dezember 2006 befristet.
Mit der Botschaft vom 16. Februar 2005 wurde dem Parlament der Entwurf zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung unterbreitet (BBl 2005 2033). Das Bundesgesetz soll die Finanzierung der Pflegeleistungen durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung neu regeln. Da die Revision der Pflegefinanzierung nicht wie geplant am 1. Januar 2007 in Kraft treten kann, beantragt die Kommission, die Einfrierung der Pflegetarife bis zum Inkrafttreten der Neuordnung aufrechtzuerhalten und das dringliche Bundesgesetz bis zum 31. Dezember 2008 zu verlängern. Damit soll gewährleistet werden, dass sich die neue Regelung lückenlos an die geltende anschliesst.

Verhandlungen

24.04.2006	SPK-SR	Beschluss, eine Initiative der Kommission auszuarbeiten.
05.05.2006	SPK-NR	Zustimmung.
19.09.2006	SR	Beschluss nach Entwurf der Kommission.
14.12.2006	NR	Abweichend.
19.12.2006	SR	Zustimmung.
20.12.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (27:0)
20.12.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (135:0)

Der **Ständerat** folgte ohne Diskussion dem Antrag seiner Kommission und verlängerte die Einfrierung der Pflegetarife bis Ende 2008. Er stimmte der geänderten Übergangsbestimmung zum Krankenversicherungsgesetz mit 23 zu Null Stimmen bei acht Enthaltungen zu.
Im **Nationalrat** war die Verlängerung an sich nicht bestritten. Eine Diskussion ergab sich in der Kommission und im Rat betreffend einer jährlichen Anpassung der Tarife. Eine Kommissionsmehrheit beantragte, dass die Tarife ab 1. Januar 2007 und danach jährlich der Teuerung angepasst werden sollen. Eine Kommissionsminderheit I, vertreten durch Christine Goll (S, ZH) wollte weitergehen und verlangte, dass die Tarife jährlich der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung angepasst werden. Die Antragsstellerin kritisierte, dass mit der sogenannten Einfrierung der Pflegetarife effektiv ein Leistungsabbau bei der Finanzierung der Pflegekosten, beziehungsweise eine Mehrbelastung für die privaten Haushalte erfolge. Eine Minderheit II, vertreten durch Felix Gutzwiller (RL, ZH) wollte im Rahmen dieser Übergangslösung gar keine Anpassung der Tarife festschreiben und sich damit dem Ständerat und dem Bundesrat anschliessen.
Der Antrag der Kommissionsmehrheit obsiegte schliesslich gegen den Antrag der Minderheit I mit 104 zu 58 Stimmen und mit 90 zu 82 Stimmen gegenüber dem Antrag der Minderheit II. In der Gesamtabstimmung stimmte der Rat der Vorlage mit 166 zu Null Stimmen zu.
Im **Ständerat** beantragte die zuständige Kommission mehrheitlich, sich dem Nationalrat anzuschliessen. Die Kommissionspräsidentin Erika Forster-Vannini (RL, SG) befürchtete einen vertragslosen Zustand in der Pflegefinanzierung, wenn man sich nun nicht einigen könne. Das müsse verhindert werden. Die Kommissionspräsidentin betonte jedoch, dass die Anpassung an die Teuerung im KVG keine präjudizielle Wirkung entfalten solle. Der Ständerat stimmte sodann ohne Opposition der Fassung des Nationalrates zu.

06.474 Parlamentarische Initiative (SGK-SR). Verlängerung des Bundesgesetzes über die Anpassung der kantonalen Beiträge für die innerkantonalen stationären Behandlungen

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-SR): 13.11.06 (BBl 2006 9703)
Stellungnahme des Bundesrates: 29.11.06 (BBl 2006 9711)

Ausgangslage

Mit dem Bundesgesetz vom 21. Juni 2002 über die Anpassung der kantonalen Beiträge für die innerkantonalen stationären Behandlungen nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung

(SR 832.14) haben die eidgenössischen Räte eine Übergangsregelung beschlossen, die den Kantonen eine schrittweise Umsetzung der Entscheide des EVG zur Beitragspflicht beim Aufenthalt in der Halbprivat- oder Privatabteilung von innerkantonalen öffentlichen und öffentlich subventionierten Spitälern erlaubt. Die Gültigkeit des Gesetzes war befristet bis zum 31. Dezember 2004.
Nach dem Scheitern der Revisionsvorlage in den eidgenössischen Räten im Dezember 2003 hat der Bundesrat am 15. September 2004 seinen Vorschlag zur Neuregelung des KVG im Bereich der Spitalfinanzierung (04.061, BBl 2004 5551) unterbreitet und gleichzeitig die Verlängerung des Bundesgesetzes über die Anpassung der kantonalen Beiträge für die innerkantonalen stationären Behandlungen bis zum 31. Dezember 2006 beantragt, dies im Hinblick auf das Inkrafttreten der KVG-Revision am 1. Januar 2007. Die eidgenössischen Räte haben dem Antrag zugestimmt.
Da die Zeit für die Bereinigung der Vorlage über die Neuordnung der Spitalfinanzierung in beiden Räten und die Inkraftsetzung durch den Bundesrat nicht ausreicht, beantragt die ständerätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit eine nochmalige Verlängerung des Bundesgesetzes um ein Jahr, bis längstens zum 31. Dezember 2007.

Verhandlungen

16.10.2006	SR	Beschluss, eine Initiative der Kommission auszuarbeiten.
02.11.2006	NR	Zustimmung.
05.12.2006	SR	Beschluss nach Entwurf der Kommission.
14.12.2006	NR	Zustimmung.
20.12.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (27:0)
20.12.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:1)

Der **Ständerat** folgte seiner Kommission und verlängerte die Übergangsregelung für die kantonalen Beiträge an die innerkantonalen Spitalbehandlungen mit 37 zu Null Stimmen. Für Urs Schwaller (C, FR) und Christoffel Brändli (V, GR) war es wichtig, dass die Regelung nur um ein Jahr verlängert wird, damit der nötige Druck für eine rasche Verabschiedung der Spitalfinanzierungsvorlage vorhanden ist. Bundesrat Pascal Couchepin wünschte, dass man, auch wenn die Spitalfinanzierung bis Ende 2007 noch nicht stehe, diese Übung nicht nochmals wiederhole.
Der **Nationalrat** schloss sich ohne Diskussion dem Ständerat an und beschloss die einjährige Verlängerung der Finanzierungsregelung mit 144 zu Null Stimmen.

Lebensmittel / Ernährung

02.439 Parlamentarische Initiative (Ehrler Melchior). Nahrungsmittel. Kennzeichnung von besonderen Eigenschaften aufgrund der schweizerischen Gesetzgebung

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR): 17.02.03
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR): 14.09.04 (BBl 2004 7069)
Stellungnahme des Bundesrates: 24.11.04 (BBl 2004 7083)

Ausgangslage

Nationalrat Melchior Ehrler (C, AG) reichte am 21. Juni 2002 eine parlamentarische Initiative (02.439 Nahrungsmittel. Kennzeichnung von besonderen Eigenschaften aufgrund der schweizerischen Gesetzgebung) ein, mit dem Ziel, dass einheimische Nahrungsmittel, welche aufgrund von gesetzlichen Vorschriften (z. B. umweltgerechte Produktion, artgerechte Tierhaltung oder Lebensmittelsicherheit) höhere Anforderungen erfüllen als vergleichbare importierte Nahrungsmittel, entsprechend gekennzeichnet und ausgelobt werden können.
Die Initiative gründet darauf, dass die schweizerische Gesetzgebung an die Lebensmittelproduktion in vielen Fällen höhere Anforderungen stellt als dies in anderen Staaten der Fall ist. Dies kann bei Konsumentinnen und Konsumenten ein entsprechendes Informationsbedürfnis hervorrufen und – wenn diese Information nicht gewährleistet wird – für inländische Produkte zu einem Konkurrenznachteil führen. Unbestritten ist, dass die hohen gesetzlichen Anforderungen an die Lebensmittelproduktion in der Schweiz zum guten Image dieser Produkte beitragen, doch diese Rahmenbedingungen beeinflussen auch die Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Produktion, welche es im Hinblick auf die progressive Marktöffnung zu stärken gilt. Die Initiative bezweckt denn

auch, dass diese preislichen Wettbewerbsnachteile mindestens teilweise wettgemacht werden können.

Verhandlungen

11.12.2003	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
14.03.2005	NR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
07.03.2006	SR	Zustimmung.
24.03.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (140:50)
24.03.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:2)

Der **Nationalrat** beschloss in der ersten Phase der Initiative mit 117 zu 51 Stimmen Folge zu geben. Darauf unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für eine entsprechende Änderung des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (Art. 16a). Gemäss diesem neuen Artikel dürfen landwirtschaftliche Erzeugnisse und deren Verarbeitungsprodukte mit einer Deklaration versehen werden, die auf gesetzlich vorgeschriebene Eigenschaften oder Produktionsmethoden hinweist. Damit sollen einheimische Produkte, die bezüglich Ökologie oder Tierschutz höhere Ansprüche erfüllen müssen als vergleichbare importierte Lebensmittel, gefördert werden. Der Vorschlag wurde von allen Fraktionen unterstützt. Hildegard Fässler-Osterwalder (S, SG) wies auf den für die SP-Fraktion wichtigen Täuschungsschutz bei dieser Positivdeklaration hin. Obwohl man immer noch der Meinung sei, dass entsprechende Produkte besser über Marketingmassnahmen gefördert werden sollten, unterstütze auch die SP-Fraktion die Vorlage. Der Nationalrat stimmte der Gesetzesänderung mit 143 zu Null Stimmen zu.
Auch im **Ständerat** begrüsste die zuständige Kommission die Möglichkeit, die höheren Anforderungen an inländische Landwirtschaftsprodukte mit einer Deklaration sichtbar zu machen. Simonetta Sommaruga (S, BE) gab zu bedenken, dass die Frage der Lebensmitteldeklaration bereits in der Lebensmittelverordnung geregelt sei. Zudem könnte es künftig im Vollzug Zuständigkeitsprobleme zwischen den Bundesämtern Gesundheit und Landwirtschaft geben. Der Ständerat unterstützte den Vorschlag des Nationalrates mit 23 zu Null Stimmen, bei acht Enthaltungen.

04.054 Für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft. Volksinitiative

Botschaft vom 18. August 2004 über die Volksinitiative "für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft" (BBl 2004 4937)

Ausgangslage

Die Initiative verlangt eine Übergangsbestimmung zu Artikel 120 der Bundesverfassung, die für die Dauer von fünf Jahren eine „gentechnikfreie“ Landwirtschaft vorschreibt. Sie verbietet insbesondere das Einführen und das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten vermehrungsfähigen Pflanzen, Pflanzenteilen und Saatgut, welche für die landwirtschaftliche, gartenbauliche oder forstwirtschaftliche Anwendung in der Umwelt bestimmt sind. Das Verbot gilt ebenfalls für gentechnisch veränderte Tiere, welche für die Produktion von Lebensmitteln und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen bestimmt sind. Dagegen gilt es nicht für die Verwendung importierter gentechnisch veränderter Lebensmittel wie Mais und Soja. Der Initiativtext lässt offen, ob bei einer „gentechnikfreien“ Landwirtschaft auch Futtermittel, Dünger, Pflanzenschutzmittel und Tierarzneimittel unter das Verbot fallen. Der Bundesrat geht davon aus, dass dies nicht der Fall ist. Die Bestimmungen des Gentechnikgesetzes, welches den Schutz von Mensch und Umwelt vor Missbräuchen der Gentechnologie zum Zweck hat, gehen den Initiantinnen und Initianten zu wenig weit. Der Bundesrat stellt dem Begehren entgegen, dass das Gesetz für das Einführen und Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen ein Bewilligungsverfahren vorschreibt, das vom Vorsorgeprinzip geleitet ist und auch für den Schutz der landwirtschaftlichen Produktion sorgt, die keine solchen Organismen verwendet. Gentechnisch veränderte Wirbeltiere dürfen nach diesem Gesetz in der Landwirtschaft nicht verwendet werden. Auch wenn die Forschung und die Produktion auf dem Gebiet der Gentechnologie vom Moratorium nicht unmittelbar betroffen sind, würde doch der Forschungs- und Produktionsstandort Schweiz durch ein temporäres Verbot international an Ansehen und Interesse verlieren. Die Unsicherheit der Perspektiven für die Forschenden könnte zu Abwanderungen und damit zu einem Wissensverlust führen.
Mit einem wissenschaftlich nicht fundierten Einfuhrverbot müssten in den Aussenhandelsbeziehungen Schwierigkeiten, allenfalls Klagen wegen Verletzung von Staatsverträgen, in Kauf genommen werden.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass Artikel 120 der Bundesverfassung und das Gentechnikgesetz dem Schutz der Bürgerinnen und Bürger, der Umwelt sowie der Wirtschaftsfreiheit auf nationaler und internationaler Ebene gerecht werden. Der Bundesrat schlägt deshalb den eidgenössischen Räten vor, die Volksinitiative „für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft“ ohne Gegenentwurf abzulehnen.

Verhandlungen

15.03.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.06.2005	NR	Zustimmung.
17.06.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (35:10)
17.06.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (93:92)

Im **Ständerat** beantragte die vorberatende Kommission, die Initiative gemäss Vorschlag des Bundesrates abzulehnen. Die Kommissionssprecherin Christiane Langenberger (RL, VD) sagte, dass die Ziele der Initiative aufgrund des geltenden strengen Gentechnikgesetzes bereits erfüllt seien. Zudem bestehe wegen der Auflagen für Freilandversuche bereits ein faktisches Moratorium für die Forschung. Bundesrat Joseph Deiss befürchtete, dass durch das geforderte Moratorium von fünf Jahren der Forschungsstandort Schweiz an Attraktivität verlieren würde.
Dem widersprach Simonetta Sommaruga (S, BE). Die Initiative behindere die Forschung nicht und sei vor allem eine Chance für die Landwirtschaft. Sie könne sich dank „gentechfrei“ im internationalen Wettbewerb günstig positionieren und deshalb sei das Moratorium aus marktwirtschaftlicher Sicht ein Gewinn. Die Mehrheit des Rates war jedoch der Meinung, dass die Initiative überflüssig und schädlich sei und folgte dem Bundesrat und der Kommission mit 32 zu 7 Stimmen.
Im **Nationalrat** wollte eine Mehrheit der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur die Initiative zur Annahme empfehlen. Es gehe darum, zu verhindern, dass gentechfreie Kulturen durch Kulturen mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO) kontaminiert werden, führte der deutschsprachige Kommissionssprecher Hans Widmer (S, LU) aus. Darum müsse das Nebeneinander von gentechfreier und GVO-Produktion gewährleistet sein, wie es auch im Gentechnik-Gesetz festgeschrieben sei. Um diese Koexistenz nun auf Verordnungsebene aber überhaupt sauber umsetzen zu können, brauche es Zeit. Diese Zeit werde mit dem Moratorium eingeräumt. Unterstützt wurde die Kommission von den Fraktionen der SP, der Grünen, einzelnen Mitgliedern der CVP- und der SVP-Fraktion sowie einer Mehrheit der EVP-EDU-Fraktion. Die Bauern unter den Befürwortern, etwa Hansjörg Hassler (V, GR), argumentierten, die Schweizer Landwirtschaft müsse mit „Gentech-Freiheit“ ihre Chance im Agrarmarkt nutzen und das Moratorium sei nötig, damit noch offene Fragen in Zusammenhang mit der Anwendung von Gentechnologie in der Landwirtschaft geklärt werden können. Die unbekannten Risiken der Gentechnologie wurden von den Befürwortern verschiedentlich als zusätzlichen Grund angeführt, der für die Initiative spreche. Nichts wissen von einem Moratorium wollte die FDP-Fraktion und eine Mehrheit der CVP- und SVP-Vertreter. Sie sahen darin ein negatives Signal für den Forschungsplatz Schweiz. Zudem sei die Initiative unnötig. Auch solle man, so die Moratoriumsgegner, den Bauern und den Konsumenten die Wahlfreiheit lassen und keine Optionen verbauen.
Ein Rückweisungsantrag von Johannes Randegger (RL, BS), der den Bundesrat verpflichten wollte, einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten, wurde mit 96 zu 83 Stimmen abgelehnt. Es brauche keine neuen Gesetzesartikel, meinte dazu Maya Graf (G, BL), sondern lediglich ein Moratorium, um die Frage der Koexistenz zu klären. Nach mehrstündiger Debatte folgte der Nationalrat schliesslich dem Ständerat und lehnte die Initiative mit 91 zu 88 Stimmen ab. In der Schlussabstimmung am Ende der Session wurde die Initiative noch knapper, mit 93 zu 92 Stimmen mit Stichentscheid der Ratspräsidentin Thérèse Meyer (C, FR), abgelehnt.

Die Volksinitiative wurde in der Volksabstimmung vom 27. November 2005 mit 55,7% Ja-Stimmen angenommen.

Drogenpolitik

95.085 Unerlaubter Verkehr mit Betäubungsmitteln. Uebereinkommen

Botschaft vom 29. November 1995 betreffend das Übereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen (BBl 1996 I, 609)
Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR): 21.3.1996 (Amtl. Bulletin 1996 S. 543) und vom 21.9.1999 (Amtl. Bulletin 1999 S. 1719)
Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-SR): 17.9.1996 (Amtl. Bulletin 1996 S. 623) und vom 15.11.1999 (Amtl. Bulletin Frühjahrssession 2000, Beilagen S. 5)

Ausgangslage

Wie im Zusammenhang mit dem Beitritt zum Psychotropen-Übereinkommen von 1971 und zum Zusatzprotokoll von 1972 zum Einheits-Übereinkommen über die Betäubungsmittel angekündigt, unterbreitet der Bundesrat das Übereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen dem Parlament zur Genehmigung. Dieses jüngste der vier internationalen Betäubungsmittel-Übereinkommen kämpft mit verschiedenen Sanktionen und Massnahmen sowie auf verschiedenen Ebenen gegen den illegalen Handel. Es richtet sich unter anderem auch gegen den Anbau, Erwerb und Besitz von Betäubungsmitteln als Vorbereitungshandlungen zum Konsum. Damit geht dieses Übereinkommen weiter als das Einheits-Übereinkommen von 1961 samt seinem Zusatzprotokoll von 1972 und das Psychotropen-Übereinkommen von 1971. Die Genehmigung und Ratifikation des Übereinkommens, dem bis September 1995 112 Staaten beigetreten sind, sind folgerichtige Schritte, nachdem die Schweiz dieses bereits im November 1989 unterzeichnet hat. Das Parlament erhält Gelegenheit, das Ratifikationsvorhaben zusammen mit den Volksinitiativen „Jugend ohne Drogen“ und „für eine vernünftige Drogenpolitik“ im Rahmen der umfassenden Drogendebatte anfangs 1996 zu diskutieren und eine allfällige Genehmigung zu beschliessen. Der Bundesrat wird das Übereinkommen nur ratifizieren, wenn das Volk über die Droleg-Initiative abgestimmt und sie verworfen hat.
Für die Umsetzung des Übereinkommens braucht es keine Gesetzesrevision mehr. Die Unterstellung der Vorläuferstoffe im engeren und im weiteren Sinne ist bereits anlässlich einer früheren Revision des Betäubungsmittelgesetzes vorgenommen worden, und die Regelungen des Strafgesetzbuches genügen den Erfordernissen des Übereinkommens. Der mit Rücksicht auf das geltende Betäubungsmittelgesetz (Art. 19a und b) und auf die künftige Drogenpolitik erforderliche Handlungsspielraum bleibt aufgrund von Vorbehalten und des nach dem Übereinkommen dem jeweiligen nationalen Gesetzgeber zugestandenen Ermessens gewahrt.

Verhandlungen

21.03.1996 NR Sistierung.
17.09.1996 SR Zustimmung.

Vorlage 1
Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen
21.09.1999 NR Frist.
07.03.2000 SR Zustimmung.
06.12.2004 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates

Der **Nationalrat** beschloss stillschweigend auf Antrag seiner Kommission, die Behandlung des Betäubungsmittelübereinkommens von 1988 bis nach der Volksabstimmung über die Droleg-Initiative aufzuschieben. Nachdem diese Volksinitiative vom Stimmvolk abgelehnt wurde, beantragte die Kommission aufgrund der geplanten Revision des Betäubungsmittelgesetzes die Behandlung des Übereinkommens ein weiteres Mal zu verschieben bis diese Gesetzesrevision abgeschlossen ist. Erst dann sei klar, ob das revidierte Betäubungsmittelgesetz dem Übereinkommen nicht in gewissen Punkten widerspreche. Der Rat stimmte dem einstimmigen Kommissionsantrag ohne Opposition zu.
Der **Ständerat** schloss sich in dieser Frage jeweils dem Nationalrat an.
Nachdem die Revision des Betäubungsmittelgesetzes in der Sommersession 2004 gescheitert war nahm der **Nationalrat** das Geschäft wieder auf die Traktandenliste. Inzwischen sei die Ratifizierung des Übereinkommens zudem relativ dringlich, führte die Kommissionssprecherin Liliane Maury Pasquier (S, GE) aus, weil die Ratifizierung unabdingbare Voraussetzung für die Inkraftsetzung des Abkommens von Schengen sei. Mittlerweile haben bereits 167 Staaten, darunter alle EU-Staaten, das Übereinkommen ratifiziert. Zahlreiche Länder haben zu unterschiedlichen Artikeln Vorbehalte angebracht. Bundesrat und Kommissionsmehrheit schlugen unter anderem einen Vorbehalt zu Artikel 3 Absatz 2 des Übereinkommens vor. Dieser Artikel verlangt, dass die so genannten

Vorbereitungshandlungen zum Eigenkonsum von Betäubungsmitteln zu bestrafen sind. Dies ist zwar in der schweizerischen Gesetzgebung so vorgesehen. Das Betäubungsmittelgesetz erlaubt es allerdings, in leichten Fällen das Verfahren einzustellen und von einer Strafe abzusehen. Mit einem entsprechenden Vorbehalt will man sich diesen Handlungsspielraum bewahren. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Jean Henri Dunant (V, BS), beantragte, auf diesen Vorbehalt zu verzichten. Sie sah darin einen unverantwortlichen Schritt Richtung „Drogen-Eldorado Schweiz". Mit 90 zu 70 Stimmen sprach sich der Rat für die Kommissionsmehrheit aus und verabschiedete den Bundesbeschluss mit 101 zu 54 Stimmen.

01.024 Betäubungsmittelgesetz. Änderung

Botschaft vom 9. März 2001 über die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (BBl 2001 3715)

Ausgangslage

Mit der Revision von 1975 verlor das BetmG seinen Charakter als reines Stoff- Kontrollgesetz, indem erstmals sozialmedizinische und fürsorgerische Massnahmen Aufnahme fanden. Mit den revidierten gesetzlichen Bestimmungen hoffte der Gesetzgeber, den zunehmenden Drogenproblemen wirksamer und gezielter zu begegnen. Seither hat sich die Suchtproblematik in der Schweiz entscheidend verändert. So hat z. B. die Zahl der Abhängigen und der gelegentlich Konsumierenden von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen ab Mitte der Achtzigerjahre deutlich zugenommen. Erst seit Mitte der Neunzigerjahre deuten die vorliegenden Zahlen auf eine Stabilisierung des Konsums von harten Drogen hin (leichter Rückgang beim Heroin-, nur noch schwache Zunahme beim Kokainkonsum). Der Cannabiskonsum weist wie in den meisten übrigen europäischen Ländern weiterhin steigende Tendenz auf. So genannte Lifestyle- oder Designerdrogen traten vor allem in spezifischen Jugendszenen (z. B. Technoszene) in Erscheinung und breiteten sich rasch aus. Das Auftauchen der Immunschwäche Aids setzte die injizierenden Drogenkonsumentinnen und -konsumenten einem zusätzlichen gesundheitlichen Risiko aus und rief nach gezielten präventiven Massnahmen. Die offenen Drogenszenen in mehreren Schweizer Städten lösten Ende der Achtziger- und Anfang der Neunzigerjahre eine öffentliche und politische Debatte aus, welche sehr intensiv und oft emotional geführt wurde, welche aber in breiten Bevölkerungskreisen das Bewusstsein für die Problematik schärfte. Das Vorhandensein der offenen Drogenszenen zwang die Verantwortlichen in Städten und Kantonen aber auch, nach praktikablen Massnahmen zu suchen, um die betroffene Bevölkerung zu entlasten. Auf all diese Entwicklungen und Herausforderungen wurde in Kantonen und Gemeinden pragmatisch mit gezielten Interventionen reagiert (Spritzentausch, Schliessung der offenen Drogenszenen, Ausbau der Hilfsangebote usw.). Der Bund verstärkte 1991 sein Engagement mit der Verabschiedung des „Massnahmenpaketes Drogen" durch den Bundesrat und wenig später mit dem Setzen von Akzenten im Forschungsbereich (z. B. wissenschaftlicher Versuch zur heroingestützten Behandlung). In der Folge entstand ein nationales Konzept für den Umgang mit Drogenproblemen: das Vier-Säulen-Modell der Schweizer Drogenpolitik. Es fand breite Akzeptanz in der Politik, der Fachwelt und bei den Verantwortlichen in Kantonen und Gemeinden. Nicht zuletzt fand es die Unterstützung der Bevölkerung, welche es anlässlich von drei nationalen Abstimmungen zu Drogenfragen bestätigte. Dass die Entwicklung und Umsetzung des neuen drogenpolitischen Konzeptes fast ausschliesslich im Rahmen des geltenden BetmG erfolgte, war dabei kein Zufall. Zum einen standen die besonders betroffenen Gemeinwesen teilweise unter einem derartigen Handlungsdruck, dass sie zahlreiche Projekte rasch in der Praxis erproben mussten und nicht den Zeit raubenden Prozess einer Gesetzgebung abwarten konnten. Zum anderen mussten die Ausgestaltung des nationalen Konzeptes immer wieder neu ausgehandelt, der Konsens gesucht und die Einbindung aller für die Umsetzung der Massnahmen zuständigen Stellen sichergestellt werden. Schliesslich zeigte sich auch, dass – abgesehen von einigen Ausnahmen – das geltende Gesetz durchaus genügend Handlungsspielraum bot für die Umsetzung von innovativen, auf die aktuellen Entwicklungen reagierenden Massnahmen. Die vorgeschlagene Revision ist daher in weiten Teilen der Nachvollzug dessen, was sich in der Praxis in den vergangenen Jahren entwickelt hat. Es geht in erster Linie darum, bewährte und wirksame Massnahmen zu konsolidieren, allenfalls Lücken zu schliessen und die seit der Revision von 1975 neu geschaffenen Interventionsmöglichkeiten gesetzlich zu verankern. Konkret lassen sich die zentralen Ziele des Revisionsvorhabens wie folgt umreissen:
Anpassung des Gesetzes an die Realität in der Schweiz (z. B. Verankerung des Vier-Säulen-Modells und der heroingestützten Behandlung).

Gesetzliche Verankerung der prioritären Ziele im Umgang mit der Suchtproblematik (neuer Zweckartikel)
- Entkriminalisierung des Cannabiskonsums
- Verstärkung des Jugendschutzes
- Gezielte Verstärkung der Repression in ausgewählten Bereichen
- Praktikable Regelungen für Anbau, Fabrikation und Handel betr. Cannabis
- Vereinheitlichung des Vollzugs.

Die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen werden in den meisten Zielbereichen keine einschneidenden Auswirkungen auf die Praxis haben. Sie werden diese vielmehr bestätigen und die mit der Umsetzung der zahlreichen Massnahmen betrauten Fachleute unterstützen. Einzig im Umgang mit der Cannabisproblematik drängt sich aufgrund der aktuellen unbefriedigenden Situation eine Neuorientierung auf, für welche eine Anpassung des Gesetzes unabdingbar erscheint. Angesichts der geschätzten 500 000 gelegentlich oder regelmässig Cannabis Konsumierenden in der Schweiz ist der Vollzug des Gesetzes bezüglich der Bestrafung des Konsums mit vernünftigem Aufwand nicht mehr zu gewährleisten. Bedenkt man zudem, dass die gesundheitlichen Risiken bei moderatem Cannabiskonsum nicht grösser sind als bei anderen legal erhältlichen Substanzen, dann liegt die Aufhebung der Strafbarkeit des Konsums von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis und der Vorbereitungshandlungen dazu nahe. Dieser Schritt will sowohl der gesellschaftlichen Realität Rechnung tragen, als auch Polizei und Justiz entlasten. Als flankierende Massnahme sollen gezielte Impulse im Bereich der Prävention gesetzt werden, um einer allfälligen Banalisierung des Cannabiskonsums entgegenzuwirken und bei sich abzeichnenden Problemen bei Jugendlichen frühzeitig intervenieren zu können. Bei der Bekämpfung des Anbaus von Drogenhanf sowie der Herstellung und des Verkaufs von Cannabisprodukten zeigen sich die Schwächen des geltenden Gesetzes mit aller Deutlichkeit. Die Folgen sind ein sehr uneinheitlicher und aufwändiger Vollzug sowie ein kaum zu kontrollierender Graumarkt, der sich mittlerweile über unsere Landesgrenzen hinaus etabliert hat. Der gesetzgeberische Handlungsbedarf in diesem Bereich ist denn auch praktisch unbestritten. Mit der vorgeschlagenen Revision des BetmG soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, anhand der im Gesetz abgesteckten Rahmenbedingungen klare Prioritäten für die Strafverfolgung festzulegen. Konkret bedeutet dies, dass der Bundesrat mittels Verordnung und innerhalb des gesetzlichen Rahmens bestimmen kann, ob und allenfalls unter welchen Voraussetzungen auf eine Strafverfolgung zu verzichten ist. Dies würde erlauben, dass eine gewisse Zahl von Verkaufsstellen ebenso toleriert werden könnte wie der Anbau von Drogenhanf und die Herstellung von Cannabisprodukten, sofern die vom Bundesrat hierfür definierten Voraussetzungen erfüllt sind. Gleichzeitig soll die Trennung von Industrie- und Drogenhanf anhand von eindeutigen Kriterien ermöglicht und die Bekämpfung des Exports von Cannabisprodukten erleichtert werden. Der Blick über die Grenzen zeigt, dass die meisten europäischen Länder mit ähnlichen Problemen zu kämpfen haben wie die Schweiz und dabei ähnliche Erfolge und Misserfolge erzielen wie unser Land. Das Wundermittel für die Lösung aller Suchtprobleme gibt es nicht. Vor diesem Hintergrund erstaunt nicht, dass viele der in der Schweiz erprobten Massnahmen (Spritzentausch, Schadensverminderung, heroingestützte Behandlung usw.) auf grosses internationales Interesse stossen. Zwar wurde der Schweiz nicht nur Anerkennung, sondern mitunter auch Kritik zuteil. Zahlreiche Länder haben jedoch in jüngster Zeit gesundheits- und sozialpolitischen Anliegen im Umgang mit der Drogenproblematik mehr Gewicht verliehen oder gar Elemente der Schweizer Drogenpolitik übernommen und den jeweiligen nationalen oder regionalen Gegebenheiten angepasst. Insgesamt hat die Schweizer Drogenpolitik der vergangenen Jahre ausserhalb der Landesgrenzen deutlich an Beachtung und Profil gewonnen. Auch die vorgeschlagene Revision des BetmG stösst international auf grosses Interesse, wobei absehbar ist, dass sie sowohl kritische als auch unterstützende und anerkennende Reaktionen auslösen wird.

Verhandlungen

12.12.2001	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
24.09.2003	NR	Eintretensdebatte.
25.09.2003	NR	Eintreten wird abgelehnt.
02.03.2004	SR	Festhalten (= eintreten).
14.06.2004	NR	Nichteintreten (damit ist das Geschäft erledigt).

Im **Ständerat** war in der Debatte zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes das Hauptziel der Vorlage unbestritten, nämlich die Verankerung der vom Volk mehrfach bestätigten Vier-Säulen-Politik des Bundesrates (Prävention, Therapie, Schadensverminderung, Repression). Dazu gehört auch die

kontrollierte Heroinabgabe für Schwerstsüchtige. Der Bundesbeschluss zur ärztlichen Verschreibung von Heroin ist bis 2004 befristet, weshalb diese Massnahme nun auch im Gesetz geregelt werden soll. Zu reden gab demgegenüber die vom Bundesrat und von der Kommission vorgeschlagene Straffreiheit des Cannabiskonsums sowie die rechtliche Behandlung von Anbau, Herstellung und Verkauf von Cannabisprodukten. Für Bruno Frick (C, SZ) sprechen gute Gründe für die Straffreiheit des Cannabiskonsums und für den kontrollierten Handel mit kleinen Mengen. Heute würden Mittel von Polizei und Gerichten in unnötiger Weise gebunden, indem sie gezwungen sind gegen den Cannabiskonsum einzuschreiten. Cannabis sei keine Einstiegsdroge für harte Drogen und deren Konsum sei nicht bedenklicher als der Konsum von Alkohol oder Tabak. Zudem würden durch eine Legalisierung die Märkte für harte und weiche Drogen getrennt. Françoise Saudan (R, GE) unterstützte zwar das Gesetzesvorhaben, spürte aber Unbehagen dabei, Cannabis auf eine Stufe mit Alkohol und Tabak zu stellen. Auch seien die Genfer Behörden höchst beunruhigt mit Blick auf den möglichen grenzüberschreitenden Drogentourismus. Eine Kommissionsminderheit, vertreten durch Jean Studer (S, NE) wollte den Cannabiskonsum nicht völlig straffrei erklären, sondern das Opportunitätsprinzip zur Anwendung bringen. Der Konsum bliebe also grundsätzlich strafbar, doch würde von einer Strafverfolgung abgesehen, sofern bestimmte, in einer Verordnung zu präzisierende Voraussetzungen erfüllt wären. Der Rat schloss sich schliesslich mit 32 zu 8 Stimmen der Kommissionsmehrheit an und sprach sich für die Straffreiheit des Cannabiskonsums aus. Im Bereich des Anbaus und des Handels von Cannabisprodukten stimmte der Rat dem vom Bundesrat vorgeschlagenen und von der Kommission unterstützen Opportunitätsprinzip zu. Das bedeutet, dass via Verordnungsregelung beim Anbau, der Herstellung und dem Verkauf geringer Mengen von Cannabisprodukten auf die Strafverfolgung verzichtet werden soll, wenn diese keine erhöhten Gesundheitsrisiken bergen und an über 18-jährige abgegeben werden. Kommissionspräsidentin Christine Beerli (R, BE) wies auf die neu vorgesehene generelle Meldepflicht für den Hanfanbau hin (ausser für den Eigenkonsum). Stelle die Behörde einen THC-Gehalt fest, der das Gewächs als Drogenhanf klassiert – im Entwurf der Verordnung ist dies 0,3 Prozent –, so müsse nachgewiesen werden, wohin er verkauft wird. Je nachdem gelte dann das Opportunitätsprinzip. Beim Artikel über die Strafbarkeit des Konsums von harten Drogen lehnte es der Ständerat ab, ebenfalls das Opportunitätsprinzip einzuführen, wie es der Bundesrat vorgeschlagen hatte. Der Konsum – in Gassenzimmern und therapeutischen Einrichtungen ausgenommen – bleibt demnach strafbar. Jedoch stimmte der Rat einem Antrag von Michèle Berger (R, NE) mit 31 zu 5 Stimmen zu, wonach bei Personen, die eine Überdosis konsumiert haben, von einer Strafverfolgung abzusehen ist. Die ganze Vorlage wurde in der Gesamtabstimmung mit 25 zu 0 Stimmen angenommen.

Im **Nationalrat** standen dem Antrag der Kommission auf Eintreten sechs Nichteintretensanträge gegenüber, unter anderem von der liberalen Fraktion und von der SVP-Fraktion. Weiter lagen vier Rückweisungsanträge von Ratsmitgliedern der CVP, FDP und EVP vor. Hauptstreitpunkt in der emotionsgeladenen Eintretensdebatte war die Entkriminalisierung des Cannabis-Konsums. Die französischsprachige Kommissionssprecherin Anne-Catherine Ménétrey-Savary (G, VD) warb für eine Weiterführung einer pragmatischen und humanen Drogenpolitik, welche die Bewältigung der Probleme im Zusammenhang mit dem Drogenkonsum nicht einfach der Justiz und der Polizei überlassen will. Felix Gutzwiller (R, ZH), führte als deutschsprachiger Kommissionssprecher aus, dass die heutige Situation mit einem deutlichen Anstieg des Konsums von Cannabis trotz der Kriminalisierung seit 1975 und mit einer völlig unregulierten Hanfbranche nach einem neuen Ansatz verlange. Die Kommission schlug vor, weitgehend dem Ständerat zu folgen und damit auch den unkontrollierten Graumarkt zu regulieren. Demgegenüber erklärte Jean Henri Dunant (V, BS), dass die SVP-Fraktion weder liberalisieren noch legalisieren, sondern am Status quo festhalten will. Cannabis sei eine Droge, die psychisch und physisch krank mache. Mit der Gesetzesrevision würde man charakterschwachen Jugendlichen Zugang zu Drogen ermöglichen. Bundesrat Pascal Couchepin rief dazu auf, die Realität nicht einfach auszublenden und das Drogenproblem mit pragmatischen, wenn auch notgedrungen unvollkommenen Lösungen anzugehen. Die Prohibition habe noch nie funktioniert, sondern nur zu riesigen Gewinnen auf dem Schwarzmarkt und zu Kriminalität geführt. Schliesslich beschloss der Nationalrat mit 96 zu 89 Stimmen, nicht auf die Vorlage einzutreten. Gegen das Eintreten stimmten insbesondere Bürgerliche aus der Westschweiz sowie die Fraktionen der SVP und der Liberalen und drei Viertel der CVP-Fraktion. Für Eintreten stimmten auf der anderen Seite die Fraktionen der SP und der Grünen und eine knappe Mehrheit der FDP-Fraktion.

Im **Ständerat** ging es danach um die Frage, ob der Rat an seinem Eintretensentscheid festhalten will oder nicht. Auf Antrag der Kommission beschloss die Kleine Kammer mit 28 zu 12 Stimmen an diesem Beschluss festzuhalten. Kommissionspräsidentin Christiane Brunner (S, GE) wies darauf hin, dass sich seit dem ersten Ja des Ständerates zur Entkriminalisierung des Cannabiskonsums im

Dezember 2001 das Problem nicht verkleinert sondern eher verschärft habe und deshalb ein klarer Regelungsbedarf bestehe im Bereich von Konsum und Kontrolle von Anbau und Handel von und mit Cannabis. Christiane Brunner orientierte, auch zuhanden des Nationalrates, über die in der Zwischenzeit in der Ständeratskommission geführten Diskussionen über Einzelheiten des Gesetzes. Dabei signalisierte sie, die von der Nationalratskommission vorgeschlagenen detaillierten Vorschriften für Anbau und Handel zu übernehmen (Eintragung aller Produzenten und Händler in einem nationalen Register, Buchführung der Produzenten über Erntemenge und THC-Gehalt, Kontrolle durch die eidgenössische Alkoholverwaltung). Bezüglich Prävention möchte die Ständeratskommission den Ertrag aus der geplanten Lenkungsabgabe zum grössten Teil den Kantonen zukommen lassen. Urs Schwaller (C, FR) wollte mit seinem Nichteintretensantrag ermöglichen, dass in einem neuen Gesetzesentwurf der Schwerpunkt nicht auf die Liberalisierung gelegt werde, sondern auf Jugendschutz, Prävention und auf die Ausformulierung des Opportunitätsprinzips für „kleine" Konsumenten. This Jenny (V, GL) betonte, dass auch für ihn der Jugendschutz zentral sei. Es sei aber eine Tatsache, dass der bestehende Zustand unbefriedigend sei und mit einem Nichteintretensentscheid dieser Zustand zementiert werde. Trix Heberlein (RL, ZH), die ebenfalls für Eintreten plädierte, kritisierte, dass das Opportunitätsprinzip („wenn man will, kann man anzeigen") kein Vorbild für die Politik und für die Umsetzung von Gesetzesnormen sei.
Der **Nationalrat** führte erneut eine emotionsgeladene Eintretensdebatte. Die vorberatende Kommission beantragte mit 13 zu 12 Stimmen, nicht auf die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes einzutreten. Mit 102 zu 92 Stimmen folgte der Rat diesem Antrag und bestätigte seinen Beschluss, den er noch in alter Zusammensetzung vor den Wahlen getroffen hatte. Damit ist das Geschäft erledigt. Die Ratsmehrheit zielte auf Abstinenz, Disziplinierung und Sanktionen, um vor allem die Jugend daran zu hindern, Drogen zu konsumieren. Die unterlegene Minderheit hält gerade diese Methoden und Ziele für das Problem. Wie zuvor stimmten die Fraktionen der SVP und der CVP, je mit wenigen Ausnahmen und eine knappe Minderheit der FDP-Fraktion für Nichteintreten. Der Rat müsse ein deutliches Signal setzen und der Jugend zu verstehen geben, dass der Drogenkonsum grundsätzlich negativ und strafbar sei, erklärte der französischsprachige Kommissionssprecher Claude Ruey (RL, VD). Ruth Humbel (C, AG), die deutschsprachige Kommissionssprecherin war der Überzeugung, dass der Jugendschutz und die Prävention über ein Konsumverbot besser zu erreichen seien. Eine Liberalisierung würde als Banalisierung des Cannabis-Konsums missverstanden und würde zu einer Zunahme des Konsums führen, argumentierten Vertreter der Mehrheit. Für Eintreten votierten die Fraktionen von SP und Grünen und eine knappe Mehrheit der FDP-Fraktion. Ein Nichteintreten auf die Vorlage verlängere einfach den unhaltbaren Status quo, den niemanden befriedige, warnte Felix Gutzwiller (RL, ZH). Die Kriminalisierung sei wirkungslos, sagte Jost Gross (S, TG). Es komme zudem einer Kapitulation des Rechtsstaats gleich, wenn zwei Drittel der polizeilichen Mittel gegen jugendliche Konsumenten weicher Drogen eingesetzt würden, die Drogenhändler aber unbehelligt blieben. Cannabis dürfe weder verteufelt noch banalisiert werden, meinte Evi Allemann (S, BE). Cannabis sei sicher nicht gesund, aber auch nicht schädlicher als Alkohol und Tabak. Auch Bundesrat Pascal Couchepin warb vergeblich für ein Eintreten. Dies würde bedeuten, dass man anerkenne, dass es ein Problem gebe.

16. Bildung, Wissenschaft, Forschung

Übersicht

97.419 Pa.Iv. Zbinden. Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung (WBK)
03.045 ETH. Leistungsauftrag für die Jahre 2004-2007 (WBK)
03.076 Bundesgesetz über die Fachhochschulen (FHSG) (WBK)
06.078 EU-Forschungsprogramme in den Jahren 2007-2013. Beteiligung der Schweiz (WBK)
07.012 Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 (WBK)

97.419 Parlamentarische Initiative (Zbinden Hans). Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung

Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates WBK (WBK-NR): 25.05.00
Bericht der WBK-NR: 17.08.01
Bericht der WBK-NR: 14.05.03
Bericht der WBK-NR: 23.06.05 (BBl 2005 5479)
Stellungnahme des Bundesrates: 17.08.05 (BBl 2005 5547)

Ausgangslage

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats legt den Entwurf zu einer neuen Bildungsverfassung zuhanden der eidgenössischen Räte vor. Die Vorlage geht auf eine parlamentarische Initiative von Nationalrat Hans Zbinden aus dem Jahr 1997 zurück und wurde zusammen mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren erarbeitet. Die Vorlage fasst die unmittelbar bildungsbezogenen Artikel der Bundesverfassung, Artikel 62 bis 67 BV, neu. Sie setzt Ziele für das gesamte schweizerische Bildungswesen, legt die öffentlichen Aufgaben im Schul- und Bildungswesen fest und weist diese den Kantonen und dem Bund zu. Die Kommission beantragt die Ersetzung der geltenden Artikel 62 bis 67 in der Bundesverfassung durch die revidierten Artikel 61a bis 67.
Ziel der parlamentarischen Initiative ist ein Bildungsrahmenartikel als Basis für die Schaffung eines kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hoch stehenden Bildungsraums Schweiz. Mit dem vorgeschlagenen Entwurf stellt die Kommission eine völlig erneuerte Bildungsverfassung vor, welche über die ursprüngliche Zielsetzung der parlamentarischen Initiative hinausgeht. Sie soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Bildungswesens erhöhen, die interkantonale und internationale Mobilität erleichtern und die kantonalen Bildungssysteme in einzelnen Punkten gesamtschweizerisch harmonisieren.

Die wichtigsten Neuerungen sind:
- die Verankerung von Qualität und Durchlässigkeit als wegleitende Ziele für das schweizerische Bildungswesen,
- die ausdrückliche Pflicht zur Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im gesamten Bildungsbereich,
- die gesamtschweizerisch einheitliche Regelung von Eckwerten im Bereiche des Schuleintrittalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie der Anerkennung von Abschlüssen,
- die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulwesen,
- einheitliche Regelung über die Studienstufen und deren Übergänge, über die akademische Weiterbildung, über die Anerkennung von Institutionen sowie der Finanzierungsgrundsätze für die Hochschulen,
- eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für allgemeine Weiterbildung

Kommt die angestrebte einheitliche Regelung der Eckwerte im Schulwesen oder die Erreichung der Ziele auf der Hochschulstufe nicht auf dem Koordinationswege zustande, erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften. Im Bereiche der Hochschulen kann der Bund in diesem Fall zudem die Unterstützung der Hochschulen an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen (subsidiäre Kompetenzen des Bundes).

Verhandlungen

24.06.1998	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
23.06.2000	NR	Die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage wird bis zur Herbstsession 2001 verlängert.
05.10.2001	NR	Die Frist wird bis zur Herbstsession 2002 verlängert.
20.06.2003	NR	Fristverlängerung bis Ende 2005.
05.10.2005	NR	Beschluss abweichend von den neuen Anträgen der Kommission.
06.12.2005	SR	Abweichend.
13.12.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (176:3)
16.12.2005	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:1)

Der von den Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur mit Unterstützung der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) ausgearbeitete Entwurf wurde von der Mehrheit des **Nationalrates** begrüsst. Die Sprecher der parlamentarischen Fraktionen unterstützten im Wesentlichen den Entwurf, der die 26 kantonalen Schulsysteme vereinheitlichen will. Kathy Riklin (C, ZH) betonte, dass diese Revision einen grossen und wichtigen Schritt für die Wissensgesellschaft Schweiz des 21. Jahrhunderts darstellt. Für Ruedi Noser (RL, ZH) wiederum ist diese Reform notwendig, damit die Schweiz weiterhin über das beste Bildungssystem in Europa verfügt. Die Grünen sowie ein Teil der Ratslinken bedauerten, dass das Recht auf Bildung, das Mitbestimmungsrecht für Studierende und eine einheitliche Regelung im Stipendienwesen nicht in die Verfassung aufgenommen werden. Während die Rechtskonservativen die Vorlage ablehnten, weil sie sie als Gefahr für den Föderalismus und die kantonale Autonomie betrachteten, hielt die äusserste Linke die Vorlage für undemokratisch.
Der Nationalrat änderte die Vorlage in einem Punkt, indem er einen Antrag von Pierre Triponez (RL, BE) annahm, der die Anerkennung der Gleichwertigkeit von beruflicher und schulischer Bildung verlangte. Dieser Antrag wurde mit 106 zu 62 Stimmen angenommen.
Bundesrat Pascal Couchepin seinerseits begrüsste die Zustimmung zu diesem neuen Verfassungsartikel, der eine unerlässliche Voraussetzung für das Projekt „Hochschullandschaft Schweiz 2008“ und die Steuerung und Führung des höheren Bildungswesens darstellt.
In der Gesamtabstimmung nahm die grosse Kammer die Vorlage mit 152 zu 8 Stimmen an.
Auch der **Ständerat** begrüsste die Vorlage und beschloss ohne Gegenstimme Eintreten. Die Kleine Kammer schuf zwei Differenzen zum Erstrat. In Artikel 61a Abs.3 nahm der Ständerat die Idee von Pierre Triponez auf und stimmte einer neuen Formulierung seiner Kommission zu. In Artikel 65 Absatz 1 folgte der Rat ebenfalls einem Antrag seiner Kommission und ergänzte den Artikel mit dem Begriff Forschung.
In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 32 zu 0 Stimmen angenommen.
Die Differenzen wurden vom **Nationalrat** diskussionslos bereinigt. Bundesrat Pascal Couchepin zeigte sich erfreut über diesen Kompromiss und die Unterstützung des Parlaments, bevor die Vorlage zur Volksabstimmung gelangt.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 mit 85,6% Ja-Stimmen gutgeheissen.

03.045 ETH. Leistungsauftrag für die Jahre 2004-2007

Botschaft vom 6. Juni 2003 zum Leistungsauftrag des Bundesrates an den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen für die Jahre 2004-2007 (BBl 2003 5270)

Ausgangslage

Mit der Botschaft legt der Bundesrat den Eidgenössischen Räten den Leistungsauftrag an den ETH-Bereich für die Jahre 2004-2007 zur Genehmigung vor.
Auf der Grundlage der Verordnung ETH-Bereich[1] hat der Bundesrat am 12. Mai 1999 dem ETH-Rat einen ersten Leistungsauftrag für die Jahre 2000–2003 erteilt. Im Juni 2002 führte eine internationale Expertengruppe eine Überprüfung dieses Auftrags durch. Am 21. März 2003 haben die eidgenössischen Räte die Revision des ETH-Gesetzes[2] verabschiedet. Damit wurden neue gesetzliche Grundlagen für die Führung mittels Leistungsauftrag und Globalbudget geschaffen. Der revidierte Gesetzestext hält namentlich fest, dass der Bundesrat als Auftraggeber des Leistungsauftrages diesen der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen hat. Der Leistungsauftrag für die Jahre 2004-2007 formuliert sieben strategische Ziele, die der ETH-Bereich innerhalb der Leistungsperiode zu erfüllen hat:

1. Der ETH-Bereich verfügt über eine im internationalen Vergleich erstklassige und attraktive Lehre.
2. Der ETH-Bereich konsolidiert seinen Platz an der Spitze der internationalen Forschung.
3. Zur Sicherstellung einer qualitativ hoch stehenden Lehre und Forschung schafft der ETH-Bereich attraktive Arbeitsbedingungen und fördert die Chancengleichheit.
4. Der ETH-Bereich definiert und fördert zukunftsträchtige Fachgebiete.
5. Der ETH-Bereich verstärkt seine Kooperationen mit den übrigen Schweizer Hochschulen.
6. Zur Förderung der Innovationskraft der Schweiz wird das im ETH-Bereich geschaffene Wissen vermehrt technologisch und wirtschaftlich genutzt.
7. Die Rolle der Institutionen des ETH-Bereichs in der Gesellschaft wird verstärkt.

Der ETH-Bereich erstellt einen jährlichen Rechenschaftsbericht über den Stand der Zielerreichung.
Zur Erfüllung des Leistungsauftrages 2004–2007 wurde ein Zahlungsrahmen in Höhe von 7830 Millionen Franken vorgesehen und in der BFT-Botschaft vom 29. November 2002 ausgewiesen. Der Leistungsauftrag sieht für 2004 einen Zahlungskredit von 1844 Millionen Franken vor, für 2005 von 1907 Millionen, für 2006 von 2005 Millionen und für 2007 von 2074 Millionen. Darüber hinaus sind im Leistungsauftrag Kriterien für eine transparente Mittelzuteilung durch den ETH-Rat an die Institutionen festgehalten.
Eine internationale Expertengruppe wird nach der ersten Hälfte der Leistungsperiode eine Evaluation durchführen, die dem Parlament unterbreitet wird und die als Grundlage für die Ausgestaltung des Leistungsauftrags für die Periode 2008-2011 dient.

Verhandlungen

01.10.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
01.12.2003 NR Zustimmung

Im **Ständerat** erinnerte Kommissionspräsident Peter Bieri (C, ZG) an die Bedeutung, den dieser Beschluss für die Etablierung der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) an der Spitze der internationalen Forschung hat. Im Weitern hob er den hohen Stellenwert der Zusammenarbeit mit den übrigen Schweizer Hochschulen hervor. Für Michèle Berger-Wildhaber (RL, NE) geht es hier um die Schaffung eines eigentlichen nationalen Forschungssystems und in den Augen von Pierre-Alain Gentil (S, JU) ebnet dieser Leistungsauftrag den Weg zu einer Debatte um die interne Organisation der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und um deren Positionierung in der schweizerischen Hochschullandschaft. In der Gesamtabstimmung nahm der Rat den Bundesbeschluss über den Leistungsauftrag 2004-2007 des ETH-Bereichs mit 29 Stimmen einhellig an.
Der **Nationalrat** folgte seiner Kommission und stimmte dem Beschluss mit 155 Stimmen diskussionslos zu.

03.076 Bundesgesetz über die Fachhochschulen (FHSG)

Botschaft vom 5. Dezember 2003 zur Änderung des Fachhochschulgesetzes (BBl 2004 145)

Ausgangslage

Auf der Grundlage des Fachhochschulgesetzes vom 6. Oktober 1995 (FHSG) genehmigte der Bundesrat 1998 sieben Fachhochschulen, die sich aus den früheren Höheren Technischen Lehranstalten (HTL), den Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV) und den Höheren Fachschulen für Gestaltung (HFG) gebildet hatten. Die Fachhochschulen haben in der Aufbauphase (1996-2003) verschiedene Überprüfungen ihrer Führungs- und Organisationsstrukturen sowie Studiengänge durch den Bund durchlaufen und sich als dritter Pfeiler des Hochschulbereichs neben den kantonalen Universitäten und den Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) etabliert.
Dem Bund sind mit der Totalrevision der Bundesverfassung zusätzliche Regelungskompetenzen auf Gesetzesstufe im Bildungsbereich übertragen worden. In der Berufsbildung wurde der Geltungsbereich um die Bereiche Gesundheit, soziale Arbeit und Kunst (GSK-Bereiche) erweitert Mehrere parlamentarische Vorstösse haben diese Erweiterung auch auf der Fachhochschulstufe gefordert. Im Weiteren verlangen die Umsetzung der Erklärung von Bologna und die Einführung des zweistufigen Systems Bachelor/Master eine rasche Änderung des Fachhochschulgesetzes.
Im Zentrum der Teilrevision stehen:
- die Erweiterung des Geltungsbereichs um die GSK-Bereiche, einschliesslich der Anpassung der Zulassungsbestimmungen,
- die Einführung der zweistufigen Ausbildung (Bachelor/Master),
- die Schaffung der Grundlagen für ein Akkreditierungs- und Qualitätssicherungssystem,
- eine bessere Aufgabenteilung und -entflechtung zwischen dem Bund und den Trägern der Fachhochschulen.

Ziel der Revision ist es auch, die Regelungsdichte abzubauen, die Autonomie der Fachhochschulen gezielt zu stärken und über diesen Weg die Integration der Fachhochschulen in die Hochschullandschaft Schweiz vorzubereiten.
Mittelknappheit des Bundes und Schuldenbremse haben zur Folge, dass die neuen GSK-Bereiche auch nach der Überführung in die Regelungskompetenz des Bundes subventionsrechtlich nicht gleich behandelt werden. Eine subventionsrechtliche Gleichstellung mit den Bereichen Technik, Wirtschaft und Design ist – mit einem finanzpolitischen Vorbehalt – für das Jahr 2008 in Aussicht gestellt. Die Kantone haben sich nach Gesprächen mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und nach Anpassungen des Vorentwurfs, namentlich bei der Integration der GSK-Bereiche, den Zulassungsbestimmungen und der Subventionierung, bereit erklärt, die Teilrevision trotz der geringen finanziellen Unterstützung des Bundes in den GSK-Bereichen bis Ende 2007 mitzutragen. Sie lehnen indessen die Klausel in der Übergangsbestimmung ab, welche dem Bund die Möglichkeit eröffnet, aus finanzpolitischen Gründen den Zeitpunkt der subventionsrechtlichen Gleichbehandlung für die GSK-Bereiche über 2007 hinaus aufzuschieben.

Verhandlungen

10.03.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
28.09.2004	NR	Abweichend.
02.12.2004	SR	Abweichend.
08.12.2004	NR	Abweichend.
13.12.2004	SR	Abweichend.
14.12.2004	NR	Abweichend.
15.12.2004	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
15.12.2004	NR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
17.12.2004	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0)
17.12.2004	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (190:0)

Der **Ständerat** folgte seiner Kommission und trat ohne Gegenstimme auf die Vorlage ein. Christiane Langenberger (RL, VD) wies als Kommissionssprecherin auf die wichtigsten Punkte dieser Revision hin: die Integration der Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst in das Fachhochschulsystem, die Einführung des Bologna-Systems sowie eines Akkreditierungs- und Qualitätssicherungssystems, das den Fachhochschulen (FHS) nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen soll.
In der Detailberatung stimmte die Kleine Kammer verschiedenen Änderungen am Entwurf des Bundesrates zu. So soll der Land- und Forstwirtschaft der Status als autonomer Bereich belassen werden, um, wie Christiane Langenberger ausführte, ihrer Bedeutung besser Rechnung zu tragen. Sie sollen in der Aufzählung der FHS-Bereiche explizit aufgeführt werden.
Die Einführung der zweistufigen Ausbildung (Bachelor/Master) im Sinne der Bologna-Reform wurde angenommen. Der Rat folgte seiner Kommission und ergänzte das Gesetz in dem Sinne, dass die Kantone befugt sein sollen, zum Erwerb des Masters zusätzliche Zulassungsvoraussetzungen zu

erlassen. Erklärtes Ziel ist es, dass der Bachelor als Regelabschluss in den FHS aufgewertet wird und die Bachelor-Ausbildung einen berufsqualifizierenden Abschluss bieten muss.
Der Rat lockerte die Zulassungsbedingungen insbesondere für die Inhaberinnen und Inhaber einer gymnasialen Maturität. Angesichts der Schwierigkeit für künftige Studierende, einen Arbeitsplatz für das Vorpraktikum zu finden, beantragte die Kommission, dass diese Praxiserfahrung auch während des Studiums erworben werden kann.
Der Kernpunkt dieser Revision, die Integration der Studiengänge in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst (GSK-Bereiche), blieb im Rat unbestritten. Die Beratungen drehten sich vor allem um die Finanzierung. Der Bundesrat sah zwar eine Subventionierung in der Höhe von jährlich 20 Millionen bis 2007 und ab 2008 eine Gleichstellung mit anderen FHS vor, wollte aber – ebenso wie die Finanzkommission – die Möglichkeit offen halten, diese Gleichstellung aufzuschieben, falls die Finanzlage des Bundes dies erfordern sollte. Mit 22 zu 19 Stimmen lehnte der Rat diesen Antrag ab mit dem Argument, dass dadurch Unsicherheiten geschaffen würden und der Bund gegenüber den Kantonen an Glaubwürdigkeit verlieren würde. Der Ständerat stellte sich, unterstützt von Bundesrat Joseph Deiss, gegen den Antrag, die Subventionierung anstelle des bisherigen festen Drittels auf „höchstens“ ein Drittel der Investitions- und Betriebskosten zu beschränken. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 37 Stimmen einhellig angenommen.
Der **Nationalrat** stellte den Revisionsbedarf nicht in Frage, schaffte aber verschiedene Differenzen zum Ständerat. So will die Grosse Kammer, wie von der Kommissionsmehrheit und vom Bundesrat vorgeschlagen, die Inhaberinnen und Inhaber einer gymnasialen Maturität verpflichten, vor dem Eintritt in eine FHS ein einjähriges Berufspraktikum zu absolvieren. Die Mehrheit der Ratsmitglieder war der Meinung, dass die Absolventen der verschiedenen Maturitäten gleich zu behandeln sind; wer die Berufsmatura abgeschlossen hat, wird auch nicht prüfungsfrei zur Universität zugelassen. Auch gilt es zu vermeiden, dass die FHS zu Light-Universitäten werden.
Nicht gefolgt ist der Nationalrat der Kleinen Kammer bei der Akkreditierungsfrage. Er räumte somit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement die Möglichkeit ein, die Prüfung der Akkreditierungsgesuche von FHS und ihrer Studiengänge Dritten zu übertragen, um die Qualität und die Besonderheiten des dualen Ausbildungssystems in der Schweiz zu sichern. Der Nationalrat beschränkte die finanzielle Beteiligung des Bundes auf die Hälfte der akkreditierungsbedingten Kosten.
Abgesehen von einigen weiteren geringfügigen Differenzen nahm der Nationalrat die Gesetzesrevision mit 137 Stimmen einhellig an.
Bei der Differenzbereinigung hielt der **Ständerat** an verschiedenen Beschlüssen fest. Bei Artikel 5, der die Zulassung zu den FHS regelt, wollte der Ständerat den Zugang für die Inhaber/innen einer gymnasialen Maturität flexibler gestalten, indem ihnen ermöglicht wird, das Berufspraktikum während des FHS-Studiums zu absolvieren, während die Mehrheit des Nationalrates und der Bundesrat die Besonderheit des dualen Ausbildungssystems als Voraussetzung für den Zugang zu den FHS festgeschrieben haben wollte. Gisèle Ory (S, NE), Sprecherin der Kommissionsminderheit, war der Auffassung, dass die vom Ständerat angestrebte Öffnung dem Ziel der FHS, die praktischen Lehrgänge aufzuwerten, zuwiderlaufe. Sie befürchtete einen Andrang von gymnasialen Maturandinnen und Maturanden; dies würde an den FHS das theoretische Niveau anheben, wodurch die im theoretischen Bereich weniger Begabten, die allerdings gute berufspraktische Fähigkeiten mitbringen, weggedrängt würden. Ausserdem würde dadurch eine Ungleichbehandlung eingeführt, da die Absolventen und Absolventinnen einer Berufsmaturität vor der Zulassung zur Universität ein Übergangsjahr absolvieren müssen. Die Kleine Kammer folgte der Kommissionsmehrheit und hielt mit 14 zu 13 Stimmen an dieser Differenz fest. Auch an den Differenzen zu den Zulassungsbedingungen wurde festgehalten. Die Mehrheit der Kommission war der Meinung, dass auf Gesetzesstufe keine weiteren Regelungen eingeführt werden sollen, weil die Bedingungen für Absolventinnen und Absolventen höherer Fachschulen auf Verordnungsstufe geregelt würden. Ausserdem sei es nicht Sache des Bundes, die pädagogische Zielsetzungen der FHS zu formulieren. Die Kleine Kammer hielt auch an einer Differenz betreffend die Akkreditierung fest. Christiane Langenberger (RL, VD) vertrat im Namen der Kommission die Meinung, dass den Kantonen freizustellen sei, wem sie die Beurteilung der Akkreditierungsgesuche übertragen wollen.
Der **Nationalrat** hielt an seinem Beschluss betreffend den FHS-Zugang für gymnasiale Maturanden und betreffend die Akkreditierung von Inhabern ausländischer Diplome fest, schloss sich aber bei allen anderen Differenzen dem Ständerat an.
Der **Ständerat** folgte dem Nationalrat bereffend die Akkreditierung ausländischer Diplomabschlüsse, hielt aber in Bezug auf den FHS-Zugang für gymnasiale Maturanden an seiner Position fest.

Da die beiden Räte an den Differenzen betreffend Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b festgehalten hatten, musste eine **Einigungskonferenz** einberufen werden. Sie beantragte mit 16 zu 8 Stimmen, der Version des Nationalrats zu folgen. Diesem Antrag stimmten darauf beide Räte zu.
In der Schlussabstimmung wurde die Revision des FHSG in beiden Räten praktisch einstimmig angenommen.

06.078 EU-Forschungsprogramme in den Jahren 2007-2013. Beteiligung der Schweiz

Botschaft vom 13. September 2006 zur Finanzierung der Beteiligung der Schweiz an den Programmen der EU in den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration in den Jahren 2007-2013 (BBl 2006 8107)

Ausgangslage

Die Europäische Union wird in den Jahren 2007-2013 umfassende Programme in den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration durchführen.
Mit der Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament die Verpflichtungskredite, die der Schweiz den Abschluss eines Abkommens zur integralen Teilnahme am 7. Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration 2007-2013 und am 7. Rahmenprogramm der Europäischen Atomgemeinschaft für Forschungs- und Ausbildungsmassnahmen 2007-2011 erlauben werden.
Das vorgesehene Abkommen zu den 7. Forschungsrahmenprogrammen 2007-2013 erlaubt eine Fortsetzung der heute bestehenden integralen Zusammenarbeit mit der EU: Das Abkommen Schweiz – EU zu den 6. Forschungsrahmenprogrammen 2003-20062 wird seit dem 1. Januar 2004 umgesetzt, läuft aber Ende 2006 aus. Das erste Abkommen zur wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit mit der EU war Bestandteil des ersten Pakets von sieben sektoriellen Abkommen, die vom Parlament 1999 genehmigt und im Jahr 2000 vom Volk angenommen wurden.
Die bisherige integrale Zusammenarbeit hat sich gemäss einer eingehenden, unabhängigen Evaluation bewährt. Mit der Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament die Genehmigung eines Verpflichtungskredits von 2545,4 Millionen Franken, der wie folgt aufgeteilt wird: 2364,4 Millionen Franken für den Abschluss eines Vertrags mit der EU zur integralen Beteiligung der Schweiz an den 7. Forschungsrahmenprogrammen in den sieben Jahren 2007-2013, 100 Millionen Franken als Reserve für erhöhte Beitragszahlungen in Folge von Schwankungen des Wechselkurses und im BIP-Verhältnis, 51 Millionen Franken für die Finanzierung von nationalen Begleitmassnahmen zur Unterstützung der Schweizer Forscherinnen und Forscher und 30 Millionen Franken für Schweizer Beiträge an das internationale Projekt ITER/Broader Approach.
Über die Begleitmassnahmen werden den potenziellen Schweizer Partnern Beratung und Unterstützung im Hinblick auf ihre Projektbeteiligungen angeboten. Dadurch sollen die Beteiligungsmöglichkeiten ausgeschöpft und ein angemessener Mittelrückfluss erzielt werden. Vorläufige Berechnungen zum bisherigen Rückfluss zeigen, dass die Beiträge, die die Schweiz an die EU zahlt, als Projektmittel in den 6. Forschungsrahmenprogrammen in unser Land zurückfliessen. Wichtiger aber als der rein finanzielle Rückfluss ist für die Schweiz der wissenschaftliche, technologische und wirtschaftliche Nutzen aus dem Wissenstransfer sowie die Möglichkeit, in den besten europäischen Kooperationsnetzen mitzuarbeiten. Dazu müssen sich Wissenschaft und Wirtschaft mit den besten Kräften auch in EU-Gremien engagieren, die dank der integralen Beteiligung für die Schweiz offen sind.
Das laufende Abkommen mit der EU zu den 6. Forschungsrahmenprogrammen sieht seine Erneuerung für die 7. Forschungsrahmenprogramme bereits vor. Das neue Abkommen wird voraussichtlich demjenigen zu den 6. Forschungsrahmenprogrammen entsprechen und nur in wenigen Punkten angepasst werden.

Verhandlungen

12.12.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
13.12.2006	SR	Abweichend.
14.12.2006	NR	Zustimmung.

Im **Nationalrat** war Eintreten zwar unbestritten, eine Kommissionsminderheit Pfister Theophil (V, SG) unterstützt von der SVP-Fraktion beantragte jedoch eine Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, die Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) vorgängig dem

Parlament zu unterbreiten und weitere Punkte im Zusammenhang mit der Finanzierung, der Qualität, der Nutzung und der Effizienz der Forschungsprogramme zu prüfen. Ein Eventualantrag der gleichen Minderheit beschränkte sich auf den Auftrag, vorgängig die BFI-Botschaft vorzulegen. Die Kommissionssprecher wiesen darauf hin, dass es für die Schweiz nur eine volle Beteiligung oder keine Beteiligung geben kann. Die Kommission sei überzeugt, dass die Chance, sich im europäischen Forschungswettbewerb zu behaupten, weiterhin genutzt werden soll. Die Minderheit Pfister Theophil (V, SG) begründete ihren Rückweisungsantrag damit, dass die Frage des Nutzens dieser Programme nicht geklärt und in der Botschaft des Bundesrates keine klaren Ziele formuliert seien. Alle anderen Fraktionen unterstützten die Vorlage und waren sich einig über die grosse Bedeutung der Schweizer Teilnahme an den EU-Forschungsprogrammen. Für Bundesrat Pascal Couchepin hat die spätere Verabschiedung der BFI-Botschaft insofern keine Bedeutung, als sie einen anderen Zeitrahmen betrifft als das EU-Forschungsprogramm. Er gab zu bedenken, dass die Schweiz den Anschluss verliere, wenn dem Programm nicht schon jetzt zugestimmt werde. Der Rat lehnte den Rückweisungsantrag mit 121 zu 40 Stimmen und den Eventualantrag mit 124 zu 42 Stimmen ab. In der Detailberatung wollte eine Kommissionsminderheit Ruth Genner (G, ZH) den Kredit um den Betrag an die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) kürzen. Begründet wurde dies damit, dass die Grünen die Atomtechnologie nicht weiter fördern und unterstützen wollen. Kritisiert wurde auch der Umstand, dass auf der einen Seite Steuermittel für die Atomtechnologie eingesetzt werden und auf der anderen Seite kaum Mittel für Alternativenergien zur Verfügung stehen. Mit 130 zu 26 Stimmen wurde der Antrag jedoch klar abgelehnt. Diskussionslos nahm der Rat den Antrag der Kommission an, ein Controllingsystem einzuführen. Dieses Controllingsystem soll sämtliche Indikatoren enthalten, die nötig sind, um die Kostenwirksamkeit und die konkreten positiven Auswirkungen der Schweizer Beteiligung an den verschiedenen Programmen und Projekten zu ermitteln. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 122 zu 39 Stimmen angenommen.
Im **Ständerat** war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Die Kommissionssprecherin Anita Fetz (S, BS) hob die Vorteile einer Zusammenarbeit mit der EU für den Forschungs- und Werkplatz Schweiz hervor. Kritisiert wurde von der Kommission das dringliche Verfahren für die Vorlage und wie schon der Nationalrat der Umstand, dass die BFI-Botschaft noch nicht vorliege. Es sei bemühend, wenn das Parlament einen grossen Teil eines Kredites vorgängig sprechen muss, ohne die Auswirkungen auf die Verteilung in den anderen Bereichen der BFI-Botschaft zu kennen. Alle weiteren Redner der Eintretensdebatte bestätigten die Kritikpunkte der Kommissionssprecherin, die positiven Aspekte der Vorlage überwogen jedoch bei allen Rednern. In der Detailberatung beschloss der Rat als Differenz zum Nationalrat, die Stelle für das Controlling im Gesetzestext zu streichen, es sei unüblich in einem Gesetzestext speziell eine Stelle zu legitimieren. Auch bei der Bestimmungen zum Controlling beschloss der Rat entgegen dem Beschluss des Nationalrates eine redaktionelle Vereinfachung des Gesetzestextes. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage einstimmig angenommen.
In der Differenzbereinigung stimmte der **Nationalrat** diskussionslos den Beschlüssen des Ständerates zu.

07.012 Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011

Botschaft vom 24. Januar 2007 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 (BBl 2007 1223)

Ausgangslage

In der vorliegenden Botschaft formuliert der Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte die Leitlinien, Ziele und Massnahmen zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) in der Kreditperiode 2008-2011. Er beantragt mit den Entwürfen zu elf Finanzierungsbeschlüssen BFI-Fördermittel in der Höhe von insgesamt 20,001 Milliarden Franken. Zudem unterbreitet er die Entwürfe für die Änderung von vier bestehenden Gesetzen sowie den Entwurf für ein neues Bundesgesetz zur Genehmigung.
Die Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite umfassen alle nationalen Massnahmen in den Bereichen Berufsbildung, Hochschulen (ETH-Bereich, kantonale Universitäten, Fachhochschulen), Grundlagenforschung, anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung, Innovation und Transfer des Wissens in Gesellschaft und Wirtschaft. Im Bereich der internationalen Förderinstrumente werden diejenigen Kredite beantragt, die nicht bereits in völkerrechtlichen Verträgen festgelegt sind oder dem Parlament in gesonderten Anträgen vorgelegt wurden bzw. gegebenenfalls noch werden. Angesichts

der Bedeutung von Bildung, Forschung und Innovation für die Zukunft der Schweiz schlägt der Bundesrat vor, diesen Politikbereich nach Massgabe des Bundesfinanzhaushalts prioritär zu behandeln. Basierend auf dem Finanzplan 2007 soll das Gesamtkreditvolumen aller BFI-Fördermittel in den Jahren 2008-2011 jährlich um durchschnittlich 6 Prozent wachsen. Werden die Kredite für die Forschungs- und Bildungszusammenarbeit mit der EU eingeschlossen, plant der Bundesrat, den BFI-Bereich in der kommenden Beitragsperiode mit insgesamt 21,205 Milliarden zu fördern.
Die vom Bundesrat vorgeschlagene BFI-Politik basiert auf dem Willen, im Sinne der von Volk und Ständen am 21. Mai 2006 angenommenen neuen Verfassungsbestimmungen zum „Bildungsraum Schweiz“ in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Entwicklung eines international wettbewerbsfähigen Forschungs- und Bildungssystems weiterzuführen und zu verstärken.
Die Botschaft stellt die Entwicklung des Reformprozesses im BFI-Bereich dar. Dieser wurde mit der Schaffung der Fachhochschulen im Jahr 1996 und dem Erlass des Universitätsförderungsgesetzes (UFG) im Jahr 1999 eingeleitet. Mit der Umsetzung der Bologna-Deklaration in der Schweiz (seit 1999), mit dem Berufsbildungsgesetz von 2002, mit der Assoziation an die 6. EU-Forschungsrahmenprogramme ab 2004 und mit der Revision des Fachhochschulgesetzes im Jahr 2005 wurde er fortgesetzt. Der Reformprozess hat im gesamten BFI-System, in den Bereichen der Berufsbildung, der Hochschulen, der Forschung und Innovation, der Kooperation im Bildungsbereich und in der internationalen Zusammenarbeit in Bildung und Forschung an Dynamik gewonnen und soll zielgerichtet weitergeführt werden.
Die Botschaft beschreibt weiter die übergreifenden Massnahmen (horizontale Massnahmen) in den Jahren 2008-2011, die in den oben erwähnten BFI-Bereichen unter einer gemeinsamen Zielsetzung umgesetzt werden. Zu diesen gehören das strategische Controlling, die Sicherung der Chancengleichheit, die Nachhaltigkeit, ethische Aspekte sowie Partnerschaften zwischen Bund und Wirtschaft in konkreten Projekten. Die Botschaft informiert auch über die Planung der Ressortforschung des Bundes, deren Kredite jedoch im Rahmen der jährlichen Voranschläge durch das Parlament bewilligt werden.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesbeschlusss über die Finanzierung der Berufsbildung in den Jahren 2008-2011
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für den ETH-Bereich in den Jahren 2008-2011 und über die Genehmigung des Leistungsauftrags des Bundesrates an den ETH-Bereich für die Jahre 2008-2011
19.06.2007 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
19.09.2007 NR Zustimmung

Vorlage 3
Bundesbeschluss über die Kredite nach dem Universitätsförderungsgesetz in den Jahren 2008-2011 (zwölfte Beitragsperiode)
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.09.2007 NR Zustimmung

Vorlage 4
Bundesbeschlusss über die Finanzierung der Fachhochschulen in den Jahren 2008-2011
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates
20.09.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 5
Bundesbeschluss über die Kredite für die Institutionen der Forschungsförderung in den Jahren 2008-2011
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.09.2007 NR Abweichend.
25.09.2007 SR Abweichend.
26.09.2007 NR Abweichend.
02.10.2007 SR Zustimmung.

Vorlage 6
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Tätigkeit der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) im nationalen und internationalen Rahmen in den Jahren 2008-2011
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 7
Bundesbeschlusss über die Kredite nach Artikel 16 des Forschungsgesetzes für die Jahre 2008-2011
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.09.2007 NR Abweichend.
25.09.2007 SR Abweichend.
26.09.2007 NR Abweichend.
02.10.2007 SR Zustimmung.

Vorlage 8
Bundesbeschluss über die Finanzierung von Beiträgen an die Kantone für Ausbildungsbeiträge in den Jahren 2008-2011
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 9
Bundesbeschluss über die Finanzierung von Stipendien an ausländische Studierende und Kunstschaffende in der Schweiz in den Jahren 2008-2011
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 10
Bundesbeschlusss über die Kredite im Bereich der wissenschaftlichen Zusammenarbeit in Bildung und Forschung in Europa und weltweit für die Jahre 2008-2011
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2007 NR Zustimmung.
25.09.2007 SR Abweichend. (nur Ausgabenbremse).
26.09.2007 NR Zustimmung (= Ausgabenbremse angenommen).

Vorlage 11
Bundesbeschluss über die Finanzierung gemeinsamer Projekte von Bund und Kantonen zur Steuerung des Bildungsraums Schweiz in den Jahren 2008-2011
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2007 NR Zustimmung.

Vorlage 12
Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz)
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.09.2007 NR Zustimmung.
05.10.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
05.10.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (189:0)

Vorlage 13
Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG)
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.09.2007 NR Zustimmung.
05.10.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
05.10.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (192:0)

Vorlage 14
Bundesgesetz über die Forschung (Forschungsgesetz, FG)

19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2007 NR Abweichend.
25.09.2007 SR Zustimmung.
05.10.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
05.10.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (192:2)

Vorlage 15
Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2007 NR Zustimmung.
05.10.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
05.10.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (193:1)

Vorlage 16
Bundesgesetz über Beiträge an gemeinsame Projekte von Bund und Kantonen zur Steuerung des Bildungsraums Schweiz
19.06.2007 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2007 NR Zustimmung.
05.10.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
05.10.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (192:3)

Der **Ständerat** nahm die elf Beschlüsse und fünf Gesetze einstimmig an. Im Mittelpunkt der Diskussionen standen die Krediterhöhung und die Frage einer allfälligen Kürzung dieser Kredite im Rahmen der Finanzplanung des Bundes. Ein Antrag Fritz Schiesser (RL, GL), welcher verlangte, dass in den kommenden vier Jahren im Bereich Bildung und Forschung keine Budgetkürzungen vorgenommen werden, wurde mit 9 zu 28 Stimmen abgelehnt.
Eine Motion des Nationalrates, die eine jährliche Krediterhöhung um 8 Prozent verlangte, lehnte die Kleine Kammer mit 21 zu 4 Stimmen ab. Der Ständerat folgte dem Bundesrat und sprach sich für eine Kompromisslösung aus, die eine jährliche Erhöhung um 6 Prozent vorsieht. Der ursprüngliche Entwurf hatte eine Erhöhung um lediglich 4,5 Prozent vorgesehen.
Ein Antrag, wonach für die Fachhochschulen 200 Millionen Franken mehr bewilligt werden sollten, wurde mit 21 zu 16 Stimmen verworfen. Auch ein Antrag Bonhôte (S, NE), welcher für die Eidgenössischen Technischen Hochschulen einen Zahlungsrahmen von 8504 Millionen Franken vorsah, wurde mit 27 zu 6 Stimmen abgelehnt.
In Bezug auf die Stipendien betonte Madeleine Amgwerd (C, JU), dass es Aufgabe der Kantone und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) sei, konkrete Vorschläge auszuarbeiten und der Bund nur einschreite, wenn sich die Kantone nicht einigen könnten.
Der Nationalrat folgte den Anträgen seiner Kommission und nahm die Vorlage des Bundesrates im Wesentlichen an. Er schuf allerdings Differenzen zum Ständerat, indem er den Kreditrahmen einiger Bereiche erhöhte. So wurde beispielsweise der Kredit für die indirekten Forschungskosten, der dem Nationalfonds und den akademischen Einrichtungen zugute kommt, verdoppelt (Vorlage 5) und für das Zentrum für Humantoxikologie wurde ein Zusatzkredit von 8 Millionen Franken bewilligt (Vorlage 7). Abgelehnt hat der Nationalrat mit 87 zu 74 Stimmen allerdings einen Antrag seiner Kommission, den Kredit für die Fachhochschulen um 200 Millionen Franken zu erweitern.
Alle Versuche der Linken, eine Krediterhöhung zu erreichen, und jene der Rechtsbürgerlichen, eine Kreditsenkung zu erzielen, scheiterten.
Der Ständerat hielt mit 32 zu 8 Stimmen an seiner Position fest und lehnte die Krediterhöhung für die indirekten Forschungskosten ab. Auch lehnte er die Krediterweiterung um 8 Millionen Franken für das Toxikologiezentrum ab.
Da auch der **Nationalrat** an seiner Position festhielt, schloss sich der **Ständerat** letztlich ohne weitere Diskussionen der Version der grossen Kammer an.

17. Kultur

Übersicht

02.088 Stiftung für das Schweizerische Landesmuseum (WBK)
03.043 Stiftung Pro Helvetia. Finanzierung 2004-2007 (WBK)
03.050 Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten. Haager Abkommen (WBK)
03.054 Stiftung Bibliomedia. Finanzhilfe 2004-2007 (WBK)
03.055 Verkehrshaus Schweiz. Finanzhilfe 2004-2007 (WBK)
04.429 Parlamentarische Initiative (Levrat Christian.). Bundesgesetz über die Landessprachen
05.041 Verein Memoriav. Finanzhilfe 2006-2009 (WBK)
06.029 Verkehrshaus Schweiz. Investitionsbeitrag (WBK)
06.097 Stiftung Bibliomedia. Finanzhilfe 2008-2011 (WBK)
07.028 Stiftung Pro Helvetia. Finanzierung 2008-2011 (WBK)

02.088 Stiftung für das Schweizerische Landesmuseum

Botschaft vom 29. November 2002 zum Bundesgesetz über die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum (BBl 2003 535)

Ausgangslage

Das Schweizerische Landesmuseum (SLM) stellt ein wichtiges kulturelles Schaufenster der Schweiz und seiner Bewohnerinnen und Bewohner dar. Es soll seine Aufgabe, kulturell und geschichtlich wichtige Gegenstände zu sammeln und dem Publikum zu vermitteln, auf neue Art erfüllen können. Die Weiterführung der Sammlungen des Bundes, ihre Ausstellung und sonstige Darbietung gegenüber dem in- und ausländischen Publikum, die Bereitstellung von Bildungsangeboten und Beiträge zur Forschung sollen in einer selbständigeren Organisation der dezentralen Bundesverwaltung geleistet werden. Die wichtigsten Ansprechpartner des Museums befinden sich ausserhalb der Verwaltung. Ihre Organisation ist betrieblich ausgerichtet. Mit einer neuen Rechtsform kann der Entwicklung des Landesmuseums zu einer Museumsgruppe mit acht Häusern sowie den heutigen Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden.
Die neue Rechtsform ermöglicht der Museumsgruppe, sich vermehrt auf ihre Besucherinnen und Besucher auszurichten und schneller auf aktuelle Fragestellungen zu reagieren. Gleichzeitig soll das Landesmuseum sein Geschäftspotential voll ausschöpfen und die Eigenfinanzierung spürbar steigern. Die Form der Stiftung erleichtert die Erwirtschaftung von Drittmitteln und das Erwirken mäzenatischer Zuwendungen.
Deshalb wird die organisatorische Verselbständigung des Schweizerischen Landesmuseums in eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit vorgeschlagen. Die Stiftung soll vom Bund gesteuert werden. Der Bundesrat bestellt das strategische Leitungsgremium in Form des höchstens siebenköpfigen Stiftungsrates und wählt die Direktorin oder den Direktor als operativ verantwortliche Person. Er erteilt einen mehrjährigen Leistungsauftrag, welcher durch eine Leistungsvereinbarung zwischen Departement und Stiftung jährlich konkretisiert wird. Während die Revisionsstelle die Finanzen und die Führungsinstrumente laufend überprüft, untersteht die Stiftung einer umfassenden Rechtsaufsicht des Bundesamtes für Kultur. Die Abgeltung des Leistungsauftrages durch den Bund wird weiterhin die wichtigste Finanzierungsgrundlage darstellen.
Die Aufgaben der künftigen Stiftung sind gesetzlich festgehalten. Es sind dies: die Sammlung einer möglichst repräsentativen Auswahl von historischen Gegenständen sowie die Vermittlung und Erforschung von geschichtlichen Zusammenhängen. Das Landesmuseum soll die Beschäftigung mit dem Werden der Gegenwart fördern und damit auch Impulse für die Gestaltung der Zukunft setzen. Mit der Thematisierung der Geschichte unseres Landes und der Herkunft seiner Bevölkerung ist auch die persönliche Identität der Einzelnen und die Vielfältigkeit unseres Gemeinwesens angesprochen. Damit eröffnet sich die Möglichkeit, sinnstiftend zu wirken und den Zusammenhalt des Landes zu

stärken. Mit der Wahl der Themen soll aber nicht nur die nationale Identität, sondern auch der Dialog zwischen den Kulturen und damit die Öffnung nach aussen gefördert werden.
Betriebsmittel des Landesmuseums sind einerseits die kulturgeschichtlichen Gegenstände und Sammlungen, anderseits die Museumshäuser als besondere architektonische, landschaftliche und städtebauliche Anziehungspunkte. Der Bund behält an ihnen grundsätzlich sein Eigentum, soweit sie ihm gehören. Er räumt der Stiftung an den Sammlungsgegenständen jedoch ein Nutzniessungsrecht ein. Das Rechtsverhältnis an den Liegenschaften und Gebäuden soll mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden. Das Personal soll auf der Grundlage des Bundespersonalgesetzes angestellt und versichert bleiben.
Das Schweizerische Landesmuseum wurde 1898 in Zürich eröffnet. Die Zweigstelle Schloss Prangins als Sitz in der Westschweiz nahm ihren Betrieb 1998 auf. Sodann gehören heute sechs Aussenstellen in der ganzen Schweiz zum Landesmuseum. Im Jahr 2001 waren auf seinen rund 120 Etatstellen im Durchschnitt 212 Mitarbeitende tätig, während weitere 226 im Führungs- und Aufsichtsdienst (106) oder als Beauftragte (120) mit unterschiedlichen Pensen eingesetzt waren. Sie betreuten eine Sammlung von rund 800 000 Museumsobjekten und gestalteten acht Dauer- sowie achtzehn Sonderausstellungen. Im gleichen Jahr konnten der Hauptsitz, die Zweigstelle Schloss Prangins und die Aussenstellen 435 609 (Vorjahr: 436 505) Besucherinnen und Besucher empfangen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum (Landesmuseumsgesetz, MuG)
15.12.2005 SR Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat.
14.03.2006 NR Zustimmung zum Rückweisungsantrag.

Vorlage 2
Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum für die Jahre 2005-2008

Der **Ständerat** hat mit 20 zu 15 Stimmen einem Rückweisungsantrag der Kommissionsmehrheit zugestimmt. Eine Minderheit sprach sich gegen eine Rückweisung aus, mit dem Argument, die Stiftung zur Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums (SLM) müsse rasch geschaffen werden. Die Ratsmehrheit war allerdings wie der Bundesrat der Ansicht, dass angesichts der Verwaltungsprobleme des Museums und des Willens, die Museumslandschaft der Schweiz neu zu definieren, erst eine gut funktionierende Einrichtung in eine Stiftung überführt werden soll.
Der **Nationalrat** folgte dem Beschluss der kleinen Kammer und wies die Vorlage an den Bundesrat zurück mit dem Auftrag, dem Parlament bis Mitte 2007 eine neue Botschaft vorzulegen. Die Kommissionssprecherin Martine Brunschwig Graf (RL, GE) betonte, dass in dieser Botschaft eine Museumspolitik im Sinne des Erhalts und der Aufwertung des kulturellen Erbes definiert werden soll, eine Politik, die auch dynamisch und leicht verständlich sei. Zudem soll klar festgelegt werden, wie viele und welche Museen zur Museumsgruppe des Bundes gehören sollen. Alle Fraktionen haben sich für eine Rückweisung ausgesprochen.
Darüber hinaus stimmte der Nationalrat mit 116 zu 51 Stimmen und gegen den Willen der SVP sowie des Bundesrates einer Motion zu, welche die Erweiterung und Einrichtung des Landesmuseums Zürich auf der Grundlage der bisherigen Vorarbeiten und der bereits ausgearbeiteten Bauprojekte verlangt. Bundesrat Pascal Couchepin bedauerte, dass sich einige Ratsmitglieder ausschliesslich um Zürich Gedanken machten. Er hatte sich vergeblich dafür eingesetzt, dass erst nach Vorliegen der Botschaft ein Beschluss über die Zukunft dieses Museums gefasst wird.

03.043 Stiftung Pro Helvetia. Finanzierung 2004-2007

Botschaft vom 28. Mai 2003 über die Finanzierung der Tätigkeiten der Stiftung Pro Helvetia in den Jahren 2004-2007 (BBl 2003 4885)

Ausgangslage

Grundlage der Ausführungen und Anträge ist die Eingabe von der Stiftung, die den Finanzbedarf für die kommende Vierjahresperiode bezeichnet und erläutert. Sie bildet Bestandteil der Botschaft.
Zudem werden Vorgaben und Erwartungen an die Stiftung wieder aufgenommen, die in der Botschaft 1999, in der parlamentarischen Beratung und auf dem Weg parlamentarischer Interventionen erfolgt sind. Das betrifft im Wesentlichen die Reorganisation der Stiftung, die Aufgabenteilung zwischen den

Institutionen, die auf Bundesebene im Bereich der Kulturförderung tätig sind, sowie die Frage der Aussenstellen (Kultur-«Antennen») in den Visegrad-Staaten (Tschechien, Slowakei, Polen, Ungarn) und deren weitere Betreibung durch Pro Helvetia in den Jahren 2004–2007. Dazu kann festgehalten werden, dass die Stiftung ihre interne Reorganisation erfolgreich durchgeführt und für die Betreibung der Visegrad-Aussenstellen, die von Pro Helvetia 2000–2003 mit einem eigens zu diesem Zweck gesprochenen Beitrag von 2 Millionen finanziert worden ist, eine befriedigende Lösung gefunden hat.
Die Botschaft berücksichtigt ferner die detaillierte Bilanz der Stiftung in ihrem Tätigkeitsbericht für die Jahre 2000 und 2001 und zieht, da sie die gleiche Materie betreffen, die Vorarbeiten für ein Kulturförderungsgesetz heran, das den Artikel 69 Absatz 2 der Bundesverfassung umsetzt.
Der Bundesrat unterstützt die Eingabe von Pro Helvetia, die mit einsichtigen Überlegungen sowie mit plausiblen Begründungen und Schlussfolgerungen argumentiert, und kann sich mit ihren inhaltlichen Eckwerten einverstanden erklären. Er hält aber eine Anpassung an die aktuellen finanzpolitischen Rahmenbedingungen für erforderlich und beantragt, Pro Helvetia in der kommenden Vierjahresperiode insgesamt 137 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen. Das sind 7 Millionen Franken oder rund 5,5 Prozent mehr als in den Jahren 2000–2003, jedoch 42,5 Millionen Franken oder rund 23,5 Prozent weniger, als Pro Helvetia gefordert hat. Der beantragte Zahlungsrahmen ist auf die Massnahmen des Entlastungsprogramms 2003 abgestimmt.
Um ihren gesetzlichen Mindestauftrag zu erfüllen, hat Pro Helvetia in der ablaufenden Finanzierungsperiode 120 Millionen Franken erhalten. 2004–2007 soll sie dafür grundsätzlich über einen Betrag in der gleichen Grössenordnung verfügen (121 Millionen), jedoch ohne vollen Ausgleich der in den Jahren 2000–2003 aufgelaufenen Teuerung. Für die akzentuierte Förderung hat die Stiftung wiederum Bereiche definiert, die sie nachdrücklich und nachhaltig fördern will. Dies sind die Entwicklungen der ausgewählten Sparten, die Anforderungen neuartiger Gestaltungsmöglichkeiten und die Notwendigkeit, die Kohäsion im Innern des Landes und die Kontakte mit der Welt weiter zu festigen und auszubauen. Angesichts der Lage der Bundesfinanzen sind jedoch auch hier Abstriche nötig und es soll insbesondere auf die Unterstützung der zwei Schwerpunkte Film bzw. Neue Informations- und Kommunikationstechnologien verzichtet werden. Der Bundesrat beantragt, die Realisierung der übrigen Schwerpunkte mit einem Globalbetrag von 16 Millionen Franken zu finanzieren, der sich folgendermassen verteilt:
Tanz: 3,5 Millionen Franken
Verständigung im Inland: 4,5 Millionen Franken
Interkultureller Dialog: 8 Millionen Franken
Wie in der Botschaft mehrfach hervorgehoben wird, ist zur Verwendung der vom Parlament bewilligten Beiträge ein grundsätzlicher Vorbehalt anzubringen: Falls das neue auf der Grundlage von Artikel 69 Absatz 2 BV ausgearbeitete Kulturförderungsgesetz und davon abhängige Erlasse auf Bundesebene zu einer Aufgaben- und Kompetenzverschiebung führen, welche die Tätigkeit von Pro Helvetia und deren Finanzierung noch im Lauf der Periode 2004–2007 entscheidend beeinflussen, wird der Bundesrat die beschlossenen Beträge erneut zur Diskussion stellen und eine Umverteilung der Mittel vorschlagen.

Verhandlungen

25.09.2003	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.12.2003	SR	Zustimmung.

Eintreten war im **Nationalrat** unbestritten. Der Auftrag der Stiftung Pro Helvetia wurde von mehreren Rednern anerkannt, die Arbeit der Stiftung sei für den Zusammenhalt des Landes sehr wichtig. Verschiedene Redner gaben aber auch zu bedenken, dass bei der Stiftung nicht alles zum Besten stehe. Kritisiert wurden Doppelspurigkeiten und Kompetenzgerangel in der Führung. Eine Minderheit Theophil Pfister (V, SG) beantragte den Rahmenkredit auf 121 Millionen Franken festzusetzen. Begründet wurde dies damit, dass vor allem die Betriebskosten der Stiftung gesenkt werden müssen, diese betragen 35 Prozent des Rahmenkredites. Die Kommissionssprecher hielten jedoch fest, dass die beantragten 137 Millionen nur einer Erhöhung entsprechend der aufgelaufenen Teuerung entsprechen. Mit 110 zu 32 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und mit 113 zu 29 Stimmen wurde der Bundesbeschluss in der Gesamtabstimmung angenommen.
Der **Ständerat** stimmte der Vorlage einstimmig zu.

03.050 Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten. Haager Abkommen

Botschaft vom 20. August 2003 über das Zweite Protokoll vom 26. März 1999 zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (BBl 2003 6091)

Ausgangslage

Mit der Botschaft unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten das Zweite Protokoll vom 26. März 1999 zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten zur Genehmigung. Das Zweite Protokoll wurde im Rahmen der UNESCO ausgearbeitet. Es trägt den Entwicklungen in den Bereichen des humanitären Völkerrechts, des internationalen Strafrechts und des Rechts zum Schutz von Kulturerbe Rechnung. Das Zweite Protokoll bietet die folgenden grundlegenden Neuerungen gegenüber dem Haager Abkommen von 1954: Es werden detaillierte Strafbestimmungen für Verstösse gegen Vorschriften zum Schutz von Kulturgut eingeführt. Sämtliche Bestimmungen des Zweiten Protokolls sind auch auf nicht internationale bewaffnete Konflikte anwendbar. Ferner enthält das Zweite Protokoll eine Auflistung von präventiven Massnahmen zur Sicherung des Kulturguts, welche die Staaten bereits zu Friedenszeiten treffen müssen. Und nicht zuletzt verbessert es den Schutz für die bedeutendsten Kulturgüter der Menschheit.
Die schweizerische Rechtsordnung genügt den Anforderungen des Zweiten Protokolls. Die Verletzung von Vorschriften zum Schutz von Kulturgut wird durch das Militärstrafgesetz erfasst und die präventiven Massnahmen sind in der Verordnung zum Bundesgesetz über den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vorgesehen. Die Ratifikation des Zweiten Protokolls wird keine voraussehbaren direkten finanziellen Folgen für Bund und Kantone haben. Ob die Schweiz einen freiwilligen Beitrag in den im Zweiten Protokoll vorgesehenen Fonds für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten leistet, kann erst nach der möglichen Errichtung dieses Fonds sowie im Lichte der dann herrschenden Umstände in Erwägung gezogen werden.
Die Schweiz, die im Rahmen der diplomatischen Konferenz massgeblich an der Ausarbeitung des Zweiten Protokolls beteiligt war, unterzeichnete es am 17. Mai 1999. Die Ratifikation des Zweiten Protokolls würde der humanitären Tradition der Schweiz entsprechen.

Verhandlungen

15.12.2003	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
09.03.2004	NR	Zustimmung.
19.03.2004	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
19.03.2004	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (195:0)

Beide Räte stimmten dem Bundesbeschluss einstimmig zu.

03.054 Stiftung Bibliomedia. Finanzhilfe 2004-2007

Botschaft vom 10. September 2003 zu einem Bundesgesetz über die Ausrichtung von Finanzhilfen an die Stiftung Bibliomedia und zu einem Bundesbeschluss betreffend einen Zahlungsrahmen für eine Finanzhilfe an die Stiftung Bibliomedia in den Jahren 2004-2007 (BBl 2003 6215)

Ausgangslage

Seit 1921 unterstützt der Bund über die Ausrichtung einer Finanzhilfe die Bibliomedia Schweiz (die frühere Schweizerische Volksbibliothek SVB) – eine Stiftung für die öffentlichen Bibliotheken der Schweiz. Mit Bundesbeschluss vom 25. November 1998 wurde der damaligen Schweizerischen Volksbibliothek für die Jahre 2000 bis 2003 ein Zahlungsrahmen von 8 Millionen Franken bewilligt. Die Bibliomedia ist eine Stiftung, die im Interesse des Bundes Aufgaben von nationaler Bedeutung für das öffentliche Bibliothekswesen und für die Schulen in der Schweiz erfüllt, die keine andere Institution in unserem Land wahrnehmen kann. Durch ihre Tätigkeiten trägt die Bibliomedia dazu bei, in allen Regionen der Schweiz ein lebendiges Bibliotheksnetz sicherzustellen und das Bibliothekswesen effizient zu gestalten. Dank der Finanzhilfe des Bundes können die Zusammenarbeit und der Zusammenhalt der Bibliotheken wesentlich verstärkt werden. Dadurch können auch kleinere Bibliotheken ihren Leserinnen und Lesern einen laufend aktualisierten Katalog und attraktive, moderne Leistungen anbieten. Die Bibliomedia setzt sich für eine ausgeglichene Literaturversorgung aller Landesteile und Bevölkerungskreise ein und trägt so zu einem sozialen und regionalen Ausgleich bei. Seit dem Jahr 2000 ist die Bibliomedia durch einen Leistungsvertrag mit dem Bund verbunden. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) haben gemeinsame Grundsätze erarbeitet,

welche die Unterstützungsleistungen an die Bibliomedia festlegen. Diese Grundsätze zielen auf eine klare Kostenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden hinentsprechend den jeweiligen Leistungen, welche die Bibliomedia für sie erbringt.Zahlungsrahmen und Leistungsvertrag laufen Ende 2003 aus. Die Stiftung Bibliomedia erfüllt Aufgaben im öffentlichen Interesse des Bundes. Der Bundesrat beantragt die Bewilligung eines Zahlungsrahmens von 7 Millionen Franken in den Jahren 2004–2007.
Das beantragte Bundesgesetz ist als Übergangslösung bis zur definitiven Regelung einer gesetzlichen Grundlage zu verstehen. Diese Lösung ist im Rahmen des in Vorbereitung befindlichen neuen Kulturförderungsgesetzes KFG vorgesehen, welches den Artikel 69 BV umsetzen soll. Für das KFG soll im Frühling 2004 das Vernehmlassungsverfahren eröffnet werden; das Inkrafttreten ist auf den 1. Januar 2007 vorgesehen. Damit wird gegebenenfalls eine Änderung des hier vorgeschlagenen Bundesgesetzes einhergehen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Ausrichtung von Finanzhilfen an die Stiftung Bibliomedia

01.12.2003	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.12.2003	SR	Zustimmung.
19.12.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.(145:47)
19.12.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (39:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss betreffend einen Zahlungsrahmen für eine Finanzhilfe an die Stiftung Bibliomedia in den Jahren 2004-2007

01.12.2003	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
16.12.2003	SR	Abweichend.
17.12.2003	NR	Festhalten.
18.12.2003	SR	Zustimmung.

Der **Nationalrat** folgte ohne grosse Diskussion den Argumenten seiner Kommission. Deren Sprecherin Chiara Simoneschi-Cortesi (C, TI) erinnerte daran, dass Bibliomedia für die öffentlichen Bibliotheken und Schulen, insbesondere in abgelegenen Regionen, Aufgaben von nationaler Bedeutung erfülle. Geteilt waren die Meinungen einzig zur Höhe der Finanzierung. Die Mehrheit der Kommission beantragte, den Zahlungsrahmen nicht wie vom Bundesrat vorgeschlagen von 8 auf 7 Millionen Franken zu kürzen. Sie ist der Überzeugung, dass es für Einsparungen in diesem Bereich der falsche Zeitpunkt ist. Der Rat folgte seiner Kommission und nahm das Bundesgesetz mit 118 zu 20 Stimmen und den Bundesbeschluss betreffend den Zahlungsrahmen mit 77 zu 73 Stimmen an.
Der **Ständerat** nahm das Gesetz mit 36 Stimmen einhellig an, entschied aber in Bezug auf den Zahlungsrahmen anders als die Volkskammer. Er lehnte einen entsprechenden Antrag der Kommissionsminderheit ab und sprach sich mit 25 zu 14 Stimmen für die Vorlage des Bundesrates aus.
Im Namen der Kommission des **Nationalrates** erinnerte Chiara Simoneschi-Cortesi (C, TI) daran, dass eine Kürzung um eine Million Franken im Widerspruch zu der von Bund und Kantonen verfolgten Politik stehe, der in der PISA-Studie nachgewiesenen Leseschwäche der Jugendlichen entgegenzuwirken. Zudem müsste diese Million in den ersten beiden Jahren eingespart werden, was die kleinen Bibliotheken in den Bergtälern gefährden könnte. Der Nationalrat folgte erneut der Kommissionsmehrheit und hielt mit 96 zu 67 Stimmen an seinem Beschluss fest.
Die Kommission des **Ständerates** folgte schliesslich dem Nationalrat. Der Berichterstatter der Kommission, Peter Bieri (C, ZG), war der Meinung, dass es fehl am Platze sei, nun die ganze Frage der Sparmassnahmen zu diskutieren. Nachdem Bundesrat Pascal Couchepin sich ebenfalls für diesen Beschluss ausgesprochen hatte, folgte der Rat dem Nationalrat einhellig mit 39 Stimmen.

03.055 Verkehrshaus Schweiz. Finanzhilfe 2004-2007

Botschaft vom 10. September 2003 zu einem Bundesgesetz über die Ausrichtung von Finanzhilfen an das Verkehrshaus der Schweiz und zu einem Bundesbeschluss betreffend einen Zahlungsrahmen für eine Finanzhilfe an das Verkehrshaus der Schweiz in den Jahren 2004-2007 (BBl 2003 6228)

Ausgangslage

1959 wurde in Luzern das Verkehrshaus der Schweiz (VHS) eröffnet. Der Bund beteiligte sich an der Errichtung sowie an den Betriebskosten der ersten Jahre mit einem massgeblichen Betrag. Angesichts des grossen Publikumserfolges gelang es dem VHS, bis Anfang der 90er-Jahre, seine Aufgaben ohne regelmässige massgebliche staatliche Unterstützung wahrzunehmen. Mit der sich verschlechternden Wirtschaftslage und dem damit verbundenen Rückgang des Tourismus in der Schweiz sowie dem gleichzeitig immer grösser werdenden Freizeitangebot erlitt das VHS in den Jahren danach jedoch einen beträchtlichen Besucherrückgang und geriet in eine Schuldensituation.
Zwischen 1993 und 1995 versuchten der Bund sowie die Stadt und der Kanton Luzern mit ausserordentlichen Beiträgen die finanzielle Situation des VHS langfristig zu konsolidieren. Es zeigte sich jedoch, dass die Probleme des VHS nur mit einer längerfristigen, auf eine neue Grundlage gestellten Finanzierungsstruktur gelöst werden können. Das VHS reichte deshalb dem Bundesrat 1997 ein formelles Gesuch um Ausrichtung regelmässiger Finanzhilfen ein. Auf dessen Grundlage bewilligten die eidgenössischen Räte dem VHS mit Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1998 für die Jahre 1999–2003 einen Zahlungsrahmen von maximal 7,5 Millionen Franken mit jährlichen Maximalbeträgen von 1,5 Millionen Franken. Der Bund schloss darauf, zusammen mit der Stadt und dem Kanton Luzern, einen 5-jährigen Leistungsvertrag mit dem VHS ab. Zahlungsrahmen und Leistungsvertrag laufen Ende 2003 aus.
Der Bundesrat beantragt deshalb mit der Botschaft und dem Beschlussesentwurf die Bewilligung eines Zahlungsrahmens von 6,4 Millionen Franken in den Jahren 2004–2007. In diesem Betrag enthalten ist ein bisher jeweils über den Voranschlag bewilligter Vereinsmitgliederbeitrag an das VHS von jährlich 100 000 Franken, welcher mit dem vorliegenden Antrag in die ordentliche Finanzhilfe überführt werden soll.
Weil für die Unterstützung des VHS in den Jahren 2004–2007 keine formellgesetzliche Grundlage besteht, unterbreitet der Bundesrat gleichzeitig einen entsprechenden Gesetzesentwurf.
Das beantragte Bundesgesetz ist als Übergangslösung bis zur definitiven Regelung einer gesetzlichen Grundlage für die Unterstützung des VHS zu verstehen. Zurzeit stehen dafür zwei Lösungen zur Diskussion: entweder im Rahmen des erwähnten Gesetzes für die Gründung eines Schweizerischen Landesmuseums oder als Bestandteil des in Vorbereitung befindlichen neuen Kulturförderungsgesetzes, welches den Artikel 69 der Bundesverfassung umsetzen soll. Die definitive Lösung ist im Rahmen der Beratung dieser Erlasse zu definieren und wird gegebenenfalls zu einer Änderung des vorgeschlagenen Bundesgesetzes führen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Ausrichtung von Finanzhilfen an das Verkehrshaus der Schweiz

01.12.2003	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.12.2003	SR	Zustimmung.
19.12.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:3)
19.12.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss betreffend einen Zahlungsrahmen für eine Finanzhilfe an das Verkehrshaus der Schweiz in den Jahren 2004-2007

01.12.2003	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.12.2003	SR	Zustimmung.

Beide Räte stimmten den beiden Vorlagen ohne Diskussion zu.

04.429 Parlamentarische Initiative (Levrat Christian.). Bundesgesetz über die Landessprachen

Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-NR): 15.09.06 (BBl 2006 8977)
Stellungnahme des Bundesrates: 28.10.06 (BBl 2006 9047

Ausgangslage

Am 12. November 2004 gab die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) einstimmig der Pa. Iv. 04.429 «Bundesgesetz über die Landessprachen» (Levrat) Folge. Diese verlangt, dass der Entwurf des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG), so wie er am 23. Oktober 2001 vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickt worden war, den eidgenössischen Räten vorgelegt wird. Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) hat diesen Entscheid mit Beschluss vom 3. Februar 2005 bestätigt. Die parlamentarische Initiative wurde notwendig, weil der Bundesrat am 28. April 2004 Botschaft und Entwurf zu einem Sprachengesetz abgelehnt hatte. Die Kommission stützte sich für ihre Arbeit nicht, wie in der Initiative verlangt, auf den Entwurf vom Oktober 2001, sondern auf die bereinigte Fassung der Verwaltung vom April 2004. Damit konnte die Kommission der geleisteten Vorarbeit umfassend Rechnung tragen, die auch die Durchführung der Vernehmlassung einschliesst.
Für die WBK-N ist das Sprachengesetz eine Notwendigkeit und ein klarer Verfassungsauftrag gemäss Artikel 70 BV. Sie bringt weiter mit diesem Entwurf ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass es eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist, für die Erhaltung und Förderung, aber auch für eine optimale Nutzung des sprachlichen Reichtums in unserem Lande zu sorgen sowie auf neue sprachpolitische Herausforderungen zu reagieren. Solche Herausforderungen sind die Probleme der Minderheitensprachen, die verständigungspolitische Bedeutung der Sprachenpolitik für die mehrsprachige Schweiz, die wachsende Beliebtheit des Englischen als Arbeits- und Freizeitsprache sowie die starke Präsenz der Sprachen der Migrantinnen und Migranten. Sie ist der Auffassung, die Grundphilosophie dieses Gesetzes müsse sein, dass der Bund dort, wo er aus einer übergeordneten kulturellen Verantwortung heraus die Sprachen fördern könne, dies tun solle.
Die Besonderheit der Schweiz als mehrsprachiges Land beruht darauf, dass mehrere Sprachen offiziell anerkannt sind. Dies macht die Mehrsprachigkeit zu einem Teil unseres Selbstverständnisses und zu einem Wesensmerkmal unseres Staates. Die Bundesverfassung bringt dies mit dem umfassenden sprachpolitischen Auftrag an Bund und Kantone klar zum Ausdruck. Mit dem Verfassungsauftrag von Artikel 70 BV soll die Viersprachigkeit des Landes erhalten sowie die Verständigung und der Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften gefördert werden.
Eine Reihe parlamentarischer Vorstösse fordern, gestützt auf den Verfassungsauftrag, spezifische sprach- und verständigungspolitische Massnahmen.
Mit dem vorliegenden Erlass wird dem gesamten sprachpolitischen Auftrag in angemessener Weise Rechnung getragen. Der Entwurf regelt den Amtssprachengebrauch innerhalb der Bundesbehörden sowie im Verkehr zwischen diesen und den Bürgerinnen und Bürgern (Art. 70 Abs. 1 BV). Die Gleichwertigkeit der Amtssprachen wird dabei explizit verankert und der Status sowie die Verwendung des Rätoromanischen als Teilamtssprache des Bundes festgelegt. Der Entwurf konkretisiert den verständigungspolitischen Auftrag im sprachpolitischen Kontext (Art. 70 Abs. 3 BV) mit einer Reihe konkreter Massnahmen zur Förderung der individuellen und gesellschaftlichen Mehrsprachigkeit Das Gesetz regelt ferner die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben (Art. 70 Abs. 4 BV). Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur werden in den 5. Abschnitt des Sprachengesetzes integriert (Art. 70 Abs. 5 BV).
Der Strategiebeschluss der EDK vom 25. März 2004 zum Sprachunterricht in der obligatorischen Schule hat landesweit eine kontroverse Debatte zur Frage der Einstiegsfremdsprache (eine Landessprache oder Englisch) sowie zur Position der zweiten Landessprache im obligatorischen Unterricht ausgelöst. Die Mehrheit der WBK-N will diese Frage zugunsten der Landessprachen beantworten. Diese Haltung wurde bereits durch die vom Parlament 2001 eingegangene Verpflichtung im Zusammenhang mit der Pa. Iv. Berberat (00.425) vorgezeichnet. Die vom Volk am 21. Mai 2006 mit 85,6 % angenommene Bildungsverfassung ermöglicht es dem Bund (Art. 62 Abs. 4 B), bei gescheiterten Koordinationsbemühungen der Kantone Vorschriften zu erlassen. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Kompetenz für die Regelung dieser Frage in erster Linie bei den Kantonen

liegt. Sie hat diesbezüglich wiederholt die EDK angehört, deren Haltung im vorliegenden Bericht wiedergegeben wird. Die Mehrheit der WBK-N hält jedoch daran fest, dass staats- und verständigungspolitische Gründe hier klare Vorgaben zugunsten der Landessprachen erfordern.
Die Kommission hat der Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 15 zu 6 Stimmen zugestimmt. Eine Minderheit der WBK-N will aus finanz- und bildungspolitischen Erwägungen, auf die Vorlage nicht eintreten.

Verhandlungen

12.11.2004	WBK-NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
03.02.2005	WBK-SR	Zustimmung.
21.06.2007	NR	Beschluss abweichend von Entwurf der Kommission.
25.09.2007	SR	Abweichend.
26.09.2007	NR	Abweichend.
02.10.2007	SR	Abweichend.
03.10.2007	NR	Zustimmung.
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (135:56)
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (39:0)

Der **Nationalrat** trat - gegen den Widerstand von Bundesrat und SVP-Fraktion - mit 113 zu 59 Stimmen auf die Vorlage ein. Die Befürworter argumentierten hauptsächlich mit der Förderung des nationalen Zusammenhalts und der vier Landessprachen. Die Gegner und Bundesrat Pascal Couchepin sprachen sich vergeblich gegen dieses ihrer Ansicht nach nutzlose Gesetz aus. Die grosse Kammer folgte ihrer Kommission bei der Detailberatung in fast allen Punkten der Vorlage. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Frage, welche Priorität dem Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule einzuräumen sei. Eine von der freisinnig-demokratischen Fraktion angeführte Minderheit unterstützte den Kompromiss der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), in der obligatorischen Schule zwei Fremdsprachen zu unterrichten, ohne die Prioritäten festzulegen. Die Mehrheit hingegen hielt am Vorrang einer Landessprache vor dem Englischen fest. Der Antrag der Mehrheit wurde mit 112 zu 56 Stimmen angenommen. Hingegen folgte der Nationalrat dem Antrag seiner Kommission nicht, wonach der Bund Finanzhilfen für die Übersetzung und Veröffentlichung wissenschaftlicher Arbeiten zur Mehrsprachigkeit sowie zur Sprachenpolitik gewähren kann. Artikel 18 wurde somit mit 82 zu 79 Stimmen abgelehnt. Die grosse Kammer nahm jedoch die Artikel an, die auf Massnahmen zur Verbesserung der Kenntnisse des Bundespersonals in den Landessprachen und auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Sprachgemeinschaften hinzielen. Ebenfalls angenommen wurden Massnahmen zur Förderung des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften. Bei der Gesamtabstimmung passierte das Gesetz mit 87 zu 68 Stimmen.
Der **Ständerat** trat ohne Gegenstimme auf die Vorlage ein. Alle Redner sprachen sich für ein Gesetz aus, das als wichtig für den nationalen Zusammenhalt, für den Respekt gegenüber den sprachlichen Minderheiten des Landes und für die Umsetzung des vom Volk im Jahr 1996 angenommenen Artikels 70 der Bundesverfassung erachtet wird. Meinungsverschiedenheiten gab es einzig zum Thema Sprachunterricht. Anita Fetz (S, BS) setzte sich im Namen der Kommissionsmehrheit für den Kompromiss der Kantone ein, die Reihenfolge der zu unterrichtenden Fremdsprachen selbst bestimmen zu können. Ausserdem wies sie darauf hin, dass gemäss einem Gutachten die vom Nationalrat beschlossene Regelung verfassungswidrig sei. Gisèle Ory (S, NE) und Filippo Lombardi (C, TI) machten sich vergeblich dafür stark, dass der nationale Zusammenhalt durch das Erlernen von Landessprachen gefördert werden müsse. Der Antrag der Mehrheit wurde mit 26 zu 8 Stimmen angenommen. Bei der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 29 Stimmen ohne Gegenstimme bei einer Enthaltung angenommen.
In der Differenzbereinigung nahm der **Nationalrat** den Kompromiss der Kommissionsmehrheit an, wonach Bund und Kantone sich dafür einzusetzen haben, dass während der obligatorischen Schulzeit Grundkenntnisse in zwei Fremdsprachen erlernt werden, davon mindestens eine Landessprache. Der Antrag der Minderheit II, an der ursprünglichen Vorlage des Nationalrates festhalten, wurde mit 71 zu 68 Stimmen abgelehnt, und der Antrag der Minderheit I, dem Beschluss des Ständerates zu folgen, wurde mit 80 zu 67 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt. Die restlichen Differenzen wurden diskussionslos bereinigt.
Der **Ständerat** nahm diesen durch seine Kommission leicht abgeänderten Kompromiss diskussionslos an. Der **Nationalrat** folgte ebenfalls diskussionslos.

05.041 Verein Memoriav. Finanzhilfe 2006-2009

Botschaft vom 18. Mai 2005 zu einem Bundesgesetz über die Ausrichtung von Finanzhilfen an den Verein Memoriav und zu einem Bundesbeschluss betreffend einen Zahlungsrahmen für Finanzhilfen an den Verein Memoriav in den Jahren 2006-2009 (BBl 2005 3307)

Ausgangslage

Am 1. Dezember 1995 wurde der Verein Memoriav gegründet. Zu den sieben Gründungsmitgliedern zählen von Seiten des Bundes die Schweizerische Landesbibliothek, das Bundesarchiv und das Bundesamt für Kommunikation. Dem Verein gehören mittlerweile über 150, grösstenteils institutionelle Mitglieder an. Seit der Gründung unterstützt der Bund Memoriav finanziell massgeblich. Mit Beschluss vom 3. Juli 2001 sicherte der Bundesrat die Finanzierung für die Jahre 2002 bis 2005 mit jährlich 3 Millionen Franken, was 84 Prozent des jährlichen Budgets von Memoriav ausmacht.
Hauptziel von Memoriav ist die Verbesserung der Sicherung, Erschliessung und Vermittlung audiovisueller Dokumente der Schweiz, die nach wie vor akut gefährdet sind. Memoriav verfolgt damit eine Aufgabe von nationaler Bedeutung im Interesse des Bundes. Audiovisuelle Dokumente (Filme, Videos, Fotos, Tondokumente) sind wesentliche Zeugen unserer jüngsten Vergangenheit und als solche Bestandteil unserer kollektiven Identität. Von diesen Dokumenten sind viele sehr empfindlich und besonders bei nicht fachgerechter Behandlung von baldigem Zerfall bedroht. Die stark dezentralisierte und auf einem Netzwerk basierende Struktur des Vereins hat sich zur Sicherung, Erschliessung und Vermittlung dieser Dokumente bewährt, entspricht sie doch in hohem Mass unseren föderalistischen Strukturen. Um den Weiterbestand von Memoriav und damit die Erfüllung einer wichtigen Aufgabe im öffentlichen Interesse zu gewährleisten, beantragt der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft und dem beiliegenden Beschlussentwurf die Bewilligung eines Zahlungsrahmens von 11,7 Millionen Franken in den Jahren 2006 bis 2009.
Die Ausrichtung von Beiträgen soll an die Bedingungen geknüpft werden, dass sich alle Vereinsmitglieder (SRG SSR idée suisse, Cinémathèque Suisse, Fonoteca Nazionale Svizzera, etc.) angemessen an Memoriav beteiligen und Auftrag und Leistungen von Memoriav in einem Leistungsvertrag verbindlich geregelt werden. Weil für die Beteiligung des Bundes an Memoriav und die Unterstützung von Memoriav durch den Bund keine genügende formell-gesetzliche Grundlage besteht, unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten gleichzeitig einen entsprechenden Gesetzesentwurf.
Das beantragte Bundesgesetz ist unbefristet. Vorgesehen ist jedoch die Beteiligung des Bundes an Memoriav und die Finanzierung von Memoriav durch den Bund im Rahmen des sich in Vorbereitung befindenden neuen Kulturförderungsgesetzes (KFG), das Artikel 69 BV umsetzen soll, zu regeln. Mit dem Inkrafttreten des KFG wird das beantragte Bundesgesetz damit voraussichtlich wieder aufgehoben werden.
Mit dem beantragten Bundesgesetz wird ausserdem der Motion WBK-N (03.3441) vom 12. September 2003 nachgekommen, die vom Parlament angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, für die Sicherung, Erschliessung und Vermittlung der audiovisuellen Quellen in allen betroffenen Zuständigkeitsbereichen entsprechende gesetzliche Grundlagen zu erarbeiten.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Ausrichtung von Finanzhilfen an den Verein Memoriav

21.09.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
29.11.2005	NR	Zustimmung.
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (162:18)

Vorlage 2
Bundesbeschluss betreffend einen Zahlungsrahmen für Finanzhilfen an den Verein Memoriav in den Jahren 2006-2009

21.09.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
29.11.2005	NR	Zustimmung.

Beide Kammern stimmten dem Gesetz und dem Bundesbeschluss diskussionslos zu.

06.029 Verkehrshaus Schweiz. Investitionsbeitrag und

Verpflichtungskredit für 2008-2011

Botschaft vom 10. März 2006 zu einem Investitionsbeitrag an das Verkehrshaus der Schweiz (BBl 2006 3035)

Ausgangslage

1959 wurde in Luzern das Verkehrshaus der Schweiz (VHS) eröffnet. Es hat in Bezug auf Ausstrahlung und Attraktivität eine wichtige Bedeutung; mit seinen rund 450 000 Besucherinnen und Besuchern pro Jahr ist es das meistbesuchte Museum der Schweiz und es weist einen überdurchschnittlichen Eigenfinanzierungsgrad von annähernd 90 Prozent auf.
Der Bund beteiligte sich an der Errichtung sowie an den Betriebskosten der ersten Jahre mit einem massgeblichen Betrag. Seit 1999 unterstützt der Bund das VHS regelmässig. Der laufende Zahlungsrahmen für die Jahre 2004–2007 beläuft sich insgesamt auf 6,4 Millionen Franken (maximal 1,6 Millionen Franken pro Jahr). Die Bundesbeiträge dienen dem Betrieb des musealen Kernbereichs des VHS und dabei in erster Linie dem Erhalt der Sammlung. Der Bund hat mit der Eigentümerin der Sammlung, der Stiftung Verkehrshaus der Schweiz, im Jahr 2004 eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Die Leistungsvereinbarung legt im Detail fest, welche Massnahmen die Stiftung in Bezug auf den Erhalt der Sammlung zu erbringen hat. Die Zielerreichung wird vom Bundesamt für Kultur jährlich überprüft. Das VHS hat sich im Jahr 2001 einer eingehenden strategischen Überprüfung unterzogen. Der Bericht der Beratungsfirma Booz, Allen & Hamilton ist in Bezug auf die Infrastruktur im Wesentlichen zur Erkenntnis gelangt, dass das VHS einen aufgeschobenen Unterhaltsbedarf an seinen Räumlichkeiten in zweistelliger Millionenhöhe aufweist. Der aufgeschobene Unterhalt führt namentlich zu unverhältnismässig hohen Unterhalts-, Energie-, und Betriebskosten und birgt erhebliche Objekt- und Personenrisiken wie beispielsweise ungenügende Fluchtwege. Mittelfristig würde der aufgeschobene Unterhalt der Infrastruktur wohl zu einer abnehmenden Besucherattraktivität führen, was den hohen Eigenwirtschaftlichkeitsgrad des VHS gefährden könnte.
Gestützt auf die Erkenntnisse aus dem vorerwähnten Bericht der Beratungsfirma Booz, Allen & Hamilton plant das VHS, mit einem Investitionsvorhaben seine nachhaltige Entwicklung zu sichern: In Zusammenarbeit mit dem Architekturbüro Gigon & Guyer wurde ein Bauprojekt erarbeitet, welches auf den Zeitpunkt des 50-jährigen Bestehens des VHS hin realisiert werden soll (2009). Die wesentlichsten Elemente des Vorhabens bestehen im Abbruch der Gebäude der ersten Baugeneration von 1959 und der Erstellung eines neuen Eingangbereichs sowie einer neuen Ausstellungshalle.
Die Kosten des Investitionsvorhabens sind auf insgesamt 50 Millionen Franken veranschlagt. Das VHS hat dem Bundesrat ein Gesuch gestellt, an das Investitionsvorhaben 10 Millionen Franken beizusteuern. Gemäss Budgetierung des VHS soll die Restfinanzierung durch Stadt und Kanton Luzern (je 5 Millionen Franken), durch die Privatwirtschaft (20 Millionen Franken) sowie durch Fremdkapital (Bankdarlehen über 10 Millionen Franken) erfolgen. Die Verhandlungen mit Stadt und Kanton Luzern, der Privatwirtschaft und den Banken sind bereits weit vorangeschritten:
Es liegen nach Angaben des VHS Absichtserklärungen vor, jeweils verbunden mit dem Vorbehalt einer Sockelfinanzierung durch den Bund. Das VHS hat eine wichtige touristische und volkswirtschaftliche Funktion. Als traditionelles und beliebtes Ausflugsziel für Schulen und Familien aus der ganzen Schweiz kommt ihm darüber hinaus eine identitätsstiftende Bedeutung zu. Es ist wichtig, dass das VHS auch in Zukunft seine Publikumsattraktivität beibehalten kann. Dazu dient das vom VHS geplante Investitionsvorhaben, dessen Bedarf ausgewiesen ist. Aus den genannten Gründen beantragt der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft die Bewilligung eines Verpflichtungskredits von 10 Millionen Franken. Der Investitionsbeitrag von 10 Millionen Franken soll dem VHS als Beitrag des Bundes zu seinem 50. Geburtstag zugesprochen werden. Es ist vorgesehen, den Investitionsbeitrag in vier Tranchen à je 2,5 Millionen Franken in den Jahren 2008–2011 auszubezahlen.
Die Subventionierung erfolgt unter der Bedingung, dass sich der Kanton und die Stadt Luzern sowie die Privatwirtschaft ebenfalls angemessen am Investitionsprojekt des VHS beteiligen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Ausrichtung eines Investitionsbeitrages an das Verkehrshaus der Schweiz
06.06.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2006 SR Zustimmung.
06.10.2006 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (181:5)
06.10.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss betreffend einen Verpflichtungskredit für einen Investitionsbeitrag an das Verkehrshaus der Schweiz in den Jahren 2008–2011
06.06.2006 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2006 SR Zustimmung.

Das Bundesgesetz und der Bundesbeschluss wurden in beiden Räten diskussionslos angenommen.

06.097 Stiftung Bibliomedia. Finanzhilfe 2008-2011

Botschaft vom 29. November 2006 zur Verlängerung des Bundesgesetzes über die Ausrichtung von Finanzhilfen an die Stiftung Bibliomedia und zum Bundesbeschluss betreffend den Zahlungsrahmen für die Finanzhilfe an die Stiftung Bibliomedia in den Jahren 2008-2011 (BBl 2006 9681)

Ausgangslage

Die Stiftung Bibliomedia soll vom Bund weiterhin unterstützt werden. Dazu ist einerseits die formell-gesetzliche Grundlage zu verlängern, andererseits soll ein Zahlungsrahmen von 6 Millionen Franken für die Finanzhilfen in den Jahren 2008–2011 beschlossen werden.
Der Bund unterstützt die Stiftung Bibliomedia seit 1921. Ihr Auftrag ist die Sicherstellung und die Verbesserung des Zugangs zu Büchern und Medien in der gesamten Schweiz. Durch ihre Tätigkeit trägt die Bibliomedia dazu bei, in allen Regionen der Schweiz ein dichtes Netz von lebendigen Bibliotheken sicherzustellen und die Arbeit der Bibliothekarinnen und Bibliothekare zu erleichtern. Die Finanzhilfe des Bundes erlaubt es den kleineren Bibliotheken, ihren Leserinnen und Lesern einen laufend aktualisierten Katalog sowie attraktive und moderne Dienstleistungen anzubieten. Die Stiftung stellt allen Regionen und Bevölkerungskreisen Bücher und andere Medien zur Verfügung und trägt so zu einem sozialen und regionalen Ausgleich und zu einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen den Bibliotheken bei. Seit dem Jahr 2000 ist die Bibliomedia durch einen Leistungsvertrag mit dem Bund verbunden. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) haben gemeinsame Grundsätze erarbeitet, welche die Unterstützungsleistungen an die Stiftung festlegen. Diese Grundsätze zielen auf eine klare Kostenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden entsprechend den jeweiligen Leistungen, welche die Bibliomedia für sie erbringt.
Mit dem Bundesbeschluss vom 18. Dezember 2003 wurde der Stiftung Bibliomedia ein Zahlungsrahmen von 8 Millionen Franken in den Jahren 2004–2007 bewilligt, der allerdings Ende 2005 auf 7 Millionen Franken herabgesetzt wurde. Der Zahlungsrahmen und der Leistungsvertrag laufen Ende 2007 aus. Die Stiftung bildet eine Quelle für die Erneuerung der Buchbestände und des Animationsmaterials für Bibliotheken und Schulen. Es ist wichtig, dass die Stiftung ihre Tätigkeiten weiterführen und ihre Kenntnisse, ihre Erfahrung und ihre Kontakte zur Verfügung stellen kann, um den Zugang zum Lesen für alle zu fördern.
Die Stiftung Bibliomedia erfüllt Aufgaben im öffentlichen Interesse des Bundes. Der Bundesrat beantragt deshalb mit der vorliegenden Botschaft und dem beiliegenden Beschlussesentwurf die Bewilligung eines Zahlungsrahmens von 6 Millionen Franken in den Jahren 2008–2011. Weil die formell-gesetzliche Grundlage für die Unterstützung der Stiftung bis Ende 2007 befristet ist, muss sie verlängert werden.
Die Verlängerung des Bundesgesetzes ist als Übergangslösung bis zur definitiven Regelung einer gesetzlichen Grundlage zu verstehen. Diese Lösung ist im Rahmen des in Vorbereitung befindlichen neuen Kulturförderungsgesetzes vorgesehen, welches Artikel 69 der Bundesverfassung umsetzen soll. Damit wird gegebenenfalls eine Aufhebung des hier vorgeschlagenen Bundesgesetzes einhergehen.

Verhandlungen

Vorlage 1
Bundesgesetz über die Ausrichtung von Finanzhilfen an die Stiftung Bibliomedia
19.03.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
02.10.2007 SR Zustimmung.
05.10.2007 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (177:19)
05.10.2007 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Vorlage 2
Bundesbeschluss betreffend den Zahlungsrahmen für die Finanzhilfe an die Stiftung Bibliomedia in den Jahren 2008-2011
19.03.2007 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
02.10.2007 SR Zustimmung.

Der **Nationalrat** hat das Bundesgesetz über die Ausrichtung von Finanzhilfen an die Stiftung Bibliomedia ohne weitere Diskussion angenommen.
Anlass zu Diskussionen gab einzig Artikel 1 des Bundesbeschlusses. Der Nationalrat erweiterte auf Antrag der Kommissionsmehrheit und gegen den Willen von Bundesrat Pascal Couchepin den vom Bundesrat auf 6 Millionen Franken angesetzten Zahlungsrahmen auf 8 Millionen Franken. Die Kommissionsberichterstatterin Chiara Simoneschi-Cortesi (C, TI) führte insbesondere an, dass die vom Bundesrat vorgesehene Verkleinerung des Zahlungsrahmens eine Kürzung von 25 Prozent gegenüber der Vorperiode darstelle, was für eine kleine Institution, die in den letzten Jahren bereits erhebliche Sparanstrengungen unternommen habe, stark ins Gewicht falle. Der Rat folgte der Kommissionsmehrheit mit 86 zu 66 Stimmen.
In der Gesamtabstimmung wurde der Beschluss mit 127 zu 39 Stimmen angenommen.
Der Ständerat wurde das Gesetz und den Bundesbeschluss diskussionslos mit 30 zu 0 Stimmen angenommen.

07.028 Stiftung Pro Helvetia. Finanzierung 2008-2011

Botschaft vom 28. Februar 2007 über die Finanzierung der Stiftung Pro Helvetia in den Jahren 2008-2011 (BBl 20071939)

Ausgangslage

Nach Artikel 3 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1965 betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» gewährt der Bund der Stiftung zur Erfüllung ihrer kulturellen Aufgabe in der Schweiz und im Ausland jährliche Beiträge, die in der Regel alle vier Jahre mit einem einfachen Bundesbeschluss festgelegt werden. Die laufende Beitragsperiode endet am 31. Dezember 2007. Der Bundesrat unterbreitet mit der Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Stiftung für den Zeitraum 2008–2011.
Ein Kulturförderungsgesetz zur Umsetzung von Artikel 69 der Bundesverfassung befindet sich in Ausarbeitung. Das Bundesgesetz betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» wird parallel zur Ausarbeitung dieses neuen Gesetzes revidiert. Die Botschaft stützt sich bewusst auf die gegenwärtige Gesetzgebung. Das Bundesgesetz über die Kulturförderung und das Bundesgesetz über die Stiftung Pro Helvetia müssen gemäss aktuellem Zeitplan in der Herbstsession 2007 behandelt werden. Falls diese Gesetze zu einer Aufgaben- und Kompetenzverschiebung führen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Tätigkeiten der Stiftung Pro Helvetia und ihre Finanzierung noch im Laufe der Legislaturperiode 2008–2011 haben, wird der Bundesrat die beschlossenen Beträge erneut zur Diskussion stellen und eine Umverteilung der Mittel vorschlagen.
Wir stellen fest, dass die Stiftung ihre Tätigkeiten in den Jahren 2004–2007 in Übereinstimmung mit ihrem Auftrag ausgeführt hat. Sie hat dabei drei Schwerpunkte definiert: den Tanz, die Verständigung zwischen den Kulturgemeinschaften der Schweiz und den interkulturellen Dialog. Sie hat damit Impulse geschaffen, die eine nachhaltige Wirkung auf das Kulturleben der Schweiz haben. Im internationalen Bereich hat die Stiftung ihr Aussenstellennetz neu organisiert und drei Verbindungsbüros und das Kulturzentrum in Mailand geschlossen; die Aktivitäten des Mailänder Zentrums hat nun das Schweizerische Institut in Rom übernommen. Weiter hat sie die interne Restrukturierung fortgeführt, so dass der Allgemeine Aufwand schrittweise auf 30 % ihres Gesamtbudgets gesenkt werden konnte, was den Forderungen entspricht, die das Parlament bei der letzten Finanzierungsperiode an die Stiftung gestellt hat. Für die kommende Finanzierungsperiode hat

sich Pro Helvetia einerseits verschiedene Globalziele zur Erfüllung ihres Grundauftrags vorgenommen, um ihre Tätigkeiten gezielt ausführen zu können. Andererseits hat die Stiftung Schwerpunkte festgelegt, auf die sie punktuell den Akzent setzen will, namentlich auf die Kultur und Kunstvermittlung, den Austausch mit Asien, die Übersetzung sowie die Koproduktion zwischen der Schweiz und dem Ausland. Der Bundesrat unterstützt die Eingabe von Pro Helvetia, die mit einsichtigen Überlegungen sowie mit plausiblen Begründungen und Schlussfolgerungen argumentiert, und kann sich mit ihren inhaltlichen Eckwerten einverstanden erklären.
Die Stiftung beantragt für die kommende Vierjahresperiode 2008–2011 ein Budget von 143,8 Millionen Franken zur Erfüllung ihres Auftrags. Dies entspräche einer Erhöhung um 6,8 Millionen Franken im Vergleich zum bewilligten Rahmenkredit für die vergangene Vierjahresperiode. Der Bundesrat beantragt Ihnen, der Stiftung Pro Helvetia für die kommende Vierjahresperiode insgesamt 135 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen. Dies sind 2 Millionen Franken weniger als der bewilligte Rahmenkredit für die Jahre 2004–2007. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass dieses Budget die Stiftung zu Kürzungen im Bereich einiger ihrer Aktivitäten zwingt. Die Stiftung legt die Bedürfnisse zur Erfüllung ihres gesetzlichen Mindestauftrags auf 125,6 Millionen Franken fest und will 18,2 Millionen Franken für ihre Schwerpunkprogramme einsetzen. Der Bundesrat empfiehlt der Stiftung, ihre Ziele dem gekürzten Budget anzupassen, das dem Finanzplan des Bundes für die Jahre 2007–2011 entspricht. Der beantragte Zahlungsrahmen ist auf die Massnahmen des Entlastungsprogramms 2003 abgestimmt.

Verhandlungen

19.09.2007 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Im **Nationalrat** unterstützte die Kommissionsmehrheit im Gegensatz zum Bundesrat das Begehren der Stiftung Pro Helvetia. Géraldine Savary (S, VD), französischsprachige Berichterstatterin der Kommission, ist der Auffassung, dass die Begehren von Pro Helvetia wie auch die kulturellen Schwerpunkte im In- und Ausland angemessen sind. Ausserdem rechtfertige die Qualität der Projekte einen entsprechenden Zahlungsrahmen, d.h. einen Betrag von 143,8 Millionen, der bis zum Inkrafttreten des revidierten Gesetzes über die Stiftung Pro Helvetia gelten soll. Gegen den Willen des links-grünen Lagers und eines Teils der Freisinnigen sprach sich die grosse Kammer für den Minderheitsantrag von Brigitte Häberli-Koller (C, TG) aus, wonach dem Vorschlag des Bundesrates zu folgen sei. Weitere Minderheitsanträge, die vor allem aus den Reihen der SVP stammten und eine massivere Kürzung des Rahmenkredits verlangten, wurden abgelehnt. Laut Oskar Freysinger (V, VS) muss Pro Helvetia insbesondere bei den Verwaltungskosten weitere Einsparungen vornehmen. Theophil Pfister (V, SG) kritisierte die mangelnde Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren der Kulturförderung im Ausland. Mit 90 zu 80 Stimmen sprach sich der Rat schliesslich für einen Kredit in Höhe von 135 Millionen Franken aus. Der Mehrheitsantrag, wonach der Zahlungsrahmen zeitlich begrenzt, d.h. bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes, gelten soll, fand mit 88 zu 85 Stimmen eine knappe Mehrheit. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss mit 132 zu 41 Stimmen angenommen.

18. Medien, Kommunikation

Übersicht

02.093 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG). Totalrevision (KVF)
03.073 Fernmeldegesetz. Änderung (KVF)
03.448 Pa.Iv. SPK-NR. Medien und Demokratie (SPK)
06.025 Swisscom AG. Abgabe der Bundesbeteiligungen (KVF)
06.425 Pa.Iv. SPK-NR. Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten (SPK)

02.093 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG). Totalrevision

Botschaft vom 18. Dezember 2002 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) (BBl 2003 1569)

Ausgangslage

Das neue Gesetz sieht einen eigentlichen Paradigmenwechsel vor: An die Stelle einer auf Abschottung gerichteten, sämtliche Programmveranstalter zu Leistungsaufträgen verpflichtenden Regulierung mit protektionistischen Elementen und interventionistischen Schutzmassnahmen tritt eine Medienpolitik, welche die verfassungsmässigen Ziele primär durch gezielte Aufträge mit entsprechender finanzieller Abgeltung verwirklicht. Eine Konzession benötigen künftig lediglich jene Veranstalter, die einen Anteil aus den Empfangsgebühren oder einen gesicherten Zugang zu Verbreitungsinfrastrukturen erhalten.
Im Zentrum des Gesetzesentwurfs steht die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrages (Service public). Durch eine vorrangige Konzentration der Gebührengelder auf die SRG soll auf der nationalen/sprachregionalen Ebene für alle Sprachregionen ein Service public gewährleistet werden, der sich gegen die finanzkräftige, hochkommerzielle Konkurrenz aus dem Ausland behaupten kann. Damit die SRG in der Lage ist, ihren Programmauftrag zu erfüllen, werden ihr auch künftig kommerzielle Möglichkeiten eröffnet (Werbung und Sponsoring), die aber weniger weit gehen als bei privaten Veranstaltern. Die Entfaltungsmöglichkeiten der SRG werden gewahrt, ihre Entwicklung soll jedoch nicht quasi naturwüchsig erfolgen. Das Gesetz setzt dort Grenzen, wo eine unnötige Beeinträchtigung der Tätigkeitsfelder des privaten Mediensektors droht.
Ob die SRG ihren Programmauftrag auch tatsächlich erfüllt, kann nicht in förmlichen juristischen Verfahren überprüft werden. Vorgesehen ist ein unabhängiger Beirat, der über eine professionelle Infrastruktur verfügt. Der Beirat hat das Programmschaffen der SRG zu beobachten und darüber der Öffentlichkeit Bericht zu erstatten. Auf diese Weise soll eine gesellschaftliche Diskussion über den Service public angeregt werden.
Dem Bedürfnis der Bevölkerung nach einer Versorgung mit Programmen aus dem Nahraum trägt das Gesetz Rechnung, indem es die Ausrichtung eines Anteils aus den Empfangsgebühren an lokal-regionale Veranstalter erlaubt und im Vergleich zur heutigen Ordnung ausbaut. Die Ausrichtung der Gelder erfolgt zielgerichteter als bisher und soll ein qualitativ hoch stehendes, professionelles Programmangebot ermöglichen.
Programmveranstalter, welche weder Gebührenanteile noch einen erleichterten Zugang zu Verbreitungsinfrastrukturen beanspruchen, haben keinen Beitrag zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrages mehr zu leisten und werden von aufwändigen Konzessionierungsverfahren befreit. Für private Programmveranstalter wird die Werbeordnung weitgehend auf europäisches Niveau gelockert. Von einer noch liberaleren Regelung profitieren Veranstalter ohne finanzielle Unterstützung, deren Programme nicht im Ausland zu empfangen sind.
Um eine vielfältige Rundfunklandschaft zu gewährleisten, sieht der Gesetzesentwurf Instrumente zur Bekämpfung der Medienkonzentration vor. Er soll ferner verhindern, dass durch den Abschluss von Exklusivverträgen die Allgemeinheit von der Berichterstattung über wichtige Ereignisse ausgeschlossen wird. Das Gesetz sichert dem Rundfunk im Wettbewerb mit hochkommerziellen und grossräumig tätigen Telekommunikationsanbietern um Verbreitungsmittel genügende Möglichkeiten. Die SRG und andere Veranstalter, welche durch eine Konzession zu besonderen inhaltlichen

Leistungen verpflichtet sind, erhalten zu besonders günstigen Bedingungen Zugang zur Verbreitung, damit sie das Publikum erreichen und ihren Leistungsauftrag auch wirklich erfüllen können.
Für den Umgang mit neuen technischen Errungenschaften stellt das Gesetz ein flexibles Instrumentarium zur Verfügung, welches dem Publikum ein vielfältiges Programmangebot sichern soll. Das neue Gesetz erfasst ausschliesslich herkömmliche Radio- und Fernsehprogramme und verhindert dadurch eine Überregulierung von neuen Kommunikationsformen wie etwa die Online-Dienste.

Verhandlungen

02.03.2004	NR	Eintretensdebatte und Beginn der Detailberatung.
18.03.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
09.03.2005	SR	Abweichend.
28.09.2005	NR	Abweichend.
30.11.2005	SR	Abweichend.
06.03.2006	NR	Abweichend.
09.03.2006	SR	Zustimmung.
24.03.2006	NR	Schlussabstimmung (161:29)
24.03.2006	SR	Schlussabstimmung (42:0)

Im **Nationalrat** wurde von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei und von der freisinnig-demokratischen Fraktion beantragt, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen. Die Vorlage sei überreguliert, zu wenig liberal und marktorientiert ausgestaltet. Eine überrissene Regulierungsdichte vertrage sich mit einem funktionierenden Infrastrukturwettbewerb schlecht. Den Privatsendern seien grössere Werbefreiheiten zu gewähren und der Leistungsauftrag an die SRG sei enger zu fassen. Sozialdemokraten, Christlichdemokraten, Grüne und EVP-EDU-Fraktion beantragten Eintreten. Das Gesetz stärke den Service public, die kulturelle Vielfalt und den Ausgleich sowie den Austausch zwischen den Sprachregionen in der Schweiz, die mittels RTVG geschützt werden könnten. Die Vorlage sei ein ausgewogener Kompromiss, der die SRG-Medien vor der ausländischen Konkurrenz schütze und den Privaten genug Freiheiten gebe.
Die Sprecher der Kommission meinten, dass auch die Werbewirtschaft an einer starken SRG interessiert sei. Sie könne es sich nicht leisten, ihr Werbevolumen aufzuteilen. Zudem könne die im Vergleich zu ausländischen Sendern kleine SRG nicht auf Werbeeinnahmen verzichten und allein mit den Gebührengeldern leben. Bundesrat Moritz Leuenberger bekräftigte, die Schweiz könne es sich angesichts ihrer Kleinheit nicht leisten, die Kräfte der SRG zu zersplittern. Mit einer schlankeren Ausgestaltung des Gesetzes würden die Regelungen bloss auf Verordnungsstufe verschoben. Der Rat lehnte den Rückweisungsantrag der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei mit 110 zu 75 und denjenigen der freisinnig-demokratischen Fraktion mit 101 zu 89 Stimmen ab.
In der Detailberatung hatte der Nationalrat über zahlreiche Einzel- und Minderheitsanträge zu entscheiden. So lehnte der Rat mit 92 zu 56 Stimmen einen Minderheitsantrag Jean-Nils de Dardel (S, GE) ab, wonach für die elektronischen Medien nebst der Vermittlung von sachgerechter Information auch das Kulturschaffen in den **Leistungsauftrag** integriert und alle Landesteile ausreichend mit Radio- und Fernsehprogrammen versorgt werden müssen. Mit 107 zu 67 Stimmen stimmte der Nationalrat der Mehrheit der Kommission zu, welche es entgegen dem Bundesrat und einer Kommissionsminderheit Peter Weigelt (RL, SG) ablehnte, alle **Aufsichts- und Beschwerdefunktionen** in der Kommunikationskommission (ComCom) zu konzentrieren. Die Mehrheit begründete dies damit, dass der Vorschlag des Bundesrates der ComCom eine grosse Machtkonzentration bringen würde. Entgegen dem Antrag des Bundesrates hielt der Nationalrat an der Förderung des einheimischen Filmschaffens fest.
Beim Abschnitt **Werbung und Sponsoring** hatte der Rat über zahlreiche Anträge zu diskutieren. So folgte er mit 104 zu 74 Stimmen der Mehrheit der Kommission und beschloss Werbung mit TV- und Radioprominenz für lokale und regionale Stationen mit beschränkten finanziellen Mitteln zuzulassen. Bei der Alkoholwerbung wollte die Mehrheit der Kommission entgegen dem Antrag des Bundesrates die Werbung für Bier und Wein nicht zulassen. Der Rat folgte jedoch mit 120 zu 64 Stimmen der Kommissionsminderheit und dem Bundesrat, womit das Werbeverbot für Wein und Bier für die privaten Sender aufgehoben wurde. Bei der politischen und religiösen Werbung folgte der Rat mit 97 zu 90 Stimmen einer Kommissionsminderheit Peter Weigelt (RL, SG). Damit soll den privaten Sendern erlaubt werden, politische und religiöse Werbung auszustrahlen. Gemäss einem angenommenen Antrag von Christian Levrat (S, FR) gilt für die SRG weiterhin das Verbot für Wein-, Bier- und für die politische und religiöse Werbung. Bei den Medikamenten folgte der Nationalrat der

Kommissionsmehrheit mit 103 zu 67 Stimmen, womit das Werbeverbot nur für rezeptpflichtige Medikamente gelten soll. Der Nationalrat beschloss auch, dass in Sendungen der SRG von über 90 Minuten eine **Werbeunterbrechung** erlaubt bleibt, nicht aber bei Spiel- und Fernsehfilmen. Der Rat folgte bei der Werbung in den Radioprogrammen der SRG dem Antrag der Kommissionsmehrheit, womit das Verbot weiterhin gilt. Er folgte aber mit 112 zu 72 Stimmen einem Antrag der Kommissionsminderheit Chiara Simoneschi-Cortesi (C, TI), womit für **Sponsoring** ohne Werbebotschaften in den Radios der SRG die Kompetenz dem Bundesrat übertragen werden soll. Bei der Bestimmung zum Schutz der Minderjährigen folgte der Nationalrat mit 97 zu 84 Stimmen einem Minderheitsantrag Jacques Neirynck (C, VD), welcher jegliche Werbung, Verkaufsangebote und Sponsoring, die sich an Minderjährige richten, verbietet.
Für Werbefenster ausländischer TV-Anstalten gilt, anders als für Schweizer Private, die restriktive Regelung der SRG, welche politische und religiöse Werbung sowie Alkoholwerbung untersagt. Mit 109 zu 44 Stimmen folgte der Rat trotz Bedenken, dass damit das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen verletzt werden könnte, einem entsprechenden Antrag von Norbert Hochreutener (C, BE).
Beim Abschnitt zum **Programmauftrag** und zur **Konzession** der SRG folgte der Rat mit 112 zu 66 Stimmen einem Antrag von Pascale Bruderer (S, AG), womit künftig die SRG ihren Programmauftrag zugunsten Hörbehinderter erweitern muss. Der Rat lehnte einen Minderheitsantrag Peter Weigelt (RL, SG) ab, welcher die Anzahl der SRG-Programme im Gesetz begrenzen wollte. Mit 119 zu 53 Stimmen folgte der Rat einem Antrag der Kommissionsmehrheit, der es der SRG erlaubt in ihren Programmen auch regionale Programmfenster zu veranstalten.
Bei der **Verbreitung der Programme** beschloss der Rat, dass mindestens ein Radio- und ein Fernsehprogramm der SRG in der ganzen Schweiz in deutscher, französischer und italienischer Sprache verbreitet werden. Dabei sollen die Bedürfnisse der Rätoromanen explizit berücksichtigt werden. Diskussionslos folgte der Rat der Kommission und lehnte einen **Beirat** für die SRG ab. Mit 135 zu 41 folgte der Rat aber auch einem Antrag von Jean-Claude Rennwald (S, JU) und Filippo Leutenegger (RL, ZH) und sagte nein zu den von der Kommission vorgeschlagenen Publikumsräten, welche die Erbringung der Leistungsaufträge der SRG und der Privaten überwachen sollten.
Beim **Gebührensplitting** folgte der Rat der Kommissionsmehrheit. Lokale und regionale Radio- und TV-Stationen sollen künftig einen Anteil an den SRG-Empfangsgebühren von höchstens 4 Prozent erhalten. Private Veranstalter können dann Gebühren erhalten, wenn sie einen Leistungsauftrag erfüllen.
Bei der **Konzessionserteilung** wollte eine Minderheit Hans-Jürg Fehr (S, SH) regionale Medienhäuser, die im Versorgungsgebiet über andere Medien mit marktbeherrschender Stellung verfügen, von der Konzessionierung für private Radio- und Fernsehstationen ausschliessen lassen. Der Bundesrat und eine Minderheit Peter Föhn (V, SZ) wollten keinerlei Einschränkungen. Die Kommissionsmehrheit wollte nur die Einschränkung, derzufolge eine Konzession erteilt werden kann, wenn der Bewerber die Meinungs- und Angebotsvielfalt nicht gefährdet. Mit 119 zu 58 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit.
Die Frage betreffend **Massnahmen gegen die Medienkonzentration** wurde vom Nationalrat ausführlich diskutiert. Der Mehrheit der Kommission war die Kann-Formulierung des Bundesrates zu zurückhaltend. Ihres Erachtens liegt im Fall, „wenn ein Programmveranstalter im relevanten Markt eine beherrschende Stellung innehat“, eine Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt bereits vor. Eine Kommissionsminderheit Peter Weigelt (RL, SG) beantragte, dass eine Gefährdung nur dann vorliege, wenn ein Veranstalter seine beherrschende Stellung missbraucht. Mit 90 zu 79 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsminderheit. Da der Bundesrat an seinem ursprünglichen Antrag festhielt, wurde die Minderheit nochmals mit 91 zu 82 Stimmen bestätigt.
Bei der Änderung bisherigen Rechts, beschloss der Rat mit 85 zu 80 Stimmen der Kommissionsmehrheit zu folgen, womit der Ausfall durch den Gebührenerlass für Bezüger von AHV- und IV-Ergänzungsleistungen auf das AHV- und IV-Ergänzungsleistungsgesetz überwälzt werden soll.
In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 137 zu 26 Stimmen und 19 Enthaltungen angenommen.
Im **Ständerat** war Eintreten unbestritten. Der Sprecher der Kommission Rolf Escher (C, VS) wies bei der Eintretensdebatte darauf hin, dass im Zentrum dieses Gesetzes der Ausgleich zwischen der SRG und den privaten Veranstaltern stehe. Vertreter von allen Fraktionen betonten, dass ihnen an einer starken SRG gelegen sei, sagten aber gleichzeitig, diese dürfe private Radio- und Fernsehstationen nicht erdrücken. Bei den Bestimmungen für die **Werbung** folgte der Ständerat dem Vorschlag des Bundesrates und bestätigte das Verbot für Werbung mit politischen und religiösen Inhalten. Ein Antrag von Maximilian Reimann (V, AG), den Privatradios und -fernsehen das Ausstrahlen von Politwerbung

zu erlauben, wurde mit 31 zu 6 Stimmen abgelehnt. Ebenfalls verboten bleibt die Werbung für Tabak, hochprozentige Spirituosen sowie Medikamente. Eine Ausnahme bilden Wein und Bier. Für leichte Alkoholika dürfen jedoch nur private Veranstalter werben, nicht aber die Sender der SRG. Mit 18 zu 17 Stimmen lehnte der Ständerat einen Antrag von Hans Hess (RL, OW) ab, der die Alkoholwerbung nicht nur der SRG, sondern auch den ausländischen TV-Fenstern verbieten wollte.
Die Form der Werbung war ein wichtiges Thema der Debatte im Ständerat. Auch in dieser Frage gab es eine Differenz zum Nationalrat. Während der Nationalrat nur die maximal zulässige Werbezeit festsetzen und für das übrige die Kompetenz dem Bundesrat übertragen wollte, ging der Ständerat einen Schritt weiter und setzte der **Unterbrecherwerbung** klare Grenzen. Demnach muss Fernsehwerbung grundsätzlich zwischen einzelnen Sendungen eingefügt und in Blöcken gesendet werden. Rolf Schweiger (RL, ZG) beantragte eine völlige Freigabe der Unterbrecherwerbung mit der Begründung, dass Struktur und Platzierung der Werbeblöcke nicht ein zentrales Element dessen sind, was ein Staat zu regeln hat. Bundesrat Moritz Leuenberger verteidigte die restriktive Regelung bezüglich Werbeunterbrechungen. Es gehe um den Schutz von Kunstwerken, die Filme sollen nicht bis zur Verunstaltung unterbrochen werden dürfen. Mit 20 zu 9 Stimmen lehnte der Rat den Antrag Schweiger ab.
Bei der Frage des **Sponsorings** delegierte der Ständerat zentrale Kompetenzen an den Bundesrat. Der Bundesrat soll entscheiden, in welchem Masse das generell erlaubte Sponsoring auf den Kanälen der SRG eingeschränkt werden kann. Das vom Nationalrat beschlossene Sponsoringverbot für die Radioprogramme der SRG hat der Ständerat aufgehoben.
Mit 18 zu 16 Stimmen folgte der Rat einem Antrag von Rolf Büttiker (RL, SO), wonach die **SRG** und ihre Töchter Aktivitäten ausserhalb ihrer Konzession vorgängig melden müssen, welche die Aufgabe anderer Medienunternehmen beeinträchtigen könnten. So könne verhindert werden, dass die SRG ihr Know-how in Film, Werbung oder Internet gegen die Konkurrenz ausspiele. Bei den Bestimmungen zur Finanzaufsicht beschloss der Ständerat, dass die SRG ihre finanziellen Mittel ausschliesslich für die Erfüllung ihres Leistungsauftrages verwenden darf. Damit statuierte er ein Verbot von Quersubventionen. Die SRG und die von ihr beherrschten Tochterunternehmen müssen dementsprechend auch getrennt Rechnung vorlegen. Mit 24 zur 16 Stimmen lehnte der Rat einen Antrag der Kommissionsminderheit Peter Bieri (C, ZG) ab, welche die Aufsicht der Tochterunternehmen dem Verwaltungsrat der SRG übertragen wollte. Die Finanzaufsicht über die SRG und deren ausgelagerten Betriebe müsse beim Bund bleiben, sagte Bundesrat Moritz Leuenberger.
Beim **Gebührensplitting** standen im Ständerat fünf Varianten zu Diskussion: Bundesrat und Nationalrat wollten sowohl den privaten Radio- wie den TV-Sendern höchstens 4 Prozent der Radio- und Fernsehgebühren von total 1,1 Milliarden Franken weitergeben. Alain Berset (S, FR) war mit dieser Obergrenze zwar einverstanden, wollte jedoch für die Lokalradios mindestens 3 Prozent. Die Mehrheit der Kommission plädierte für einen Maximalbetrag von 5 Prozent. Ebenfalls auf maximal 5 Prozent erhöhen wollte eine Kommissionsminderheit Thomas Pfisterer (RL, AG), wobei sie die Untergrenze für Fernsehsender bei 2, für Lokalradios aber bei 3 Prozent ansetzte. Alex Kuprecht (V, SZ) wollte einen fixen Satz von 5 Prozent für die privaten Radio und Fernsehen. Bundesrat Moritz Leuenberger warnte vor einem fixen Satz von 5 Prozent. Es seien aber auch keine Untergrenzen festzusetzen, denn auch damit werde ein unnötiger Ausgabezwang geschaffen. In einer ersten Abstimmung (Antrag Bundesrat gegen Antrag Berset) folgte der Rat mit Stichentscheid des Präsidenten dem Antrag des Bundesrates, in der zweiten Abstimmung (Minderheit Pfisterer gegen Antrag Bundesrat) folgte er mit 26 zu 16 Stimmen der Kommissionsminderheit Pfisterer, in einer dritten Abstimmung (Minderheit Pfisterer gegen Mehrheit) unterlag die Kommissionsmehrheit mit 24 zu 15 Stimmen und in der letzten Abstimmung (Minderheit Pfisterer gegen Antrag Kuprecht) stimmte der Rat der Kommissionsminderheit Pfisterer mit 38 zu 4 Stimmen zu, wonach die Lokalradios künftig 3 bis 5 Prozent der Radioempfangsgebühren und die Lokalfernsehen 2 bis 5 Prozent der Fernsehempfangsgebühren erhalten sollten.
Bei den **Konzessionsvoraussetzungen** folgte der Rat mit 19 zu 13 Stimmen der Kommissionsmehrheit und strich die vom Nationalrat beschlossene Bestimmung, wonach ein Unternehmen maximal zwei Fernsehkonzessionen und zwei Radiokonzessionen erwerben kann. Es brauche für die Voraussetzungen keine quantitativen, sondern nur qualitative Kriterien, begründete die Mehrheit ihren Antrag. Die Minderheit wollte wie der Nationalrat Verhältnisse, wie sie in Italien herrschen, verhindern. Der Ständerat beschloss zudem kleinen Privatsendern mit einer Konzession Investitionsbeiträge für Kosten auszurichten, die bei der Einführung neuer Technologien entstehen. Dafür soll nötigenfalls 1 Prozent der SRG-Empfangsgebühren eingesetzt werden.

Bei der Frage der **Medienkonzentration** folgte der Rat mit 20 zu 12 Stimmen der Kommissionsminderheit Rolf Büttiker (RL, SO) und damit dem Nationalrat, womit Massnahmen erst zugelassen werden, wenn Programmveranstalter ihre marktbeherrschende Stellung missbrauchen. Die Mehrheit wollte Massnahmen bereits bei einer Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens.
Bei der **Nutzungsforschung** beschloss der Ständerat, dass die Radio- und Fernsehbranche eine gemeinsame Forschungsinstitution schaffe, die Daten über die Nutzung von Programmen wissenschaftlich erhebt und verkauft. Die Institution soll jährlich einen Beitrag aus den Empfangsgebühren erhalten. Der Nationalrat hatte dafür eine unabhängige Stiftung vorgesehen.
Bei der **Unabhängigen Beschwerdeinstanz (UBI)** beschloss der Ständerat bei der geltenden Organisationsform zu bleiben. Die UBI soll weiterhin Beschwerden gegen den Inhalt redaktioneller Sendungen und neu gegen die Verweigerung des Zugangs zum Programm behandeln. Der Nationalrat wollte eine unabhängige Aufsichtsbehörde schaffen. Mit 26 zu 10 Stimmen folgte der Rat einem Antrag von Fritz Schiesser (RL, GL), womit die UBI auch die Einhaltung der Vorschriften über Werbung und Sponsoring überwacht.
Mit 14 zu 13 Stimmen abgelehnt wurde ein Antrag von Carlo Schmid (C, AI), der verlangte, dass Journalisten von Radio und Fernsehen ihre Interessenbindungen und jene ihrer Partner offenlegen müssen. Aus Transparenzgründen müsse man wissen, ob die Medienleute über die Politik berichten oder Politik machen.
Im Unterschied zum Nationalrat beschloss der Ständerat, dass die SRG eigene **Ombudsstellen** einsetzt und für die Privaten pro Sprachregion eine gemeinsame Ombudsstelle geschaffen wird. Der Nationalrat wollte keine SRG-Ombudsstellen, sondern gemeinsame Ombudsstellen pro Sprachregion.
In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 23 zu 0 Stimmen angenommen.
Bei der Differenzbereinigung hielt der **Nationalrat** mit 87 zu 68 Stimmen daran fest, dass regelmässige Programmmitarbeiter nicht auch noch in **Werbesendungen** auftreten dürfen. Der Ständerat will dieses Verbot nur für die ständigen Programmmitarbeiter. Des Weiteren beschloss der Nationalrat den ausländischen Programmfenstern die **Alkoholwerbung** gänzlich zu verbieten. In dieses Verbot eingeschlossen sind schweizerische Privatsender mit nationaler Ausstrahlung. Beide Räte waren sich einig, dass Werbung für Wein und Bier für Privatsender erlaubt werden soll. Bei der **politischen Werbung** folgte der Rat mit 92 zu 82 Stimmen der Kommissionsminderheit Christian Levrat (S, FR) und damit dem Ständerat, womit dieses Verbot auch für Privatradios gilt. Beim Verbot der **religiösen Werbung** folgte der Rat dem Ständerat und damit der Fassung des Bundesrates. Mit Stichentscheid der Präsidentin folgte der Rat der Kommissionsminderheit Werner Marti (S, GL) und hielt an seinem Beschluss fest, dass der Bundesrat zum Schutz der Gesundheit und der Jugend weitere Werbesendungen als unzulässig erklären kann. Mit 105 zu 54 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und erlaubte damit wie der Ständerat das **Sponsoring** für SRG-Radioprogramme, der Bundesrat kann aber das Sponsoring einschränken. Mit 97 zu 63 Stimmen beschloss der Rat, der SRG künftig die Hälfte der Kosten für ihr Auslandsangebot zu vergüten, was der bedrohten Internetplattform **Swissinfo** zur Hilfe kommt. Beim **Gebührensplitting** folgte der Nationalrat der Kommissionsmehrheit und beschloss, den Privaten einen fixen Anteil von 4 Prozent zu überlassen. Bundesrat Moritz Leuenberger bedauerte die starre Lösung, weil so zwingend gezahlt werden müsse, auch wenn kein Bedürfnis bestehe. Der Nationalrat hielt auch an seinem Beschluss fest, dass ein Unternehmen maximal zwei **Fernseh-Konzessionen** und zwei **Radiokonzessionen** erwerben kann. Wie der Ständerat beschloss der Nationalrat mit 103 zu 68 Stimmen den Privatsendern mit maximal 1 Prozent der Gebührengelder **Investitionen in neue Technologien** zu ermöglichen. Gelten soll die Bestimmung aber nur für Versorgungsgebiete, in denen keine ausreichende Finanzierungsgrundlage vorhanden ist. Bei der **Nutzungsforschung** hielt der Nationalrat an seinem Beschluss fest und übertrug es einer unabhängigen Stiftung, die wissenschaftlichen Daten über die Nutzung von Radio und Fernsehen zu erforschen. Der Nationalrat hielt auch an seinem Beschluss einer **Beschwerdeinstanz** als unabhängige Behörde fest.
Der **Ständerat** hielt an seinem Beschluss fest, dass nur für ständige Programmmitarbeiter ein Verbot für die Teilnahme an **Werbesendungen** gilt. Der Nationalrat hatte eine so genannte „Lex Russi" beschlossen, die jenen Personen einen Werbeauftritt verboten hätte, die im gleichen Schweizer Programm auch regelmässig im redaktionellen Teil auftreten. Bei der **Alkoholwerbung** folgte der Rat dem Nationalrat, welcher beschlossen hatte, auch den ausländischen Programmfenstern und schweizerischen Privatsendern mit nationaler Ausstrahlung die Alkoholwerbung zu verbieten. Auch bei der Bestimmung, dass der Bundesrat zum Schutz der Gesundheit und der Jugend weitere Werbesendungen als unzulässig erklären kann, folgte der Ständerat dem Nationalrat. Die kleine Kammer hielt an ihrem Beschluss fest, dass der Bundesrat beim Verbot der **Werbung in den**

Radioprogrammen der SRG Ausnahmen für die ausschliesslich für das Ausland bestimmten Programme vorsehen kann. Beim Auslandangebot der SRG wollte der Ständerat etwas weiter gehen als der Nationalrat. Er will den Bund in Zukunft verpflichten, das Budget der Internetplattform **Swissinfo** nicht fix zur Hälfte, sondern mindestens hälftig zu decken. Bei der Verteilung des **Gebührenanteils** für Radio und Fernsehen beantragte die Kommissionsmehrheit je drei bis fünf Prozent des Gesamtertrages für die privaten Radio- und Fernsehveranstalter bereitzustellen. Die Kommissionsminderheit Pierre-Alain Gentil (S, JU) beantragte dem Nationalrat zu folgen und einen fixen Anteil von je 4 Prozent vorzusehen. Maximilian Reimann (V, AG) beantragte für die privaten Radioveranstalter den fixen Satz von 4 Prozent und für die privaten Fernsehveranstalter den flexiblen Satz von 3 bis 5 Prozent. Mit 21 zu 20 Stimmen folgte der Rat sowohl bei den privaten Radioveranstaltern und mit 32 zu 9 Stimmen bei den privaten Fernsehveranstaltern der Kommissionsmehrheit. Mit 22 zu 15 Stimmen beschloss der Ständerat erneut die Streichung, der vom Nationalrat eingefügten Einschränkung der Erwerbung von maximal zwei **Konzessionen** für ein Unternehmen. Diskussionslos schloss sich der Ständerat bei der **Nutzungsforschung** dem Nationalrat an und übertrug die Forschung einer Stiftung, wobei er noch einige weitere Präzisierungen vornahm. Weiterhin eine Differenz zwischen den beiden Räten bestand bei der **Beschwerdeinstanz**. Der Ständerat beschloss an seinem Konzept festzuhalten, wonach die Unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI) für die Aufsicht der redaktionellen Sendungen zuständig ist. Der ursprüngliche Entscheid, dass die UBI auch für die Aufsicht von Werbung und Sponsoring zuständig ist, wurde auf Antrag der Kommission wieder gestrichen. Der Nationalrat hatte eine unabhängige Behörde beschlossen.
Bei der letzten Runde der Differenzbereinigung beschloss der **Nationalrat** beim **Gebührensplitting** an seinem Beschluss festzuhalten und sowohl den privaten Radio- wie den privaten Fernsehveranstaltern 4 Prozent zu überlassen. Bei der **Beschwerdeinstanz** folgte der Rat dem Konzept des Ständerates, wonach die Unabhängige Beschwerdeinstanz weiterhin nur den redaktionellen Teil von Radio und Fernsehen beurteilt. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) beaufsichtigt die Einhaltung der Vorschriften über Werbung, Sponsoring und neu auch des Verbots politischer und religiöser Werbung. Bei den Massnahmen gegen die **Medienkonzentration** beschloss der Nationalrat, an seinem Beschluss festzuhalten. Er will die Zahl der möglichen Konzessionen pro Unternehmen auf maximal je zwei Radio- und Fernsehsender beschränken.
Der **Ständerat** schloss sich bei den verbleibenden Differenzen dem Nationalrat an.

Die wichtigsten Beschlüsse der Totalrevision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) sind folgende:

Werbeverbote: Generell untersagt ist Werbung für Tabak, Politik, Religion, Medikamente, und medizinische Behandlungen. Für die SRG-Radios bleibt die Werbung untersagt.
Alkoholwerbung: Das Alkohol-Werbeverbot für die SRG gilt auch für alle sprachregionalen und nationalen Fernsehsender und die ausländischen Programm- und Werbefenster. Private Lokalradios und Regional-TV-Stationen dürfen für Wein, Bier und Most werben.
Sponsoring: Der Bundesrat kann die Werbung und das Sponsoring in den Radio- und Fernsehprogrammen der SRG ganz oder teilweise einschränken.
Unterbrecherwerbung: Werbung muss grundsätzlich zwischen einzelne Sendungen eingefügt und in Blöcken gesendet werden. Der Bundesrat bestimmt die möglichen Abweichungen.
Gebührensplitting: Die privaten Radio- und Fernsehstationen erhalten 4 Prozent der Einnahmen aus den Radio- und Fernsehgebühren.
Swissinfo: Der Bund bezahlt mindestens die Hälfte der Kosten.
Beschwerdeinstanz: Die unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI) beurteilt weiterhin nur den redaktionellen Teil von Radio und Fernsehen. Das Bundesamt für Kommunikation (Bakom) beaufsichtigt die Einhaltung der Vorschriften über Werbung und Sponsoring.
Massnahmen gegen die Medienkonzentration: Ein Medienveranstalter kann maximal zwei Fernsehkonzessionen und zwei Radio-Konzessionen erwerben.
Nutzungsforschung: Eine von der SRG, Privaten und Werbewirtschaft unabhängige Stiftung für Nutzungsforschung sorgt für die Erhebung wissenschaftlicher Daten zur Radio- und Fernsehnutzung in der Schweiz.

03.073 Fernmeldegesetz. Änderung

Botschaft vom 12. November 2003 zur Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG) (BBl 2003 7951)

Ausgangslage

Der Schweizer Fernmeldemarkt wurde am 1. Januar 1998 liberalisiert. Dank der Marktöffnung haben die Konsumentinnen und Konsumenten eine grössere Auswahl an Dienstleistungen und die Preise sind insbesondere im Bereich der Festnetztelefonie merklich gesunken. Die Mobilfunktelefonie hat einen deutlichen Aufschwung erlebt, gefolgt von den Breitbanddiensten, die einen schnellen Internetzugang ermöglichen. Alle Landesteile haben von der Öffnung des Marktes für den Wettbewerb profitiert, wobei die Grundversorgung immer gewährleistet war. Der Liberalisierungsprozess, der diese positiven Entwicklungen bewirkt hat, verliert aber allmählich an Dynamik, da die ehemalige Monopolistin die Infrastruktur für den direkten Zugang der Kundschaft (Anschlussnetz) besitzt. Deshalb soll den Marktneulingen ein gerechter Zugang zur Infrastruktur und zu den Diensten der beherrschenden Anbieterin gegeben und ihnen ermöglicht werden, in die Technologien zu investieren, die am meisten versprechen. Dadurch können sie ihren Kundinnen und Kunden eigene, massgeschneiderte Dienste anbieten. Der Bundesrat hat bereits auf dem Verordnungsweg die letzte Meile für den Wettbewerb geöffnet (Entbündelung des Teilnehmeranschlusses). Er beantragt zudem dem Parlament, alle Fragen, die mit dem Zugang zu den Einrichtungen und Diensten der marktbeherrschenden Anbieterin zusammenhängen, generell zu regeln.
Der Änderungsentwurf des Fernmeldegesetzes (FMG) orientiert sich weitgehend am neuen Rechtsrahmen der Europäischen Union. Er übernimmt jedoch nicht alle Instrumente. Insbesondere verzichtet der Bundesrat auf die Einführung von Ex-ante-Bestimmungen, die es dem Regulator ermöglichen, von Amtes wegen die relevanten Märkte zu definieren, die Anbieterinnen zu bezeichnen, die auf diesen Märkten eine beherrschende Stellung einnehmen, und diesen Anbieterinnen bestimmte Pflichten aufzuerlegen. Wie bisher werden die Beziehungen zwischen den Fernmeldedienstanbieterinnen von den Parteien selbst geregelt. Nur wenn eine davon die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) darum ersucht, kann diese – auf der Basis des Gutachtens der Wettbewerbskommission zur Marktbeherrschung – intervenieren und der marktbeherrschenden Anbieterin die im Gesetz vorgesehenen Pflichten auferlegen.
Vom neuen europäischen Recht wird im Entwurf hingegen das System der Allgemeingenehmigung übernommen; die Fernmeldedienstkonzessionen werden abgeschafft und die Meldepflicht entsprechend ausgeweitet. Konzessionen werden weiterhin nötig sein für die Pflicht, die Grundversorgung sicherzustellen, und für die Nutzung des Funkfrequenzspektrums.
Ein Teil des Entwurfs befasst sich mit dem Konsumentenschutz und dem Schutz der persönlichen Daten. Der Bundesrat beantragt die Schaffung einer Schlichtungsstelle für Streitigkeiten zwischen Kundinnen oder Kunden und Anbieterinnen von Fernmelde- oder Mehrwertdiensten. Das BAKOM kann die Schaffung einer solchen Stelle der Fernmeldebranche überlassen. Ferner soll das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) ergänzt werden durch ein Verbot unverlangt gesendeter Massenwerbung.
Die vorgeschlagenen Massnahmen zielen darauf, den Wettbewerb auf dem Fernmeldemarkt zu fördern und die Transparenz für die Konsumentinnen und Konsumenten zu erhöhen. Dies sollte sich gleichzeitig positiv auf die gesamte Wirtschaft und letztlich auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz auswirken. Die Änderung ist mit der Stellung unseres Landes innerhalb internationaler Organisationen (WTO, OECD) vereinbar und sollte seine Beziehungen zur Europäischen Union (bilaterale Verhandlungen II) verbessern.

Verhandlungen

18.03.2004	NR	Eintreten.
07.10.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
07.06.2005	SR	Abweichend.
22.09.2005	NR	Abweichend.
30.11.2005	SR	Abweichend.
08.12.2005	NR	Abweichend.
09.03.2006	SR	Abweichend.
21.03.2006	NR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
21.03.2006	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
24.03.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (126:14)

24.03.2006 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:2)

Im **Nationalrat** beantragte die Mehrheit der Kommission Nichteintreten. Der Kommissionssprecher Simon Schenk (V, BE) begründete dies damit, dass die Revision des erst fünf Jahre geltenden Gesetzes zu weit gehe, zu einer Überregulierung führe und dazu noch die Schaffung einer zusätzlichen Behörde benötige. Zudem könnte die Öffnung der letzten Meile teuer zu stehen kommen, wenn dann die Swisscom nicht mehr bereit sei, in unrentable Randregionen zu investieren. Unterstützt wurde die Mehrheit der Kommission von den Linken und Grünen. Christian Levrat (S, FR) mahnte, in der Telekommunikation nicht ein System zu ändern, das doch bisher gut funktioniert habe. Franziska Teuscher (G, BE) bezeichnete die Öffnung der letzten Meile als Enteignung von Volkseigentum. Die Swisscom mit ihrer hervorragenden Grundversorgung würde geschwächt, belohnt hingegen würden die privaten Telekomanbieter. Eintreten beantragte die Kommissionsminderheit Georges Theiler (RL, LU). Für Theiler ist das Monopol der letzten Meile eine unfaire Wettbewerbsverzerrung und konsumentenfeindlich. Bundesrat Moritz Leuenberger unterstützte die Kommissionsminderheit und damit das Eintreten und versicherte, dass die Grundversorgung durch die Swisscom auch mit der Entbündelung der letzten Meile erhalten bleibe. Mit 98 zu 83 Stimmen beschloss der Rat Eintreten. Der Rückweisungsantrag Peter Vollmer (S, BE), die Revision des Gesetzes in zwei Vorlagen aufzuteilen und der Rückweisungsantrag Pirmin Schwander (V, SZ), die Schaffung einer Netzgesellschaft zu prüfen, wurden abgelehnt.
In der Detailberatung beantragte eine Kommissionsminderheit Christian Levrat (S, FR), dass sämtliche Anbieter von Fernmeldediensten einen Gesamtarbeitsvertrag aushandeln müssen. Wer gegen diese Forderung verstosse erhalten keine Konzession. Die Kommissionsmehrheit und der Bundesrat argumentierten, es stehe den Gewerkschaften frei, mit den Firmen Verhandlungen aufzunehmen und einen Gesamtarbeitsvertrag auszuhandeln. Der Bundesrat habe heute die Kompetenz, einen Gesamtarbeitsvertrag allgemeinverbindlich zu erklären. Für die Überwachung des Fernmeldenetzes sei jedoch die Kommunikationskommission (Comcom) zuständig. Es genüge, wenn Anbieter die arbeitsrechtlichen Vorschriften einhielten und die Arbeitsbedingungen der Branche gewährleisteten. Mit 102 zu 60 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat. Eine Minderheit Rolf Hegetschweiler (RL, ZH) wollte die Bestimmung streichen, dass Fernmeldefirmen eine angemessene Anzahl Lehrlinge ausbilden müssen. Mit 86 zu 76 Stimmen lehnte der Rat den Antrag der Minderheit ab. Bei der Debatte zu **Öffnung der letzten Meile** lehnte der Nationalrat die Anträge der Kommissionsmehrheit und Kommissionsminderheit ab und folgte einem Kompromissvorschlag von Adrian Amstutz (V, BE), Ruedi Noser (RL, ZH) und Walter Jermann (C, BL). Damit beschloss er die vollständige Entbündelung des Kupferkabelnetzes. Swisscom-Konkurrenten können die Verbindungen zu kostenorientierten Preisen integral mieten. Im Streitfall entscheidet die Eidgenössische Kommunikationskommission über die Konditionen. Geöffnet werden auch Mietleitungen und Kabelkanäle, soweit es die Kapazitäten zulassen, damit nicht unnötig parallele Gräben aufgerissen werden müssen. Beim **Bitstrom** hatte die vorberatende Kommission vorgeschlagen den Zugang vollständig frei zu geben. Mit 93 zu 84 Stimmen folgte der Nationalrat dem Antrag Amstutz, Noser und Jermann, welcher den Zugang zum schnellen Bitstrom öffnet und auf zwei Jahre beschränkt. Die Befristung wurde damit begründet, dass so die Swisscom-Konkurrenten indirekt gezwungen würden, selber zu investieren und nicht bloss als Trittbrettfahrer aufzutreten. Nicht tangiert werden dagegen Glasfaserleitungen, Fernsehkabelnetze, die zugleich für die Telekommunikation genutzt werden, sowie drahtlose Netze (WLAN) und der Mobilfunk. Mit 91 zu 59 Stimmen nahm der Nationalrat die Revision in der Gesamtabstimmung an.
Im **Ständerat** war Eintreten unbestritten. Im Vordergrund der Eintretensdebatte stand nicht die Frage, ob die letzte Meile im Festnetz der Swisscom überhaupt geöffnet werde, sondern wie weit dieser nächste Liberalisierungsschritt gehen soll. Im Ziel war sich die kleine Kammer einig: Die Kunden sollen aus verschiedenen Angeboten auswählen und dabei von günstigen Preisen und einer möglichst grossen Vielfalt profitieren können. Dabei müsse insbesondere die ausreichende Versorgung mit moderner Kommunikationstechnologie sichergestellt werden. In der Debatte verliefen die Fronten weder entlang der Parteigrenzen noch zwischen den ländlichen Gebieten. Die Skeptiker einer weitgehenden Liberalisierung waren der Ansicht, dass der Markt schon heute sehr gut funktioniere und mit einer starken Swisscom Investitionen im ländlichen Raum am ehesten gewährleistet werden könnten. Auf der anderen Seite herrschte die Auffassung, dass erst eine Marktöffnung zu weiteren Innovationen führe und die für eine flächendeckende Versorgung nötige Dynamik auslöse. Der Ständerat entschied sich für eine weit gehende Variante, wonach nicht nur die Kupferkabel der Swisscom sowie Mietleitungen und Kabelkanäle geöffnet werden sollten, sondern marktbeherrschende Akteure unabhängig von der Technologie Zugang zu ihren Netzen gewähren

müssten. Betroffen sein könnten somit künftig auch Glasfaserleitungen, Fernsehkabelnetze oder drahtlose Netze, welche für die besonders attraktiven Breitband-Internetanschlüsse benötigt werden. Der Nationalrat wollte die Pflicht, dass die Swisscom ihre Bitstrom-Anschlüsse der Konkurrenz zu staatlich festgelegten Preisen vermieten muss, auf zwei Jahre beschränken, danach soll der alternative Anbieter die Infrastruktur selber aufbauen. Der Ständerat will keine zeitliche Beschränkung und beschloss, dass der Bundesrat nach drei Jahren prüfen kann, ob die alternativen Anbieter Investitionen getätigt haben. Falls nicht, kann er Auflagen anordnen. Da der technische Wandel weiter geht, hat der Ständerat ein besonderes Instrument eingeführt: Die Bundesversammlung kann Verordnungen erlassen, mit welchem neue Netze entbündelt werden. Ohne Gegenstimmen angenommen wurde ein Antrag von Simonetta Sommaruga (S, BE), wonach Mobilfunkanbieter vom Bundesrat verpflichtet werden können, Massnahmen zur Gewährleistung der Transparenz der Preise für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu ergreifen. In der Gesamtabstimmung wurde die Änderung des Fernmeldegesetzes mit 22 zu 7 Stimmen angenommen.
Bei der Differenzbereinigung hielt der **Nationalrat** an seinem Beschluss fest, den **Zugang zum schnellen Bitstrom** nur auf zwei Jahre befristet zuzulassen. Die christlichdemokratische Fraktion hatte zwar als Kompromiss zum Ständerat den Antrag gestellt, den Breitbandzugang über das Anschlussnetz während vier Jahren flächendeckend zu gewähren. Die Öffnung sollte aber nicht nur für das Kupferkabel, sondern auch für neue Technologien gelten. Sowohl die Sozialdemokraten wie die Fraktion der SVP lehnten den Antrag der christlichdemokratischen Fraktion ab. Für die Sozialdemokraten war eine Öffnung der Kupferkabel der Swisscom-Netze die Grenze des Erträglichen und die Fraktion der SVP wollte keinen behördlich gesteuerten Wettbewerb mit welchem die Swisscom geschützt werde. Mit 129 zu 48 Stimmen folgte der Nationalrat dem Antrag der Kommission und beschloss damit, am Beschluss festzuhalten. Abgelehnt wurde auch mit 118 zu 51 Stimmen ein Minderheitsantrag Georges Theiler (RL, LU), der eine dreijährige Öffnung des Anschlussnetzes vorsah.
In Folge der Privatisierungsstrategie des Bundesrates bei der Swisscom beantragte Anita Fetz (S, BS) im **Ständerat** die Differenzbereinigung zu verschieben. Begründet wurde der Antrag damit, dass die Basis des jetzigen Fernmeldegesetzes sei, dass der Bund Mehrheitsaktionärin der Swisscom ist. Mit 26 zu 10 Stimmen wurde der Antrag jedoch abgelehnt. Bei der Erstberatung hatte sich der Ständerat klar für eine weitgehende Entbündelung aller Arten von Leitungen eingesetzt. Bei der Differenzbereinigung beantragte die Kommissionsmehrheit mit einem Kompromissvorschlag, den Zugang zu den Breitbandanschlüssen auch über Glasfasern zu ermöglichen, wenn diese die Kupferkabel ersetzen. Die Kommissionsminderheit Fünfschilling (R, BL) beantragte, dem Nationalrat zu folgen und den verschiedenen Anbietern den Zugang zum schnellen Bitstrom einzig auf den Kupferkabeln der Swisscom zu öffnen. Mit 18 zu 15 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsminderheit und damit der Fassung des Nationalrates. Bei der zeitlichen Beschränkung des Bitstrom-Zugangs folgte der Rat mit 17 zu 16 Stimmen der Mehrheit der Kommission und hielt damit an seinem Beschluss fest, den Bitstrom-Zugang zeitlich unbeschränkt und nicht wie der Nationalrat beschlossen hatte nur für zwei Jahre zu öffnen.
Mit 114 zu 55 Stimmen folgte der **Nationalrat** der Kommissionsmehrheit und lehnte den zeitlich unbeschränkten Bitstrom-Zugang ab. Die Vertreter der Kommissionsminderheit bezeichneten eine zweijährige Öffnung als eine Scheinlösung ohne Markteffekte. Auch Bundesrat Moritz Leuenberger konnte die grosse Kammer nicht überzeugen, dem Ständerat zu folgen. Bei einer Beschränkung auf zwei Jahre werde niemand in eigene Infrastrukturen investieren.
Der **Ständerat** beschloss in der letzten Runde der Differenzbereinigung mit 26 zu 16 Stimmen am Beschluss betreffend unbeschränkten Bitstrom-Zugang festzuhalten. Eine Mehrheit der Ständeräte erachtete die vom Nationalrat beschlossene Frist von zwei Jahren für viel zu kurz, um den alternativen Anbietern die Möglichkeit zu geben, eigene Infrastrukturen aufzubauen. Skeptiker der zeitlich unbeschränkten Öffnung warnten vor einer Vernachlässigung des ländlichen Raums, da zu befürchten ist, dass mit dieser Lösung wichtige Investitionen in Berggebieten nicht getätigt werden.
Als Kompromiss beantragte die **Einigungskonferenz** beiden Räten den Bistrom-Zugang für vier Jahre freizugeben. Beide Räte stimmten dem Antrag zu.

03.448 Parlamentarische Initiative (SPK-NR). Medien und Demokratie

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-NR): 03.07.03 (BBl 2003 5357)
Stellungnahme des Bundesrates: 03.09.03 (BBl 2003 6250)

Ausgangslage

In den 90er Jahren häuften sich Meldungen über Fusionen und Einstellungen von Presseerzeugnissen. In einem Bericht des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahre 2001 wird diese Entwicklung unter den Begriffen „Titelsterben“ und „publizistische Konzentration“ mit Zahlen eindrücklich belegt. In den vergangenen sechs Jahren hat sich die Zahl der Tageszeitungen von 120 auf unter 100 reduziert, die Zahl der Vollredaktionen gar von 60 auf 40.
Aus staats- und demokratiepolitischer Perspektive ist dieses Ungenügen des Marktes zur Herstellung eines publizistischen Wettbewerbs und einer medienpolitischen Vielfalt problematisch und äusserst bedenklich. Für eine eigenständige, unabhängige Meinungs- und Willensbildung sind vielfältige, hochwertige und in einem gewissen Wettbewerb zueinander sich befindende Medien notwendig, und zwar nicht nur auf nationaler, sondern auch auf kantonaler und kommunaler Ebene. Im föderalistischen System der Schweiz üben die Gliedstaaten viele Kompetenzen aus. Umso besorgniserregender ist es, wenn gerade auf dieser politischen Ebene die demokratische Kontrolle der kantonalen Macht aufgrund eines eingeschränkten öffentlichen Diskurses in den Medien beeinträchtigt wird. Es soll deshalb die verfassungsrechtliche Basis geschaffen werden, damit Massnahmen zur Förderung der Vielfalt insbesondere der regionalen Presse ergriffen werden können. Ziel der Vorlage ist der Schutz demokratiegerechter Öffentlichkeiten auf allen staatlichen Ebenen. Die Schweiz kennt bis heute nur eine indirekte Presseförderung durch die Verbilligung der Posttaxen beim Versand von Zeitungen und Zeitschriften. Diese indirekten Subventionen basieren auf Artikel 15 des Postgesetzes, dessen Verfassungsgrundlage doch ziemlich weit hergeleitet werden muss. Nun soll eine explizite Verfassungsgrundlage geschaffen werden, welche zielgerichtetere Massnahmen erlaubt. Zusammen mit dem Verfassungsartikel betreffend Radio und Fernsehen entsteht somit die Grundlage für eine zusammenhängende Medienpolitik aus staatspolitischer Perspektive. Entsprechende Bestimmungen könnten dereinst in einem Medienvielfaltsgesetz zusammengefasst werden. Es wird hier davon ausgegangen, dass das heute unbefriedigende System der indirekten Unterstützung durch Verbilligung der Posttaxen durch eine direkte Subventionierung von Presseerzeugnissen, welche bestimmte Kriterien erfüllen, abgelöst werden soll.
Der Ersatz der indirekten Presseförderung via Posttaxenverbilligung durch eine direkte Subventionierung bestimmter Zeitungen und Zeitschriften soll nicht heissen, dass regionalpolitisch begründete Förderungsmassnahmen wie die Vorgabe distanzunabhängiger Tarife sowie die Unterstützung von Publikationen gemeinnütziger Organisationen wegfallen. Die neue Verfassungsbestimmung bietet im Gegenteil auch ein Dach für diese Abgeltungen.

Verhandlungen

23.09.2003	NR	Beschluss gemäss Antrag der Kommission.
04.10.2004	SR	Nichteintreten.
17.03.2005	NR	Nichteintreten.

Die Vorlage wurde im **Nationalrat** von der freisinnig-demokratischen Fraktion, der Fraktion der SVP und der Fraktion der Liberalen bestritten. Peter Weigelt (R, SG) stellte einen Nichteintretensantrag. Die Gegner der Vorlage führten gegen den neuen Artikel und Systemwechsel ordnungs- und medienpolitische Gründe ins Feld. Die Pressefreiheit gehe am Subventionstropf des Staates verloren. Weigelt argumentierte des Weiteren damit, dass wer vom Staat Geld nehme, sich bald auch einmal nach dem Staat richten werde. Zudem werde mit der direkten Förderung auf Kosten des Staates Strukturerhaltung betrieben. Rudolf Joder (V, BE) wies darauf hin, dass die Verleger als Direktbetroffene diesen Artikel gar nicht wollten. Sozialdemokaten, Grüne und die christlichdemokratische Fraktion unterstützten die Vorlage der Staatspolitischen Kommission. Es brauche nun eine Verfassungsgrundlage, die auch dort wieder neue Produkte erlaube, wo bereits monopolistische Strukturen herrschten, sagte Andreas Gross (S, ZH). Die Zahl der Schweizer Tageszeitungen habe in den letzten 20 Jahren um 20 Prozente abgenommen. Die indirekte Presseförderung habe dieses Massensterben im Blätterwald nicht verhindern können, ergänzte Hans-Jürg Fehr (S, SH). Das Geld fliesse wie aus einer Giesskanne an alle Titel, zur Hälfte an die Grossverlage, die eigentlich gar keine Förderung bräuchten. Bundesrat Moritz Leuenberger teilte die Bedenken der Gegner. Der Bundesrat könne nicht mit Geld gegen die Strukturbereinigung ankämpfen. Mit 83 zu 68 Stimmen beschloss der Rat Eintreten und mit 78 zu 53 Stimmen wurde der Bundesbeschluss in der Gesamtabstimmung angenommen.
Der **Ständerat** beschloss ohne Gegenstimmen Nichteintreten auf die Vorlage des Nationalrates. Einstimmig angenommen wurde eine Motion seiner Staatspolitischen Kommission, womit auch nach 2007 die indirekte Presseförderung weitergeführt werden soll. In der Diskussion wurden Fragezeichen zur rein quantitativen Sichtweise des Nationalrates gesetzt. Eine Vielzahl von Zeitungen sei noch

keineswegs Garant für eine Vielfalt von Meinungen. Vielmehr leide die immer noch äusserst reiche Zeitungslandschaft Schweiz weniger am Verschwinden oder an der Zusammenlegung einzelner Blätter als an einem inhaltlichen Einheitsbrei bzw. an einer gewissen Einfalt der Meinungen. Bundesrat Moritz Leuenberger lehnte die Motion im Namen des Bundesrates mit dem Argument, dass nicht jeder lokale Titel unter dem Aspekt der Demokratie förderungswürdig sei, ab. Auch wenn die Presseförderung auf inhaltliche Kriterien abgestützt wird, sei dies im Lichte der Medienfreiheit problematisch.
Der **Nationalrat** folgte schliesslich mit 77 zu 51 Stimmen dem Beschluss des Ständerates und beschloss Nichteintreten. Hans-Jürg Fehr (S, ZH) hatte Festhalten und damit Eintreten beantragt mit der Begründung, das marktwirtschaftliche Pressesystem erzeuge eine Konzentration. Die Kommission beantragte Zustimmung zum Ständerat mit der Argumentation, der Bund dürfe nicht den Markt ausschalten. Mit 74 zu 62 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und überwies die Motion des Ständerates, welche eine Fortführung der Presseförderung nach 2007 verlangt. Eine bürgerliche Kommissionsminderheit Rudolf Joder (V, BE) und der Bundesrat beantragten Ablehnung der Motion.

06.025 Swisscom AG. Abgabe der Bundesbeteiligungen

Botschaft vom 5. April 2006 zur Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG (BBl 2006 3763)

Ausgangslage

Mit der Vorlage will der Bundesrat die gesetzlichen Voraussetzungen für die Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG schaffen. Für diesen Schritt sprechen aus Sicht des Bundesrates vor allem folgende Gründe: Der Telekommunikationsmarkt entwickelt sich weiterhin ausgesprochen dynamisch. Das ist zum einen auf technologische Entwicklungen zurückzuführen, z.B. die Internet-Telefonie. Zum andern ist europaweit wieder eine Beschleunigung des Konsolidierungsprozesses zu beobachten. Aus dieser Dynamik ergeben sich für den Bund, dessen Beteiligung an der Swisscom einen Wert von rund 16 Milliarden Franken darstellt, erhebliche finanzielle Risiken. Diese können gegenüber den Steuerzahlerinnen und -zahlern nicht länger verantwortet werden können. Zum Beispiel bedeutet ein Rückgang des Aktienkurses der Swisscom um 10 Prozent für den Bund einen Vermögensverlust von rund 1,6 Milliarden Franken. Hinzu kommt, dass Swisscom in den letzten Jahren ihr Streben nach einer Expansion ins Ausland intensiviert hat. Dies ist nötig, weil sich das Unternehmen rechtzeitig gegen den zu erwartenden Umsatzrückgang im Inlandgeschäft wappnen muss. Für den Bund als Mehrheitsaktionär erhöhen sich damit aber die mit der Anlage verbundenen Risiken. Insgesamt wird seine Risikofähigkeit damit überschritten. Für Swisscom wiederum bedeutet die Bundesbeteiligung, dass sie in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt bleibt. Als Unternehmen, welches ausschliesslich privaten Investoren verpflichtet ist, würde sie über wesentlich grössere Spielräume verfügen. Auch für sie ist somit die Abgabe der Mehrheitsbeteiligung des Bundes von Vorteil. Es erhöht ihre Allianzfähigkeit und verschafft ihr Optionen, die mit einem mehrheitlich staatlichen Aktionariat verschlossen bleiben. Diese Vorlage reduziert somit nicht nur die finanziellen Risiken des Bundes, sondern sie trägt auch dazu bei, wichtige volkswirtschaftliche Interessen der Schweiz zu wahren.
In der Diskussion über die Abgabe der Bundesmehrheit an Swisscom wird häufig die Befürchtung geäussert, die flächendeckende Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen gerate dadurch in Gefahr. Der Bundesrat ist indes überzeugt, dass die Grundversorgung durch die bestehende Fernmeldegesetzgebung breit abgesichert ist und auch in Zukunft den sich wandelnden Bedürfnissen und technischen Möglichkeiten angepasst werden kann. Auch die sicherheitspolitischen Interessen bleiben dank den bestehenden Regelungen im Fernmeldegesetz gewahrt. In ausserordentlichen Lagen sind wichtige Leistungen vertraglich zugesichert; im Notfall wäre es sogar möglich, Anlagen zu requirieren und das notwendige Personal zum Dienst zu verpflichten. Schliesslich lassen sich mit der Abgabe der Bundesbeteiligung auch die Interessenkonflikte beseitigen, denen der Bund in seinen verschiedenen Rollen als Gesetzgeber, Regulator und Mehrheitsaktionär ausgesetzt ist.
Zur Umsetzung seines Konzepts unterbreitet der Bundesrat eine schlanke Gesetzesvorlage:
Durch die Aufhebung von Artikel 6 Absatz 1 und Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 30. April 1997 über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG) entfällt das Erfordernis der Mehrheitsbeteiligung des Bundes am Unternehmen Swisscom. In einer neuen Übergangsbestimmung (Art. 28a TUG) wird dem Bundesrat die Zuständigkeit für den Verkauf der Bundesbeteiligung und die Umwandlung der Gesellschaft in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft zugewiesen. Somit wird der Bundesrat ermächtigt, die Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom zu veräussern; er ist jedoch nicht verpflichtet, dies

unverzüglich zu tun, und kann z.B. im Falle eines ungünstigen Börsenumfeldes mit dem Verkauf zuwarten.
Der Bundesrat beabsichtigt, die Aktien in einer öffentlichen Sekundärplatzierung abzugeben. Damit will er die Aktien von Swisscom möglichst breit streuen. Auch behält er sich vor, unter Berücksichtigung der Marktbedingungen ein persönliches Aktienangebot für Privatinvestoren nach dem Vorbild des Börsengangs von 1998 zu lancieren.

Verhandlungen

10.05.2006 NR Nichteintreten.
07.06.2006 SR Nichteintreten (das Geschäft ist somit erledigt).

Die Mehrheit der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen beantragte im **Nationalrat** auf die Vorlage nicht einzutreten. Die Sprecher der Kommission hatten für ihren Antrag folgende Argumente: Die Frage, wer Eigner der Swisscom werden soll, werde vom Bundesrat nicht beantwortet. Damit werde die Swisscom auf dem „Silbertablett" für die Übernahme durch einen ausländischen Investor präsentiert. Mit einer solchen Konstellation werde die Grundversorgung gefährdet. Der Bund werde sich mit dem Verkauf von Swisscom die Möglichkeit vergeben, den technologischen Fortschritt mitzugestalten. Die Swisscom sei nicht einfach eine Unternehmung, sondern sie sei die Unternehmung, die für den technologischen Fortschritt für die Schweiz von strategischer Bedeutung ist. Es gebe auch sicherheitspolitische Bedenken, die Swisscom betreibe sicherheitsrelevante Netze. Als letztes Argument wurden finanzpolitische Überlegungen angebracht, mit dem Verkauf der Swisscom müsste der Bund auf erhebliche Einnahme verzichten. Die Kommissionsminderheit Georges Theiler (RL, LU), der ausschliesslich Mitglieder der freisinnig-demokratischen Fraktion und der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei angehörten, beantragte dem Rat auf die Vorlage einzutreten. Die Minderheit wollte den grossen Interessenkonflikt lösen, den der Bund mit der Swisscom hat. Der Bund sei nämlich gleichzeitig Eigner, Regulator, Gesetzgeber und Grosskunde. Die Minderheit wollte auch eine starke und unabhängige und sich am Markt frei bewegende Swisscom. Mit dem Fernmeldegesetz sei die Grundversorgung gesichert. Ein weiteres Anliegen der Minderheit war die Reduzierung des finanziellen Risikos für den Bund. Bundesrat Hans Rudolf Merz legte die Position des Bundesrates dar. Die Privatisierung der Swisscom sei für das Unternehmen, für die Branche und für die Volkswirtschaft die beste Lösung. Die Grundversorgung im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen sei in der Bundesverfassung verankert und im neuen Fernmeldegesetz und in der Fernmeldeverordnung umgesetzt. Der Bundesrat wolle ein Aktionariat aufbauen, das willens sei, das Unternehmen auch in Zukunft zu führen. In Bezug auf die sicherheitspolitischen Argumente entgegnete Bundesrat Hans-Rudolf Merz, dass die Infrastrukturentflechtung zwischen der Swisscom und der Armee bereits im Gang sei. Mit 99 zu 90 Stimmen folgte der Nationalrat der Kommissionsmehrheit und damit der Mehrheit der christlichdemokratischen Fraktion und der Sozialdemokraten, und beschloss auf die Vorlage nicht einzutreten.
Im **Ständerat** beantragte die Kommissionsmehrheit auf die Vorlage einzutreten und sie an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, die Frage der Privatisierung der Swisscom nochmals zu überprüfen und allenfalls Varianten einer Teilprivatisierung vorzulegen. Eine Kommissionsminderheit Rolf Escher (C, VS), zusammengesetzt aus Mitgliedern der christlichdemokratischen Fraktion und der Sozialdemokraten, beantragte auf die Vorlage nicht einzutreten. Der Sprecher der Kommissionsmehrheit, Thomas Pfisterer (RL, AG), begründete den Antrag damit, dass eine schnelle Privatisierung weder sachlich vertretbar noch mehrheitsfähig sei. Das Geschäft müsse zuerst sachlich aufgearbeitet werden, es brauche neue Spielregeln, eine neue, grundlegend überarbeitete Vorlage und auch eine neue Vernehmlassung. Dies wolle die Mehrheit mit dem Rückweisungsantrag an den Bundesrat. Ein Nichteintreten ohne Rückweisung bedeute, dass das Parlament keine Meinung habe und die Zuschauerrolle vorziehe. Die Kommissionsmehrheit wolle die Vorlage mitgestalten. Rolf Escher (C, VS) begründete für die Kommissionsminderheit den Antrag damit, dass der Bundesrat mit der notwendigen Ruhe und Gelassenheit eine neue, bei Parlament und Volk mehrheitsfähige Lösung erarbeiten soll. Das könne mit einem Rückweisungsantrag nicht geschehen. Es sei nicht möglich mit einigen Parlamentsaufträgen dem Bundesrat eine Überarbeitungsanweisung zu erteilen. Das Grundanliegen der Kommissionsminderheit sei, dass die für die Grundversorgung wichtige Telekominfrastruktur weiterhin inländisch beherrscht bleibe und nicht in ausländische Hände falle. Bundesrat Hans-Rudolf Merz unterstützte den Rückweisungsantrag der Kommissionsmehrheit. Damit habe der Bundesrat die Gelegenheit, das Geschäft neu aufzugleisen. Der Bundesrat würde schrittweise vorgehen und zuerst eine Privatisierungsstrategie präsentieren. Die sicherheitspolitischen

Aspekte müssten vertieft werden. Mit 23 zu 21 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsminderheit und beschloss damit, auf die Vorlage nicht einzutreten. Mit diesem Entscheid war das Geschäft erledigt.

06.425 Parlamentarische Initiative (SPK-NR). Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR): 15.02.07 (BBl 2007 1589)
Stellungnahme des Bundesrates: 28.02.07 (BBl 2007 2547)

Ausgangslage

Die Vielfalt der Presse ist ein Anliegen, welches die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates schon seit Ende der 1990er-Jahre beschäftigt. Die Kommission ist überzeugt, dass aus demokratie- und staatspolitischer Sicht ein vielfältiger Pressemarkt von enormer Bedeutung ist. Der vielfältige Pressemarkt ist jedoch gerade auf lokaler und regionaler Ebene gefährdet. Insbesondere die Kleinverleger kämpfen um ihr Überleben. Eine Vorlage der SPK des Nationalrates für die Schaffung eines Medienartikels in der Verfassung hat jedoch im Ständerat keine Gnade gefunden. Somit besteht auch heute noch keine verfassungsmässige Grundlage für die gezielte direkte Unterstützung von Titeln der Lokal- und Regionalpresse. Die noch bis Ende 2007 bestehende, im Postgesetz vorgesehene Verbilligung der Posttaxen ist die einzige Form indirekter staatlicher Presseförderung, welche insbesondere für Kleinverlage von grosser Bedeutung ist. Im Hinblick auf eine verfassungsmässige Grundlage für eine direkte Presseförderung, welche einen gezielteren Einsatz der finanziellen Mittel ermöglicht hätte, hat die Bundesversammlung dieses System der indirekten Förderung bis Ende 2007 befristet. Da nun aber die Verfassungsgrundlage für eine direkte Förderung nicht vorhanden ist, muss notgedrungen auf das alte System zurückgegriffen werden. Ende 2005 wurde die Öffentlichkeit jedoch darüber informiert, dass der Bundesrat eine Motion der Räte, welche die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Weiterführung der Verbilligung der Transportkosten verlangte, nicht umsetzen will. Die SPK des Nationalrates erarbeitete deshalb selber die notwendigen gesetzlichen Grundlagen, im Bewusstsein, dass ein System der indirekten Presseförderung nie sehr zielgerichtet sein kann, jedoch viele Kleinverleger darauf angewiesen sind.
Es wird konkret vorgeschlagen, das bisherige System weiterzuführen, wonach die Post für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften distanzunabhängige Vorzugspreise zu gewähren hat, wofür sie durch den Bund mit maximal 60 Millionen Franken pro Jahr entschädigt wird. Die Post wird verpflichtet, das bisherige Tarifsystem beizubehalten. Zusätzlich wird neu vorgesehen, dass der Bund der Post pro Jahr 20 Millionen Franken zur Verfügung stellt, mit welchen die Post zusätzliche Vergünstigungen für die Beförderung kleinauflagiger Titel vornehmen soll.

Verhandlungen

23.02.2006	SPK-NR	Beschluss, eine Initiative der Kommission auszuarbeiten.
06.03.2006	SPK-SR	Zustimmung.
22.03.2007	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission des Nationalrates.
11.06.2007	SR	Abweichend.
12.06.2007	NR	Abweichend.
18.06.2007	SR	Abweichend.
19.06.2007	NR	Abweichend.
20.06.2007	SR	Abweichend.
21.06.2007	NR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
21.06.2007	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
22.06.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (171:7)
22.06.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (37:1)

Im **Nationalrat** ging die vorherrschende Meinung dahin, dass die Transportverbilligung für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften zwar nicht die bestmögliche Lösung darstelle, mit Blick auf die Wahrung der Pressevielfalt aber notwendig sei. Die Sprecher der Kommission wiesen darauf hin, dass aus demokratie- und staatspolitischer Sicht ein vielfältiger Pressemarkt von enormer Bedeutung sei. Die Vielfalt des Pressemarktes sei jedoch gerade auf lokaler und regionaler Ebene gefährdet, insbesondere die Kleinverleger würden um ihr Überleben kämpfen. Einzig die SVP-Fraktion stellte sich gegen die Subventionierung. Sie machte geltend, dass auch grosse Verlagshäuser mit Millionengewinnen davon profitierten. Der Bundesrat beantragte, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Bundesrat Moritz Leuenberger begründete den Antrag des Bundesrates damit, dass sich die Medienlandschaft wesentlich um die elektronischen Medien bereichert habe, welche ebenfalls zur medialen Vielfalt beitragen würden. Die Pressekonzentration habe nicht ein solches Ausmass erreicht, dass in der Presse eine Monopolsituation in der Meinungsbildung vorhanden wäre. Mit 144 zu 30 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten. Entgegen dem Antrag der Kommissionsmehrheit beschloss der Rat mit 117 zu 61 Stimmen die Hilfe von 20 Millionen Franken für die Vergünstigung der Beförderung von Titeln mit mittlerer und kleiner Auflage nicht zu befristen. Die Kommissionsmehrheit wollte sowohl die 60 Millionen Franken für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften wie die 20 Millionen Franken für die Titel mit mittlerer und kleiner Auflage bis Ende 2014 befristen. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 145 zu 34 Stimmen angenommen.
Wie im Nationalrat beantragte der Bundesrat auch im **Ständerat** auf die Vorlage nicht einzutreten. In der Eintretensdebatte ging die Meinung im Ständerat dahin, dass die Schweiz immer noch über eine grosse Medienvielfalt verfüge, dass diese aber aufgrund der Pressekonzentration zunehmend unter Druck gerate und eine gewisse Förderung deshalb nötig sei. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass mittlere und kleinere Verlagshäuser auf Unterstützung angewiesen seien, solche mit auflagenstarken Titeln dagegen nicht. In der Zielsetzung beschränkte sich die Kommission auf die Unterstützung der kleinen Regional- und Lokalpresse. Mit dieser Konzentration der Mittel sollte die Giesskannensubvention beseitigt werden. Filippo Lombardi (C, TI) beantragte, das Konzept des Nationalrates zu übernehmen. Das Konzept des Ständerates sei zu kompliziert und willkürlich. Andere Votanten erinnerten daran, dass sich das Parlament vor wenigen Jahren für die Aufhebung der indirekten Presseförderung ausgesprochen hatte und lehnten die Vorlage deshalb ab. Bundesrat Moritz Leuenberger betonte, dass die Medienvielfalt und die Pressefreiheit in der Schweiz keineswegs gefährdet seien. Mit 38 zu 6 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten. Das in der Detailberatung vom Ständerat beschlossene Konzept sah vor, dass der Bund zur Verbilligung der Posttaxen für Regional- und Lokalzeitungen mit einer Auflage bis zu 40 000 Exemplaren jährlich 20 Millionen Franken zur Verfügung stellt. Mit weiteren 10 Millionen Franken jährlich wird die Mitgliederpresse nicht gewinnorientierter Organisationen unterstützt. Der Ständerat befristete sein Konzept bis Ende 2011. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 37 zu 6 Stimmen angenommen.
In der Differenzbereinigung im **Nationalrat** beantragte die Kommissionsmehrheit an der beschlossenen Fassung festzuhalten, die Hilfe sollte jedoch wie vom Ständerat beschlossen bis Ende 2011 statt bis 2014 gewährt werden. Eine Minderheit Hermann Weyeneth (V, BE) beantragte die Zustimmung zum Beschluss des Ständerates. Nach Auffassung der Mehrheit war das Konzept des Ständerates zu willkürlich und könne zu Absurditäten führen. Für die Kommissionsminderheit, unterstützt von Bundesrat Moritz Leuenberger, war das Giesskannenprinzip die Schwäche des nationalrätlichen Konzepts. Mit 97 zu 67 Stimmen folgte der Rat dem Antrag der Mehrheit und hielt damit an seinem Konzept fest.
Der **Ständerat** beschloss ohne Gegenstimmen an seinem Beschluss festzuhalten. Im **Nationalrat** beantragte in der letzten Differenzrunde die Kommissionsmehrheit das Konzept des Ständerates zu übernehmen und nur die Regional- und Lokalzeitungen mit einer Auflage bis zu 40 000 Exemplaren und die Mitgliederpresse nicht gewinnorientierter Organisationen zu unterstützen. Im Unterschied zum Ständerat wollte jedoch die Kommissionsmehrheit die Abgeltung jeweils verdoppeln, nämlich von 20 Millionen auf 40 Millionen und von 10 Millionen auf 20 Millionen Franken. Zudem beantragte die Kommissionsmehrheit, für die Abgeltung der Taxen für die Lokal- und Regionalpresse keine Befristung vorzusehen. Die Kommissionsminderheit Filippo Leutenegger (R, ZH) wollte alle Differenzen ausräumen und dem Ständerat folgen. Mit 87 zu 77 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit. Da der **Ständerat** weiterhin an seinem Konzept festhielt, wurde die Vorlage an die Einigungskonferenz überwiesen.
Beide Räte stimmten dem Antrag der **Einigungskonferenz** zu. Dieser sah vor, dass gemäss dem ursprünglichen Konzept des Ständerates nur die Regional- und Lokalpresse mit einer Auflage bis 40 000 Exemplaren jährlich mit 20 Millionen Franken und die Mitgliedschaftspresse mit 10 Millionen Franken unterstützt werden. Bei der Befristung beantragte die Einigungskonferenz dem Nationalrat zu folgen und den Betrag für die Regional- und Lokalpresse nicht, hingegen den Betrag für die Mitgliedschaftspresse bis Ende 2011 zu befristen.

19. Sport

Übersicht

03.068 Konvention des Europarates gegen Doping. Zusatzprotokoll (SGK)
05.065 Sportveranstaltungen. Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt. Bundesgesetz (RK)
05.091 EURO 2008. Beiträge und Leistungen des Bundes. Änderung (WBK)
06.075 EURO 2008. Einsatz der Armee im Assistenzdienst (SiK)
07.022 Sportanlagen von nationaler Bedeutung. Finanzhilfen (WBK)

03.068 Konvention des Europarates gegen Doping. Zusatzprotokoll

Botschaft vom 29. Oktober 2003 über das Zusatzprotokoll zur Konvention des Europarates gegen Doping (BBl 2003 7751)

Ausgangslage

Doping und die damit verbundenen Gefahren sind schon seit mehreren Jahrzehnten bekannt. Mehrere Fälle, vor allem im Radsport und in der Leichtathletik, wurden von den Medien sehr breit aufgenommen und haben die Öffentlichkeit für dieses schwerwiegende Problem sensibilisiert. In Anbetracht des Ausmasses dieses Problems hat der Europarat beschlossen, eine Konvention gegen Doping auszuarbeiten, um damit den Kampf gegen das Doping auf internationaler Ebene zu harmonisieren. Diese Konvention ist in der Schweiz am 1. Januar 1993 in Kraft getreten. Im Hinblick auf die Entwicklung der Situation im Bereich der Dopingbekämpfung in den letzten Jahren und insbesondere auf die Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA), wurde im Mai 2000 an der Sportministerkonferenz in Bratislava beschlossen, die Wirksamkeit der Dopingkonvention durch ein Zusatzprotokoll zu verstärken. Die zwei wesentlichsten Ziele dieses Zusatzprotokolls sind die gegenseitige Anerkennung der Dopingkontrollen und die verstärkte Anwendung der Konvention des Europarates gegen Doping durch einen verbindlichen Kontrollmechanismus. Die Ratifikation des Zusatzprotokolls wird für die Schweiz keine direkten Auswirkungen haben, da unsere gesetzliche Regelung die grundlegenden Forderungen dieses Protokolls bereits erfüllt. Die Ratifikation ist jedoch ein äusserst wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer international einheitlichen Dopingbekämpfung. Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, das Zusatzprotokoll zur Konvention des Europarates gegen Doping, das am 28. Februar 2003 von der Schweiz mit dem Vorbehalt der Ratifikation unterzeichnet wurde, zu genehmigen.

Verhandlungen

16.03.2004 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
07.06.2004 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** war die international koordinierte Dopingbekämpfung unbestritten. Der Rat genehmigte das Zusatzprotokoll zur Konvention des Europarates gegen Doping einstimmig.
Der **Nationalrat** stimmte dem Bundesbeschluss ohne Diskussion mit 120 zu 5 Stimmen zu.

05.065 Sportveranstaltungen. Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt. Bundesgesetz

Botschaft vom 17. August 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) (BBl 2005 5613)

Ausgangslage

Ziel der Vorlage ist es, Grundlagen zu schaffen, damit Gewalt und insbesondere Gewalt an Sportveranstaltungen vorbeugend besser bekämpft werden kann. Gestützt auf die vorgeschlagenen Normen soll zu Gewalt aufrufende Propaganda künftig beschlagnahmt werden können. Zudem sollen zur Bekämpfung von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen gewalttätige Personen registriert und mit kaskadenartig abgestimmten präventiven Massnahmen an der Gewaltausübung gehindert werden.
Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) soll mit Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen ergänzt werden.
Mit den neuen gesetzlichen Massnahmen sollen folgende Ziele erreicht werden:
- Unterstützung der Kantone im Kampf gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen;
- Ergänzung des Sicherheitsdispositivs für die Durchführung der Fussballeuropameisterschaft EURO 2008;
- Schliessung von Lücken im Kampf gegen Gewaltpropaganda und Gewalt schlechthin;
- Erfüllung der Anforderungen des «Europäischen Übereinkommens über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen» (Europaratskonvention; SR 0.415.3).

In der Schweiz wie auch international nehmen die Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung anlässlich von Sportveranstaltungen zu. Gewalttätige Ausschreitungen sind in den letzten Jahren zu regelmässigen Begleiterscheinungen bei nationalen Fussball- und Eishockeyspielen geworden. Die Bekämpfung des Gewaltphänomens mit den Mitteln der kantonalen Polizeierlasse und des Strafrechts hat sich in der Praxis als unzureichend erwiesen. Gewalt anlässlich von Sportereignissen ist ein kantonsübergreifendes Problem, da sich Hooligans bevorzugt ausserhalb ihres Wohnortkantons an Ausschreitungen beteiligen. Eine national wirksame Grundlage zur Bekämpfung der Gewalt an Sportveranstaltungen fehlt jedoch bisher. Als Grundlage für die Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sieht die Vorlage eine nationale Datenbank zur Erfassung von Hooligans vor. Eine zentrale Erfassung und Speicherung von Daten notorisch gewalttätiger Personen bei Sportveranstaltungen ermöglicht eine gesamtschweizerische Sicht und ist auch mit Blick auf die internationale Zusammenarbeit notwendig. Personelle und organisatorische Zusammenhänge in der Hooligan-Szene sollen rasch erkannt werden können. Eine wirksame Bekämpfung des gewalttätigen Hooliganismus ist nur möglich, wenn potenzielle Gewaltaktivisten rechtzeitig identifiziert, aus der Anonymität herausgeholt und konsequent von Sportanlässen ferngehalten werden. Die in der zentralen Datenbank gespeicherten Informationen stehen den zuständigen Polizeibehörden gesamtschweizerisch zur Verfügung.

Verhandlungen

15.12.2005	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
07.03.2006	SR	Abweichend.
09.03.2006	NR	Zustimmung.
24.03.2006	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (136:48)
24.03.2006	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (35:0)

Im **Nationalrat** beantragten eine Kommissionsminderheit Daniel Vischer (G, ZH) Nichteintreten und eine Kommissionsminderheit Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) die Rückweisung an den Bundesrat. Die Minderheit Vischer begründete ihre Ablehnung damit, dass diese Vorlage nicht verfassungskonform sei, da bei Sportveranstaltungen die Kantone für die innere Sicherheit zuständig seien. Die Minderheit Leutenegger Oberholzer begründete ihren Rückweisungsantrag damit, dass kein Grund bestehe ein solches Gesetz im Eilzugtempo zu behandeln und die verfassungsmässigkeit müsse sorgfältiger geprüft werden. Zudem sei der Entwurf des Bundesrates zu repressiv ausgestaltet. Die Sprecher der Kommissionsmehrheit wiesen darauf hin, dass alle Kantone und alle Polizeibehörden die Vorlage unterstützen, woraus die Kommissionsmehrheit die Bundeskompetenz ableite. Alle Sprecher der bürgerlichen Fraktionen beantragten, auf die Vorlage einzutreten. Bundesrat Christoph Blocher betonte, dass die Vorlage nicht nur ein Erlass für die Euro 2008 ist, sondern für alle Sportveranstaltungen. Mit 139 zu 33 Stimmen beschloss der Rat, auf die Vorlage einzutreten und mit 115 zu 52 Stimmen lehnte er den Rückweisungsantrag ab. In der Detailberatung lehnte der Rat alle weiteren Minderheitsanträge zu den einzelnen Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam) ab. Die Kommissionsmehrheit beantragte im Gegensatz zum Bundesrat, auf eine Befristung der Vorlage zu verzichten. Für die Sprecher der Mehrheit wäre eine Befristung ein falsches Signal für gewalttätige Randalierer. Die Mehrheit war zudem im Gegensatz zum Bundesrat und

Kommissionsminderheit der Auffassung, dass die Verfassungsmässigkeit gegeben sei. Bundesrat Christoph Blocher beantragte mit der Minderheit die Vorlage bis Ende 2008 zu befristen und anschliessend ein Gesetz in Kraft zu setzen, welches für alle beschlossenen Massnahmen die Verfassungskompetenz des Bundes berücksichtigt. Mit 96 zu 69 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsmehrheit und in der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 107 zu 50 Stimmen angenommen.
Im **Ständerat** war Eintreten unbestritten. Thomas Pfisterer (RL, AG) beantragte Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, nur die Massnahmen zu beantragen, die verfassungsmässig sind. Seinen Antrag begründete Thomas Pfisterer damit, dass man daran sei, einer politischen Versuchung zu erliegen, welche darin bestehe zu glauben, dass eine befristete Verfassungsverletzung keine echte Verfassungsverletzung sei. Die Kompetenzordnung, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, sei unklar. Die Hauptsorge des Antragstellers galt den Freiheitsrechten beim Verbot von Propagandainhalten, bei der Ausreisebeschränkung und beim Polizeigewahrsam. Auch der Sprecher der Kommission betonte, dass die verfassungskonforme Zuständigkeit des Bundes bei einzelnen Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam) problematisch sei. Daran ändere auch die Zustimmung der Kantone nichts. Mit 33 zu 8 Stimmen lehnte der Rat die Rückweisung ab. In der Detailberatung folgte der Rat, ausser bei der Befristung der Vorlage, den Beschlüssen des Nationalrates. Im Gegensatz zum Nationalrat beschloss der Ständerat eine Befristung der umstrittenen Massnahmen des Gesetzes bis Ende 2009. Gleichzeitig beschloss er die Annahme einer Motion der Kommission, welche den Bundesrat beauftragt, die mit der Revision des BWIS verabschiedeten, aber befristeten Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam) auch ab dem Jahr 2010 sicherzustellen. Nicht von einer Befristung betroffen ist hingegen die Einführung einer Hooligan-Datenbank.
In der Differenzbereinigung stimmte der **Nationalrat** mit 133 zu 22 dem Ständerat zu, die Massnahmen bis Ende 2009 zu befristen. Die Motion des Ständerates wurde mit 98 zu 55 Stimmen angenommen.

05.091 EURO 2008. Beiträge und Leistungen des Bundes. Änderung

Botschaft vom 9. Dezember 2005 zur Änderung des Bundesbeschlusses über Beiträge und Leistungen des Bundes an die Fussball-Europameisterschaft 2008 (EURO 2008) (BBl 2006 1609)

Ausgangslage

Das Exekutivkomitee der UEFA hat am 12. Dezember 2002 der Kandidatur Österreich – Schweiz den Zuschlag für die Ausrichtung der Fussball-Europameisterschaft 2008 (UEFA EURO 2008) gegeben. Die Fussball- Europameisterschaft ist der drittgrösste wiederkehrende Sportanlass der Welt. Ihre Organisation und Durchführung ist eine grosse Herausforderung für die UEFA, die jeweiligen nationalen Fussballverbände sowie die politischen Behörden der Staaten, in denen die Veranstaltung stattfindet.
Die UEFA EURO 2008 beginnt am 7. Juni 2008 mit dem Eröffnungsspiel in Basel und endet am 29. Juni 2008 in Wien mit dem Final. Die 31 Spiele finden in Basel, Bern, Genf, Zürich, Innsbruck, Klagenfurt, Salzburg und Wien statt. In diesen drei Wochen werden in der Schweiz eine Million EM-Touristinnen und EM-Touristen erwartet, die die Spiele besuchen, die Schweiz kennen lernen und dabei ungefähr 800 000 Übernachtungen generieren werden. Gegen 2500 Medienleute werden über die Spiele und die beiden Austragungsländer sowie die Austragungsorte berichten. 9 Milliarden Zuschauer und Zuschauerinnen werden weltweit während ca. 6000 Stunden die Spiele und Berichte aus den Austragungsländern am Fernsehen mitverfolgen.
In einer Studie wurden die möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen der UEFA EURO 2008 in der Schweiz untersucht. Diese zeigt, dass die UEFA EURO 2008 voraussichtlich Umsätze zwischen 470 und 545 Millionen Franken generieren wird. Diese Umsätze dürften eine Bruttowertschöpfung zwischen 280 und 315 Millionen Franken auslösen. Die öffentliche Hand erhält durch die Durchführung des Anlasses direkte Steuereinnahmen in der Höhe von über 20 Millionen Franken, indirekte Steuereinnahmen in noch nicht bezifferbarer Höhe sowie eine Verbesserung der Zahlungsbilanz durch die ausländischen Besucherinnen und Besucher um einen Beitrag zwischen 134 und 175 Millionen Franken.
National- und Ständerat haben am 19. Juni 2002 beziehungsweise am 16. September 2002 eine erste Botschaft gutgeheissen und damals einen Kredit über 3,5 Millionen Franken bewilligt. Weiter haben der Bund und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) gegenüber der UEFA verschiedene Garantien abgegeben, die eine optimale Durchführung des Anlasses

sicherstellen sollen. Auf Grund vertiefter Erkenntnisse aus der Durchführung anderer Sport-Grossanlässe seit 2002 und Erfahrungen im Bereich Sicherheit im Zusammenhang mit dem WEF in Davos, dem G8-Gipfel in Evian und der UEFA EURO 2004 in Portugal sowie den Vorbereitungen zur FIFA WM 2006 in Deutschland, beauftragte der Bundesrat am 10. Dezember 2004 den Chef des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), eine neue umfassende Botschaft über Beiträge und Leistungen des Bundes an die UEFA EURO 2008 zuhanden der eidgenössischen Räte vorzubereiten.
Die vorliegende neue Botschaft basiert auf einem grundsätzlich neuen und umfassenden Konzept. Dieses umfasst die Massnahmen der öffentlichen Hand zur Gewährleistung der Sicherheit in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Austragungsorten, für Infrastruktur und Verkehr, für die Kommunikation nach innen und aussen, die Projektleitung respektive Koordination, usw. Daraus ergibt sich ein wesentlich höherer Mehraufwand für die Planung, Vorbereitung und Durchführung (Sach- und Geldleistungen) der öffentlichen Hand zu Gunsten der Fussball-Europameisterschaft 2008, als dies in der Botschaft von 2002 vorgesehen war. Auf Grund der verschiedenen Planungsgeschwindigkeiten der involvierten Partner basiert die Botschaft teilweise noch auf groben Planungsannahmen, die jedoch laufend validiert, ergänzt und konkretisiert werden.
Die Botschaft zeigt weiter auf, wie seitens des Bundes die Plattform UEFA EURO 2008 optimal für den Standort Schweiz genutzt, die Begeisterung für den Anlass geweckt sowie die Bevölkerung auf ihre Gastgeberrolle vorbereitet werden soll.
Dazu sind flankierende Massnahmen in den Bereichen Standort- und Landeswerbung, Bewegungs- und Sportförderung, Fanbetreuung und Fankultur sowie Nachhaltigkeit im umfassenden Sinne vorgesehen.
Auf Wunsch der Kantone und der Austragungsorte hat der Bund die Projektkoordination für den Bereich der öffentlichen Hand übernommen. Gemeinsam wurde eine entsprechende Projektorganisation «Öffentliche Hand UEFA EURO 2008» erarbeitet, welche Vertreter des Bundes, der Kantone und der Austragungsorte umfasst. Nach Bedarf können ebenfalls Dritte beigezogen werden. Die Koordination wird durch einen Gesamtprojektkoordinator, der am 16. Juni 2005 ernannt wurde, sichergestellt. Ihm direkt unterstellt sind die Leiter der Teilprojekte «Sicherheit», «Infrastruktur und Verkehr», «Standortmarketing und Landeswerbung» sowie «Anlässe». Diese Strukturen auf Stufe Bund finden sich in ähnlicher Weise in den Projektorganisationen der Austragungsorte.
Die Projektorganisation «Öffentliche Hand UEFA EURO 2008» koordiniert alle operativen Aufgaben im Bereich der öffentlichen Hand und setzt sie um. Sie koordiniert auch die Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Fussballverband, der Euro 2008 SA, den privatrechtlichen Partnern und den entsprechenden Stellen in Österreich. Der budgetrelevante Mehraufwande für die Planung, Vorbereitung und Durchführung der UEFA EURO 2008 beläuft sich für die öffentliche Hand in der Schweiz für die einzelnen Bereiche auf:

	Bund in Mio. Fr.	Kantone (KdK/KKJPD) in Mio. Fr.	Austragungsorte (Kanton + Stadt) in Mio. Fr.
Infrastruktur Stadien	10,8	-	7,3
Sicherheit	25,2	28,7	10,5
Projektleitung öffentliche Hand	7,0	-	5,2
Infrastruktur und Verkehr	4,0	-	23,7
Standortmarketing und Landeswerbung	10,0	-	14,7
Projekte und Massnahmen in der Schweiz (Anlässe)	5,0	-	12,0
Reserve	10,0	-	8,0
Total	72,0	28,7	81,4

Das Gesamttotal beläuft sich somit auf rund 182 Millionen Franken.

Verhandlungen

22.03.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
07.06.2006	SR	Abweichend.
12.06.2006	NR	Abweichend.
19.06.2006	SR	Abweichend.
21.06.2006	NR	Abweichend.
22.06.2006	SR	Zustimmung

Der **Nationalrat** lehnte die Rückweisungsanträge (Kommissionsminderheit und Grüne) und den Nichteintretensantrag Vischer (G, ZH) wie von der Kommissionsmehrheit empfohlen ab. Die Ratslinke und die Grünen kritisierten die massive Kostenüberschreitung gegenüber der im Jahr 2002 von den Räten angenommenen Vorlage und bemängelten insbesondere die Sicherheitsaspekte der Vorlage. Mit 132 zu 23 Stimmen beschloss die grosse Kammer Eintreten auf die Vorlage.
In der Detailberatung wurde ein Antrag der Kommissionsmehrheit mit 90 zu 64 Stimmen angenommen, welcher verlangt, dass der Bundesbeitrag an die mit der Organisation betrauten Gemeinwesen um 10,5 Millionen Franken erhöht wird und sich der vom Bundesrat beantragte Gesamtbetrag somit auf 82,5 statt 72 Millionen Franken beläuft. Die Anträge der Kommissionsminderheit, welche eine Kürzung des Gesamtbetrages verlangten, wurden ebenso abgelehnt wie ein Nachtragskreditbegehren für die Austragungsorte, um insbesondere kulturelle Bestrebungen zu unterstützen.
Ein Antrag Teuscher (G, BE), welcher verlangte, dass der gesamte Betrag des Verpflichtungskredits innerhalb des ordentlichen VBS-Budgets kompensiert wird, wurde mit 132 zu 30 Stimmen abgelehnt.
Ein Antrag Vollmer (S, BE), wonach die finanziellen Leistungen des Bundes nur ausbezahlt werden sollen, wenn die UEFA und die Austragungskantone im Rahmen der EURO 2008 auf Alkoholwerbung und -verkauf verzichten, wurde mit 59 zu 22 Stimmen bei 91 Enthaltungen ebenfalls verworfen.
Ein Antrag der Kommissionsmehrheit, der vorsieht, dass der Bundesrat anlässlich der jährlichen Berichterstattung das Parlament auch über den Stand der Umsetzung des Nachhaltigkeitskonzepts und der Fanarbeitsprojekte informiert, wurde mit 91 zu 74 Stimmen angenommen.
In der Gesamtabstimmung wurde dem Bundesbeschluss mit 112 zu 32 Stimmen zugestimmt.
Der **Ständerat** trat ohne Gegenstimme auf die Vorlage ein. Mit 22 zu 17 Stimmen sprach sich die kleine Kammer allerdings gegen den Beschluss des Nationalrates aus, den Kredit um 10,5 Millionen Franken zu erhöhen. In allen anderen Punkten folgte der Ständerat der grossen Kammer. In der Gesamtabstimmung wurde der Bundesbeschluss mit 31 zu 1 Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen.
In der Differenzbereinigung hielt der **Nationalrat** mit 90 zu 76 Stimmen an seinem Beschluss fest, den Bundesbeitrag an die Austragungsstädte zu erhöhen. Der **Ständerat** wiederum hielt mit 20 zu 13 Stimmen an seiner Fassung fest.
In einer erneuten Abstimmung hielt der **Nationalrat** mit 92 zu 73 Stimmen an seinem Beschluss fest.
Mit 23 zu 7 Stimmen schloss sich der **Ständerat** schliesslich der grossen Kammer an, nachdem Bundesrat Samuel Schmid in der Kommission zugesichert hatte, dass die Austragungsorte präzise ausweisen müssen, was mit den 10,5 Millionen Franken finanziert wird und wie viel die einzelnen Massnahmen genau kosten.

06.075 EURO 2008. Einsatz der Armee im Assistenzdienst

Botschaft vom 13. September 2006 zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden anlässlich der Fussball-Europameisterschaft 2008 (UEFA EURO 2008) (BBl 2006 8179)

Ausgangslage

Mit der Botschaft wird die parlamentarische Genehmigung für den Einsatz von maximal 15 000 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden anlässlich der Fussball-Europameisterschaft 2008 vom 2. bis 28. Juni 2008 beantragt. Gemäss Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes (MG; SR 510.10) muss die Bundesversammlung den Assistenzdiensteinsatz genehmigen, wenn mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboten werden oder der Einsatz länger als drei Wochen dauert. Sowohl der personelle wie auch der zeitliche Rahmen bedingen im vorliegenden Fall die Zustimmung des Parlamentes.
Das Exekutivkomitee der UEFA (Union des associations européennes de football) hat am 12. Dezember 2002 der Kandidatur Österreich-Schweiz den Zuschlag für die Ausrichtung der Fussball-Europameisterschaft 2008 (UEFA EURO 2008) gegeben. Die UEFA EURO 2008 beginnt am 7. Juni 2008 mit dem Eröffnungsspiel in Basel und endet am 29. Juni 2008 in Wien mit dem Final. Die 31 Spiele finden in Basel, Bern, Genf, Zürich, Innsbruck, Klagenfurt, Salzburg und Wien statt. Nachdem das Parlament bereits im Jahre 2002 in einer ersten Botschaft die Unterstützung der Durchführung der UEFA EURO 2008 zugesagt und einen allgemeinen Kredit von 3,5 Millionen Franken bewilligt hatte, beauftragte der Bundesrat im Dezember 2004 den Chef VBS, auf Grund vertiefter Erkenntnisse eine neue Botschaft auszuarbeiten.

Auf Grund der im Dezember 2005 vorgelegten Botschaft zur Änderung des Bundesbeschlusses über Beiträge und Leistungen des Bundes an die Fussball-Europameisterschaft 2008 hat in der Sommersession 2006 die Bundesversammlung beschlossen, für die Durchführung der UEFA EURO 2008 einen Verpflichtungskredit von höchstens 82,5 Millionen Franken zu bewilligen. Zu Gunsten der Gewährleistung der Sicherheit werden innerhalb dieses genehmigten Gesamtkredits 45,7 Millionen Franken bewilligt.
Sowohl in der Botschaft vom 27. Februar 2002 wie auch in derjenigen vom 9. Dezember 2005 wird davon ausgegangen, dass die zivilen Behörden mit Leistungen der Armee unterstützt werden. Die Anträge der Kantone an den Bund für einen Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden anlässlich der UEFA EURO 2008 liegen nun vor, nachdem aufgrund der Planungsfristen seitens der Armee (Dienstleistungsplanung) bereits im Jahre 2005 erste Absprachen zwischen den zivilen Polizeibehörden der EURO-2008-Austragungsorte und der Armee über Art und Umfang der von der Armee zu erbringenden Leistungen erfolgt waren. Daraus resultierte im Herbst 2005 ein militärischer Leistungskatalog, welcher als Grundlage für die Planung des Assistenzdiensteinsatzes diente.

Verhandlungen

18.12.2006 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
05.03.2007 NR Zustimmung.

Der **Ständerat** stimmte der Vorlage einstimmig zu.
Im **Nationalrat** beantragte eine Minderheit Joseph Lang (G, ZG) Nichteintreten. Lang begründete seinen Antrag damit, dass es darum gehe, die Militarisierung der inneren Sicherheit zu bremsen. Die innere Sicherheit sei die Aufgabe der Polizei und nicht der Armee. Die Wehrpflicht für solche Einsätze könne nicht begründet werden und 15 000 Soldaten an der EURO 08 würden nicht die Sicherheit erhöhen, sondern das Sicherheitsrisiko. Für die Mehrheit der Kommission war jedoch der subsidiäre Einsatz erforderlich, um den Bedürfnissen der Austragungskantone gerecht zu werden und allen voraussehbaren, aber vor allem auch nicht voraussehbaren Szenarien gerecht zu werden. Der grösste Teil der Sozialdemokraten war für Eintreten beantragte jedoch mit einem Minderheitsantrag Boris Banga (S, SO) den Einsatz auf maximal 10 000 Angehörige der Armee zu begrenzen. Die Mehrheit der SP-Fraktion war der Auffassung, dass die Sicherheitsaufgaben an der Euro 2008 zu über 95 Prozent Sache der Polizei und nicht der Armee sei. Bundesrat Samuel Schmid betonte, dass es sich bei diesem Einsatz nicht um ein Beschäftigungsprogramm für die Armee, sondern dass es sich um einen subsidiären Einsatz der Armee handle, der von den zivilen Behörden explizit angefordert werde. Mit 116 zu 47 Stimmen beschloss der Rat auf die Vorlage einzutreten und mit 105 zu 56 Stimmen wurde der Minderheitsantrag Boris Banga abgelehnt. In der Gesamtabstimmung stimmte der Rat mit 111 zu 51 Stimmen der Vorlage zu.

07.022 Sportanlagen von nationaler Bedeutung. Finanzhilfen

Botschaft vom 28. Februar 2007 über Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung (NASAK 3) (BBl 2007 1869)

Ausgangslage

Der Bundesrat beantragt dem Parlament, einen zusätzlichen Verpflichtungskredit von 14 Millionen Franken für Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung (NASAK 3) aus allgemeinen Bundesmitteln zu bewilligen. Die Bedeutung und der Nutzen von Bewegung und Sport für unsere Gesellschaft sind unbestritten. Entsprechend hat der Bund einen in der Verfassung und im Gesetz verankerten umfassenden Förderungsauftrag, der auch finanzielle Beiträge an den Bau von Sportanlagen von nationaler Bedeutung einschliesst. Der Bundesrat hiess 1996 das Nationale Sportanlagenkonzept (NASAK) als Konzept gemäss Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes gut. Auf der Grundlage des NASAK bewilligte das Parlament 1998 und 2000 zwei Verpflichtungskredite von 60 Millionen (NASAK 1) und 20 Millionen Franken (NASAK 2), total 80 Millionen Franken für Investitionsbeiträge an die Erstellung ausgewählter Sportanlagen von nationaler Bedeutung. Ziel war – und bleibt – die Verbesserung der infrastrukturellen Bedingungen für die nationalen Sportverbände und damit auch die Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit der Schweiz im Sport und bei der Durchführung wichtiger internationaler Sportveranstaltungen.
Von den bewilligten 80 Millionen Franken sind 65,2 Millionen für 31 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von über 700 Millionen Franken verpflichtet worden; Anfang 2007 stehen 28

Anlagen im Betrieb und zwei im Bau. Mit dem Bau des nationalen Schwimmsportzentrums in Villars-sur-Glâne, dem letzten Projekt, wird voraussichtlich im Laufe von 2007 begonnen. Damit sind bei den Sportanlagen von nationaler Bedeutung grosse Fortschritte erzielt worden, die zahlreichen Sportverbänden zugutekommen. Trotzdem bleiben weitere Mängel zu beheben. Dem Parlament wird beantragt, einen zusätzlichen Verpflichtungskredit von 14 Millionen Franken für Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung (NASAK 3) aus allgemeinen Bundesmitteln zu bewilligen. Die Realisierung folgender Projekte soll mit Beiträgen, die zwischen 5 und 25 Prozent der Investitionskosten betragen, unterstützt werden: Totalerneuerung des Eisstadions Bern, Ausbau des Hallensportzentrums Schaffhausen, Ausbau des Höhensportortes St. Moritz-Engadin, Erweiterung des polysportiven «Centre Mondial du Cyclisme» Aigle, Aus- oder Neubau von weiteren Sportanlagen von nationaler Bedeutung. Ausserdem beantragt der Bundesrat, die für das nationale Schwimmsportzentrum in Villars-sur-Glâne aus dem Kredit NASAK 1 verpflichteten 6 Millionen Franken für den Bau eines anderen geeigneten Schwimmsportzentrums einsetzen zu können, falls in Villars-sur-Glâne der Baubeginn nicht bis zum 15. Dezember 2007 erfolgt. Das NASAK als Planungs- und Koordinationsinstrument und die darauf basierenden Finanzhilfen haben sich als wirksame Fördermassnahme etabliert. Die Bundesbeiträge sind wegen ihrer Impuls- oder Anschubwirkung entscheidend für die Realisierung der meisten Vorhaben. Sie ermöglichen dem Bund ausserdem, auf eine vorbildliche Qualität der Projekte hinzuwirken, und sie erleichtern die Planung und Koordination im Bereich der Sportanlagen von nationaler Bedeutung.

Verhandlungen

12.06.2007	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2007	SR	Zustimmung

Der **Nationalrat** folgte dem Antrag seiner Kommission und trat ohne Gegenstimme auf diese von allen Fraktionen unterstützte Vorlage ein. Eine von Christa Markwalder (RL, BE) vertretene Kommissionsminderheit beantragte eine Erhöhung des Verpflichtungskredits um 6 Millionen Franken. Dieser Antrag wurde jedoch mit 119 zu 52 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 167 Stimmen einhellig angenommen.
Der **Ständerat** hat diskussionslos und mit 32 Stimmen den Beschluss angenommen.

Sachregister

A

Absinthverbot, Aufhebung · 486
Abstimmungskampf, Rolle des Bundesrates · 18, 53
Administrativuntersuchungen des Bundes · 13
Aegypten, Abkommen, friedliche Nutzung der Kernenergie · 127
Agglomerationsverkehr und Nationalstrassennetz, Infrastrukturfonds · 406
Agrarpolitik 2011, Weiterentwicklung · 281
AHVG, Neue Versichertennummer · 464
AHV-Initiative, Nationalbankgold · 305
AHV-Nummer, neue · 464
Albanien, Abkommen für die Bekämpfung von Kriminalität · 225
Algerien, Abkommen, Personenverkehr · 150
Algerien, Doppelbesteuerungsabkommen · 375
Allgemeine Volksinitiative · 54
Alpenkonvention, Durchführungsprotokolle · 421
Altlasten, Untersuchungskosten · 419
Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz · 391
Anwälte, Freizügigkeit · 80
Arbeitsbelastung und Anzahl Geschäfte · *Siehe* Anhang C
Arbeitsgesetz · 258
Arbeitskonferenz, internationale · 468, 469, 470
Armeeeinsatz zum Schutz ausländischer Vertretungen · 205
Armeeeinsatz, Ausland · 206, 211, 214, 241
Armeeeinsatz, Inland · 202, 205, 209, 232, 239, 574
Armeehelikopter, Beschaffung · 217
Armeeorganisation · 222, 228
Armenien, Doppelbesteuerungsabkommen · 374
Aserbeidschan, Doppelbesteuerungsabkommen · 374
Aserbeidschan, Schutz von Investitionen · 193
Asylgesetz · 61
Asylgesuche aus Nigeria · 136
Ausgaben des Parlamentes · *Siehe* Anhang F
Ausländer- und Asylpolitik · **58**
Ausländergesetz · 58
Auslieferungsverfahren, Vertrag mit der Französischen Republik · 137
Aussenpolitik · **126**
Aussenwirtschaftspolitik · **185**
Aussenwirtschaftspolitik, Bericht · 186, 189, 190, 194
ausserparlamentarische Kommissionen, Unvereinbarkeit mit Parlamentsmandat · 20
Australien, Abkommen über die soziale Sicherheit · 468
Auswärtige Beziehungen des Parlaments · *Siehe* Anhang J

B

Bahnreform 2 · 403
Bauprogramm ETH · 273
Bauprogramm, ziviles · 271, 274, 277
Bauten, Wohnen · **271**
Beherbergungsleistungen, Sondersatz der Mehrwertsteuer · 336
Behördenpropaganda, Volksinitiative · 53
Belgien, Gleichbehandlung Rentner, Bericht · 449
Berggebiete, Wohnverhältnisse · 276
Berufliche Vorsorge, Mindestumwandlungssatz · 466
Berufliche Vorsorge, Sanierungsmassnahmen · 453
Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen, Bundesgesetz · 316
Betäubungsmittel, Übereinkommen · 525
Betäubungsmittelgesetz · 526
Bewilligungsverfahren, Vereinfachung für Unternehmen · 266
Beziehungen zur Uno und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz, Jahresbericht · 139, 141, 147, 156
BFI-Botschaft · 537
Bibliomedia, Finanzhilfe · 545, 552
Biersteuergesetz · 333
Bilaterale Abkommen II · 167
Bildung, Forschung und Innovation, Förderung · 537
Bildung, Wissenschaft, Forschung · **531**
Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung · 531
Binnenmarktgesetz · 260
Biomedizin, Übereinkommen · 474
Blocher Christoph, Wahl in den Bundesrat · 29
Börsen und Effektenhandel · 315
Bosnien-Herzegowina, Armeeeinsatz · 206, 214
Botschaft der Schweiz im Iran · 241
Botschaftsbewachung durch die Armee · 205, 239
Brasilien, Rechtshilfe in Strafsachen · 117
Budgets · **354**
Bulgarien, Abkommen über die soziale Sicherheit · 467
Bundesamt für Privatversicherungen, Aufsichtstätigkeit · 23
Bundesgericht, Tätigkeitsbericht · 22, 24, 25, 26
Bundesgerichtsgesetz · 91
Bundesgerichtsgesetz, Verordnung · 103
Bundeshäuser, Umbau und Sanierung · 10, 272, 277
Bundesplatz, Umgestaltung · 10
Bundesrat, Reform der Staatsleitung · 34
Bundesrat, Rolle bei Volksabstimmungen · 18
Bundesratswahlen · 29
Bundesrechtspflege · **91**
Bundesrechtspflege, Totalrevision · 91, 101
Bundesrichter · 101, 103, 104
Bundesstrafgericht, Bundesgesetz · 91
Bundesstrafrechtspflege · 102
Bundesverwaltung · 34
Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen, Bauvorhaben · 275
Bundesverwaltungsgericht, Bundesgesetz · 91
Bundesverwaltungsgericht, Verordnung · 103
Bundesverwaltungsgericht, Wahlen · 30
Bürgerrecht · **118**
Bürgerrechtsgesetz, Einbürgerung, Gegenvorschlag · 118
Bürgschaftsrecht, Zustimmung des Ehegatten · 73
Bürgschaftswesen, gewerbliches · 265

C

Chile, EFTA-Freihandelsabkommen · 185
CO2-Gesetz, Umsetzung · 435

D

Datenschutz, Übereinkommen zum Schutz des Menschen und Bundesgesetz · 75
Delegation bei der APF, Berichte · 158
Delegation bei der Interparlamentarischen Union, Berichte · 159
Delegation EFTA-Europäisches Parlament, Bericht · 184
Delegationen, nicht ständigen. Berichte · 159
Demokratie, Medien · 563
Deutschland, Luftraumsicherungsabkommen · 236
Dienstleistungsbereich, WTO-Verhandlungen · 193
direkte Bundessteuer, Fortführung · 294
DNA-Profile, Vertrag mit dem Fürstentum Liechtenstein · 216
Doping, Konvention des Europarates · 570
Doppelbesteuerungsabkommen · **373**
Doppelbesteuerungsabkommen mit Algerien · 375
Doppelbesteuerungsabkommen mit Armenien · 374
Doppelbesteuerungsabkommen mit Aserbaidschan · 374
Doppelbesteuerungsabkommen mit Finnland · 373
Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel · 373
Doppelbesteuerungsabkommen mit Montenegro, Serbien · 373
Doppelbesteuerungsabkommen mit Norwegen · 373
Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich · 374
Doppelbesteuerungsabkommen mit Pakistan · 375
Doppelbesteuerungsabkommen mit Spanien · 374
Drogenpolitik · **525**

E

EFTA, Freihandelsabkommen mit Chile · 185
EFTA, Freihandelsabkommen mit Korea · 191
Ehe- und Familienbesteuerung · 308
Ehe- und Familienbesteuerung, kalte Progression · 312
Ehepaarbesteuerung, Sofortmassnahmen · 341
Einbürgerung, Volksinitiative · 119
Einbürgerungsinitiative, Gegenvorschlag · 118
Eingezogene Vermögenswerte, Teilung · 124
Einheitskrankenkasse, Volksinitative · 518
Eisenbahn-Hochleistungsnetz, Europäisches · 391
Elektrizitätsgesetz · 377
Elektronische Signatur, Bundesgesetz · 71
Embryonenforschungsgesetz · 482
EMRK, Beschwerdeverfahren · 140
EMRK, Steuerfragen · 295
Energie · **377**
Englisch im Schulunterricht · 548
ENSI · 382
Entbündelung im Fernmeldebereich · 561
Entkriminalisierung des Cannabiskonsums · 526
Entlastungsprogramm · 298, 320
Entschädigungen für Ratsmitglieder · 14
Entwicklungszusammenarbeit · 134
e-parl, Extranet für Ratsmitglieder · 21
Epidemiengesetz · 493
Erbenbussen, Standesinitiative Jura · 292
Ernährung, Lebensmittel · **522**
Erwachsenenschutz, Vormundschaftsrecht · 89
ETH, Bauprogramm · 273
ETH, Leistungsauftrag · 533
EU, Bilaterale Abkommen II · 167
EU-Forschungsprogramme, Beteiligung · 536
EU-Rahmenprogramme, Wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit · 162
EURO 2008, Armeeeinsatz · 574
EURO 2008, Beiträge an die Fussball-Europameisterschaft · 572
Europabericht · 179
Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA), Beitritt · 405
Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung · 163
Europapolitik · **161**
Europarat · **182**
Europarat, Abkommen zur Korruption · 177
Europarat, Bericht · 182, 183
Europarat, Parlamentarierdelegation · 183
Europol, Abkommen · 213
e-Voting · 56
Exekutive und öffentliche Verwaltung · 34
Exportförderung, Finanzierung · 261
Exportförderung, Standortförderung 2008-2011 · 267
Exportrisikoversicherung, Bundesgesetz · 186
Extranet für Ratsmitglieder · 21

F

Fachhochschulen, Bundesgesetz · 533
Fahrende, Stiftung - Rahmenkredit · 452
Familienergänzende Kinderbetreuung, Finanzhilfen · 451
Familienzulagen · 446
Fernmeldegesetz · 561
Fernsehen, RTVG · 555
Finanzausgleich, Ausführungsgesetzgebung (NFA) · 330
Finanzausgleich, Beiträge · 345
Finanzhaushaltsgesetz, Kreditsperre · 347
Finanzhaushaltsgesetz, Totalrevision · 317
Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs · 394
Finanzmarktaufsichtsgesetz · 337
Finanzordnung, neue · 294
Finanzplan · 361, 366, 371
Finanzwesen · **291**
Finnland, Doppelbesteuerungsabkommen · 373
FinöV-Projekte, Finanzierung · 394
FIPOI, Finanzhilfen · 131, 144
Flims, Session in · 18
Flugsicherheit, Europäische Agentur (EASA), Beitritt · 405
Föderativer Aufbau · 50, 53
Förderung von Bildung, Forschung und Innovation · 537
Forschung, Bildung, Wissenschaft · **531**
Forschungsförderung (BFI-Botschaft) · 537
Forschungsprogramme der EU, Beteiligung Schweiz · 536
Frankophonie, Parlamentarische Versammlung · 158
Frankreich, Luftraumsicherungsabkommen · 210
Frankreich, Vertrag über die Auslieferungsverfahren · 137

Freihandelsabkommen, EFTA-Chile · 185
Freihandelsabkommen, EFTA-Korea · 191
Freizügigkeit, Anwälte · 80
Freizügigkeitsabkommen, Zusatzprotokoll · 173
Fremdsprachenunterricht · 548
Friedensförderung zivile und Stärkung der Menschenrechte, Bundesgesetz · 128
Friedensförderung zivile und Stärkung der Menschenrechte, Weiterführung · 157
Friedensförderung zivile, Massnahmen im Rahmen des VBS, Rahmenkredit · 131
Friedensförderung, Rahmenkredit für drei Genfer Zentren · 237
Friedliche Nutzung der Kernenergie, Abkommen mit Aegypten · 127
Für demokratische Einbürgerungen, Volksinitiative · 119
Für eine soziale Einheitskrankenkasse, Volksinitiative · 518
Für fairere Kinderzulagen, Volksinitiative · 449
Für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft, Volksinitiative · 523
Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung, Volksinitiative · 516
Fussball-Europameisterschaft 2008 · 572

G

Gaststaatgesetz · 149
Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK · 38
Geldwäscherei, Teilung eingezogener Vermögenswerte · 124
Genetische Untersuchungen beim Menschen, Bundesgesetz · 480
Genfer Abkommen von 1949, zusätzliches Schutzzeichen · 146
Genfer Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung · 238
Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte · 238
Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik · 238
Gentechnologie, Ernährung und Landwirtschaft, internationaler Vertrag · 279
Gentechnologie, Volksinitiative · 523
Geoinformationsgesetz · 441
Geschäftsbericht des Bundesrates · 22, 24, 25, 26
Geschäftsprüfungsdelegation, Jahresbericht · 23, 24, 25, 26
Geschäftsprüfungsdelegation, Parallelverfahren mit personalrechtlichen Untersuchungen · 13
Gescheiterte Vorlagen · **8**
Gesundheitspolitik · **471**
Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, Massnahmen · 570
Gewässerschutzgesetz · 432
Gleichbehandlung belgischer und schweizerischer Rentner, Bericht · 449
gleichgeschlechtlicher Paare, eingetragene Partnerschaft · 121
Gleichstellungsgesetz, Schlichtungsverfahren · 123
Gleichstellungspolitik · **121**
Globale Umweltprobleme, Rahmenkredit · 442
GmbH, OR Revision · 247
Goldreserven der Nationalbank · 305
Göteborger Protokoll, grenzüberschreitende Luftverunreinigung · 430
GPK, Jahresbericht · 23, 24, 25, 26
Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Schlepperei, Uno-Übereinkommen · 142
Grenzüberschreitende Wasserläufe und internationale Seen, Protokoll · 487
Grundstücke und Bauten des Bundes, Verordnung · 309
Grundstückerwerb durch Personen im Ausland · 77
GUS-Staaten, Zusammenarbeit · 152, 164
Güterverkehrsvorlage · 415
Guyana, Abkommen Schutz von Investitionen · 193

H

Haager Abkommen, Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten · 545
Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern, Kindsentführungen · 154
Haager Übereinkommen, auf Trusts anwendbares Recht · 145
Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen · 382
Häusliche Gewalt · 105
Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen, Abkommen mit dem Fürstentum Liechtenstein · 144
Hooligans, Massnahmen gegen · 570
Hotellerie, MWSt-Satz · 336
Humanitäre Hilfe, Weiterführung · 151

I

Immobilienbotschaft VBS · 202, 204, 218, 227, 238
Immunität von Parlamentariern und Magistratspersonen · 27
Indonesien, Entsendung von Lufttransportmitteln der Armee · 214
Infrastrukturfonds, Agglomerationsverkehr und Nationalstrassennetz · 406
Innere Sicherheit · **124**
Insiderstrafnorm · 116
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Beitritt der Schweiz · 139
Internationale Arbeitskonferenz · 468
Internationale Beziehungen des Parlaments · *Siehe* Anhang J
Internationale humanitäre Hilfe, Weiterführung · 151
Internationale Organisationen mit Sitz in der Schweiz, Jahresbericht · 139, 141, 147, 156
Internationale Staatsverträge, Jahresbericht · 133, 138, 141, 147, 155
Internationale Währungskooperation, neue Rechtsgrundlage · 132
Internationales Privatrecht, Schiedsgerichtsbarkeit · 74
Interparlamentarische Union, Delegationsberichte · 159
Investitionenschutz (ISA), Abkommen mit Serbien und Montenegro, Guyana, Aserbaidschan, Saudi-Arabien und Kolumbien · 193
Investitionsbeiträge an Privatbahnen · 411
Iran, Schweizer Botschaft in Teheran · 241
Israel, Doppelbesteuerungsabkommen · 373
Italien, Luftraumssicherungsabkommen · 221

IV, Zusatzfinanzierung · 463
IV-Gesetz, Verfahrensstraffung · 457
IV-Revision, fünfte · 459

J

Ja zur Komplementärmedizin, Volksinitiative · 494
jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Arbeitsgesetz · 258

K

Kampfjetlärm in Tourismusgebieten, Volksinitiative · 234
kantonale Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland · 45
Kantonsverfassungen, Gewährleistungen · 51
Katastrophen oder schwere Unglücksfällen, Hilfeleistungen, Abkommen mit dem Fürstentum Liechtenstein · 144
Kehrichtverbrennungsanlage des Kantons Tessin · 429
Kennzeichnung Nahrungsmittel · 522
Kernanlagen, Sicherheitsinspektorat · 382
Kernenergie, friedliche Nutzung, Abkommen Abkommen mit Aegypten · 127
Kinderbetreuung, familienergänzende - Finanzhilfen · 451
Kinderrechtskonvention, Strafnorm über den Menschenhandel · 109
Kinderzulagen, Parl. Initiative · 446
Kinderzulagen, Volksinitiative · 449
Kindesrecht, Vormundschaftsrecht · 89
Kindsentführungen und Schutz von Kindern, Haager Übereinkommen · 154
Klimarappen, CO2-Abgabe · 435
Klimatologie und Meteorologie, Bundesgesetz · 438
Klon-Verbot von Menschen, Übereinkommen · 474
Kohäsionsmilliarde · 164, 181
Kollektivanlagengesetz · 335
Kolumbien, Schutz von Investitionen · 193
Kommissionsprotokolle und -unterlagen, elektronische Verfügbarkeit · 21
kommunale Selbstverwaltung, Europäische Charta · 163
Kommunikation, Medien · **555**
Komplementärmedizin, Volksinitiative · 494
Konvention gegen Doping, Zusatzprotokoll · 570
Konventionen des Europarates, Achter Bericht · 182
Korea, Freihandelsabkommen mit EFTA · 191
KOSA-Initiative (Komitee sichere AHV) · 305
Krankenkasseninitiative der SVP · 516
Krankenversicherung, KVG · **495**
Kreditsperre, Finanzhaushaltsgesetz · 347
Kriminalität, Abkommen mit Albanien und Mazedonien für die Bekämpfung · 225
Kriminalität, Abkommen mit Lettland und Rumänien für die Bekämpfung · 219
Kriminalität, Abkommen mit Rumänien für die Bekämpfung · 226
Kriminalität, Abkommen mit Slowenien über die Bekämpfung · 212
Kultur · **542**
Kulturförderung durch Pro Helvetia · 543, 553
Kulturgut, Schutz bei bewaffneten Konflikten, Haager Abkommen · 545
KVG, Krankenversicherung · **495**

L

Ladenöffnungszeiten in Zentren des öffentlichen Verkehrs · 253
Landesmuseum, Bundesgesetz · 542
Landessprachen, Bundesgesetz · 548
Landwirtschaft · **279**
Lebenslängliche Verwahrung extrem gefährlicher Straftäter · 113
Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft, Volksinitiative · 523
Lebensmittel, Ernährung · **522**
Legislaturplanung 2003-2007 · 41
Legislaturplanung, Verfahren · 16
Leistungen für die Familie · 446
Lettland, Abkommen für die Bekämpfung der Kriminalität · 219
letzte Meile im Fernmeldebereich · 561
Leuthard Doris, Wahl in den Bundesrat · 30
Lex Koller · 77
Liechtenstein, Abkommen Sicherheitsfond · 467
Liechtenstein, Abkommen, Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen · 144
Liechtenstein, Datenaustausch in Asylangelegenheiten · 68
Liechtenstein, Vertrag Informationssysteme für Fingerabdrücke und DNA-Proflie · 216
LSVA · 413
Luftfahrtgesetz · 388
Luftfahrtpolitik, Bericht · 401
Luftraum-Sicherung, Abkommen mit Deutschland · 236
Luftraum-Sicherung, Abkommen mit Frankreich · 210
Luftraum-Sicherung, Abkommen mit Italien · 221
Luftverkehr, Montrealer Übereinkommen · 390
Luftverunreinigung, grenzüberschreitende - Göteborger Protokoll · 430

M

Managed-Care, KVG · 511
Managerlöhne, Transparenz · 256
Mandatsverteilung in Nationalrat und Ständerat · *Siehe* Anhang A
Maulkorbinitiative · 53
Mazedonien, Abkommen für die Bekämpfung von Kriminalität · 225
Medien, Demokratie · 563
Medien, Kommunikation · **555**
Medienzentrum Bundeshaus · 10
Medizinalberufegesetz · 489
Mehrwertsteuer, Sondersatz für Beherbungsleistungen · 336
Memoriav, Finanzhilfe · 550
Menschenhandel, Kinderrechtskonvention · 109
Menschenhandel, Uno-Übereinkommen, Zusatzprotokoll · 142
Menschenrechte Stärkung und zivile Friedensförderung, Weiterführung · 157
Menschenrechte und Biomedizin, Übereinkommen · 474

Menschenrechte, EMRK Beschwerdeverfahren · 140
Menschenrechte, Stärkung und zivile Friedensförderung, Bundesgesetz · 128
Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz, Bericht · 148
Merz Hans-Rudolf, Wahl in den Bundesrat · 29
Meteorologie und Klimatologie, Bundesgesetz · 438
Metzler Ruth, Nichtwiederwahl in den Bundesrat · 29
Militärflugzeuge über Tourismusgebieten, Volksinitiative · 234
Militärische Immobilien · 202, 204, 218, 227
Militärstrafprozessrecht, Zeugenschutz · 200
Militärversicherung, Übertragung der Führung an die SUVA · 456
Mindestumwandlungssatz, berufliche Vorsorge · 466
Mineralölsteuergesetz · 340
Minimalprämie, Unfallversicherung · 455
Mitarbeiterbeteiligungen, Besteuerung · 316
Montenegro, Abkommen Schutz von Investitionen · 193
Montenegro, Doppelbesteuerungsabkommen · 373
Montrealer Übereinkommen, Beförderung im internationalen Luftverkehr · 390
Motion, Verbindliche Wirkung · 20
Motionen und Postulate, beim Bundesrat hängige · 22, 24, 25, 27
Museen Schweiz, Bundesgesetz · 542
Mutationen National- und Ständerat · *Siehe* Anhang B

N

Nachbesteuerung in Erbfällen und Einführung der straflosen Selbstanzeige, Bundesgesetz · 343
Nachtrag zum Voranschlag · 356, 357, 362, 367, 368, 372
NAD-Jahresbericht · 400, 409, 414
Nahrungsmittel, Kennzeichnung · 522
Namentliche Abstimmungen Nationalrat · *Siehe* Anhang I
NASAK · 575
Nationalbankgold für die AHV, Volksinitiative · 305
Nationalbankgold, Verwendung · 305
Nationalpärke, Bundesgesetz · 433
Nationalstrassennetz, Infrastrukturfonds · 406
NATO, Bericht der Schweizer Delegation · 242
Natur- und Heimatschutz, Bundesgesetz · 433
Naturpärke, Bundesgesetz · 433
Natursteinabbau und Mineralölsteuergesetz · 293
NEAT, Freigabe der gesperrten Mittel · 389
NEAT, Kapazitätsanalyse · 397
NEAT-Aufsichtsdelegation, Jahresbericht · 400, 409, 414
Neue Finanzordnung · 294
Neue Regionalpolitik, Bundesgesetz · 263
Neue Regionalpolitik, Mehrjahresprogramm · 270
Neues Rechnungsmodell · 317
Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) · 330
NFA, Ausführungsgesetzgebung · 330
NFA, Beiträge des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs · 345
Nigeria, Abkommen über Zuwanderungsangelegenheiten · 136
Norwegen, Doppelbesteuerungsabkommen · 373
Nuklear-Sicherheitsinspektorat eidgenössisches · 382

O

Obligationenrecht, Bürgschaften, Zustimmung des Ehegatten · 73
Obligationenrecht, GmbH sowie Revisionsrecht · 247
Obligationenrecht, Vergütung an Mitglieder des VR und der GL · 256
Öffentlichkeitsgesetz · 36
Opferhilfegesetz, Totalrevision · 111
Organtransplantationen, Bundesgesetz · 476
Osec Business Network Switzerland · 261, 267
Österreich, Abkommen Wasserkraft · 377
Österreich, Datenaustausch in Asylangelegenheiten · 68
Österreich, Doppelbesteuerungsabkommen · 374
Osteuropa, Zusammenarbeit · 152, 164
Osthilfe an neue EU–Mitglieder · 181
Osthilfegesetz · 164
OSZE, parlamentarische Delegation · 241

P

Pakistan, Doppelbesteuerungsabkommen · 375
Panzerkauf · 207
Parlament · **12**
Parlamentarierdelegation beim Europarat, Bericht · 183
Parlamentarische Kontrolle · 22
Parlamentarische Vorstösse, Statistiken · *Siehe* diverse Anhänge
Parlamentsdienste, Führungsstrukturen · 21
Parlamentsgebäude, Umbau und Sanierung · 10, 272, 277
Parlamentsgesetz, Anpassung Unvereinbarkeitsregelung · 20
Parlamentsgesetz, Verordnung zum · 15
Parlamentsressourcengesetz · 14
Partnerschaft eingetragene, Bundesgesetz · 121
Passivrauchen · 492
Patentgesetz, Europäisches Patentsystem · 79
Patentgesetz, Patentrechtsvertrag · 81
personalrechtliche Untersuchungen · 13
Personenfreizügigkeit, flankierende Massnahmen · 176
Personenfreizügigkeit, Zusatzprotokoll · 173
Personenregister, Harmonisierung · 84
Personenverkehr, Abkommen mit Algerien · 150
Pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft, internationaler Vertrag · 279
Pflanzenzüchtungen Schutz, Bundesgesetz und internationales Übereinkommen · 280
Pflegefinanzierung · 513
Pflegetarife, Erneuerung Bundesgesetz · 520
Pflegetarife, KVG · 502
Philippinien, Rechtshilfe in Strafsachen · 109
Post, Verkehr · **385**
Postdienste für alle, Volksinitiative · 386
Postorganisationsgesetz · 385
Poststellen in den Regionen · 385, 386
Prämienverbilligung, KVG · 505
Presseförderung · 563
Presseförderung mittels Verteilungskostenbeteiligung · 567
Privatbahnen, Investitionsbeiträge · 411
Pro Helvetia, Finanzierung · 543, 553
Publica · 43, 46
Publikationsgesetz · 39

R

Radio und Fernsehen, Bundesgesetz, Totalrevision · 555
Rauchverbot in öffentlichen Räumen · 492
Raumplanung, Umwelt · **419**
Raumplanungsgesetz, Teilrevision · 439
Rechnungsmodell, neues · 317
Rechtshilfe in Strafsachen, Abkommen Brasilien · 117
Rechtshilfe in Strafsachen, Abkommen mit Philippinien · 109
Rechtshilfe in Strafsachen, Zusatzprotokoll, Europäisches Übereinkommen · 108
Rechtshilfegesetz · 106
Rechtsordnung · **69**
Regierungsreform · 34
Regionalpolitik, neue · 263, 270
Registerharmonisierungsgesetz · 84
Revisionsrecht · 247
Rheinschifffahrtsakte · 387
Risikoausgleich, KVG · 502
romanisches Sprachgebiet, Session in Flims · 18
Rotes Kreuz, zusätzliches Schutzzeichen · 146
Rumänien, Abkommen für die Bekämpfung von Kriminalität · 226
Rüstungsprogramm · 207, 215, 217, 230, 237

S

Saudi-Arabien, Schutz von Investitionen · 193
SBB, Zahlungsrahmen · 409
Scheidungsrecht · 72
Schengen/Dublin, Bilaterale II · 167
Schiedsgerichtsbarkeit, internationale · 74
SchKG, Schutz gutgläubiger Erwerber · 70
Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft · 105
Schwarzarbeit, Massnahmen zur Bekämpfung · 250
Schweiz Tourismus, Finanzhilfe · 255
Schweizer Vertretung, Teheran, Einsatz von Angehörigen der Armee zum Schutz · 241
Schwerverkehrsabgabegesetz · 413
Seilbahnen zur Personenbeförderung, Bundesgesetz · 398
Serbien, Abkommen Schutz von Investitionen · 193
Serbien, Doppelbesteuerungsabkommen · 373
Service public · 45
Session in Flem/Flims · 18
Shanghai, Weltausstellung 2010 · 155
Sicherheit von Personal und beigeordnetem Personal, Übereinkommen, Vereinte Nationen · 235
Sicherheitsfond, Abkommen mit Liechtenstein · 467
Sicherheitspolitik · **199**
Simplonkonzession, Erneuerung · 394
Sitzverteilung in Nationalrat und Ständerat · *Siehe* Anhang A
Slowenien, Abkommen über die Bekämpfung der Kriminalität · 212
Sortenschutzgesetz · 280
Soziale Sicherheit, Abkommen mit Australien · 468
Soziale Sicherheit, Abkommen mit Bulgarien · 467
Sozialpolitik · **445**
Sozialversicherungen · **453**
Spanien, Doppelbesteuerungsabkommen · 374
Sparprogramm Bundeshaushalt · 298, 320
Spitalfinanzierung, KVG · 495, 502, 508
Sport · **570**
Sportanlagen von nationaler Bedeutung, Finanzhilfen · 575
Sportveranstaltungen, Massnahmen gegen Gewalt · 570
Sprachgemeinschaften, Verständigung zwischen den · 548
Staatsleitungsreform · 34
Staatspolitik · **31**
Staatsrechnung · **348**, 349, 351, 353
Staatsschutz · **124**
Staatsverträge, Jahresbericht · 133, 138, 141, 147, 155
Stammzellenforschungsgesetz · 482
Standort: Schweiz · 258
Standortförderung · 267
Statistiken zum Parlament · *Siehe* diverse Anhänge
Stempelabgabe · 308, 313
Sterilisationen, Zwangssterilisationen · 472
Steueramnestie, straflose Selbstanzeige · 343
Steuerentlastung für Unternehmen · 324
Steuerpaket, kalte Progression · 312
Stiftungsrecht, Zivilgesetzbuch · 245
Strafgesetz, Insiderstrafnorm · 116
Strafgesetz, lebenslängliche Verwahrung · 113
Strafgesetz, Sanktions- und Strafregisterrecht · 110
Strafprozessrecht, Vereinheitlichung · 113
Strafrecht · **105**
Strafrechts-Übereinkommen, Europarat · 177
Strafregisterrecht · 110
Stromversorgungsgesetz · 377
Subventionssystem, WTO-Verhandlungen · 193
SUVA, Übernahme der Führung der Militärversicherung · 456
Swisscom, Abgabe der Bundesbeteiligungen · 565
Swisscoy-Einsatz, Verlängerung · 211

T

Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern · 134
Teheran, Einsatz von Angehörigen der Armee zum Schutz der Schweizer Vertretung · 241
Terrorismus, Europäisches Übereinkommen · 178
Terrorismusabkommen, Vereinigte Staaten · 233
Tessin, Kehrichtverbrennungsanlage · 429
Tierschutz - Ja!, Volksinitiative · 431
Tierschutz beim internationalen Transport, Übereinkommen · 167
Tierschutzgesetz · 423
Tourismus, Schweiz Tourismus, Finanzhilfe · 255
Transplantate, Bundesbeschluss über die Kontrolle - Verlängerung · 488
Transplantationsgesetz · 476
Transportflugzeuge, Beschaffung für die Armee · 207
Trusts, anwendbares Recht. Haager Übereinkommen · 145
Tschechien, Abkommen für die Bekämpfung der Kriminalität · 219

U

Umwelt, Raumplanung · **419**
Umweltprobleme, globale - Rahmenkredit · 442

Unfallversicherung, Minimalprämien · 455
Universitäre Medizinalberufe, Bundesgesetz · 489
UNO, Beziehungen der Schweiz zur · 139, 141, 147, 156
UNO, Sicherheit des Personals · 235
UNO-Übereinkommen, Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Schlepperei · 142
Unternehmensstandort Schweiz, Bundesgesetz zur Förderung der Information · 258
Unternehmenssteuerreform II · 324
Unvereinbarkeitsregelung für Ratsmitglieder · 20
Urheberrecht, Übereinkommen · 85

V

Verbandsbeschwerderecht, Präzisierung · 426
Vereinigte Bundesversammlung · **29**
Vereinigte Staaten, Terrorismusabkommen · 233
Vereinsmitglieder, Beitragspflicht · 75
Vereinte Nationen, Sicherheit von Personal und beigeordnetem Personal, Übereinkommen · 235
Vergütung an Mitglieder des VR und der GL, Obligationenrecht · 256
Verkehr, Post · **385**
Verkehrshaus Schweiz, Finanzhilfe · 547, 551
Verkehrsverlagerung, Güterverkehrsvorlage · 415
Verkehrsverlagerungsbericht · 402
Vermögenswerte, eingezogene · 124
Vernehmlassungsgesetz · 40
Versicherungsaufsichtsgesetz, -vertragsgesetz · 296
Verwahrung lebenslängliche, Umsetzung · 113
Verwaltungsgerichtsgesetz, Verordnung · 103
Verwaltungsratsmitglieder, Transparenz betr. Vergütungen · 256
Völkerrechtliche Verträge, vorläufige Anwendung · 137
Volksabstimmungen · **9**
Volksabstimmungen, Rolle des Bundesrates · 18
Volksabstimmungen, Tabelle · *Siehe* Anhang G
Volksinitiative, allgemeine · 54
Volkssouveränität statt Behördenpropaganda (Volksinitiative), Gegenvorschlag · 18
Volkszählung, Bundesgesetz · 32
Voranschlag · 354, 358, 363, 369
Voranschlag, Nachtrag · 356, 357, 362, 367, 368, 372
Voranschläge und Finanzpläne · **354**
Vormundschaftsrecht · 89
Vorsorgeeinrichtungswechsel · 465
Vorstossstatistiken · *Siehe* diverse Anhänge
Vote électronique · 56

W

Waffen konventionelle, Protokoll V · 220
Waffen konventionelle, Übereinkommen · 201
Waffengesetz · 223
Währungskooperation, internationale. Neue Rechtsgrundlage · 132
Wasserkraft, Abkommen Österreich · 377
WEF, Armeeeinsatz · 202, 209, 232
Weltausstellung 2010 in Shanghai · 155
Wirtschaft · **245**
wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten in der EU, Beitrag der Schweiz · 181
Wissenschaft, Forschung, Bildung · **531**
Wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit, EU-Rahmenprogramme · 162
Wohneigentumsbesteuerung · 308
Wohnen, Bauten · **271**
Wohnverhältnisse in Berggebieten, Bundesgesetz · 276
WTO, Dienstleistungsbereich und Subventionssystem · 193

Z

Zeugenschutz, Militärstrafprozess · 200
Zinsbesteuerung, Bilaterales Abkommen mit der EU · 167
Zivile friedensfördernde Massnahmen im Rahmen des VBS, Rahmenkredit · 131
Zivile Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, Bundesgesetz · 128
Zivile Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, Weiterführung · 157
Zivile Friedensförderung, Rahmenkredit für drei Genfer Zentren · 237
Ziviles Bauprogramm · 271, 274, 277
Zivilgesetzbuch, Beitragspflicht von Vereinsmitgliedern · 75
Zivilgesetzbuch, Scheidungsrecht · 72
Zivilgesetzbuch, Vormundschaftsrecht · 89
Zivilprozessordnung · 87
Zollgesetz · 310
Zollpräferenzbeschluss · 192
Zolltarifarische Massnahmen · 196
Zugangskontrolldienste. Übereinkommen des Europarates · 166
Zukunft für Schweizer Fahrende, Stiftung, Rahmenkredit · 452
Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS, Weiterführung · 152
Zutrittsausweise zum Bundeshaus · 15
Zuwanderungsangelegenheiten, Abkommen mit Nigeria · 136
Zwangsanwendungsgesetz · 67
Zwangssterilisationen, Entschädigung · 472