

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Bundeskanzlei	2
1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick	2
2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung	3
2.1 Neuerungen im Bereich Planung auf Stufe Bundesrat	3
2.2 Ermöglichung der Teilnahme von Flüchtlingen an den Wahlen in Bosnien-Herzegowina	4
2.3 Informatisierung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts	6
2.3.1 Kurze Beschreibung der Informatisierungsarbeiten und des Systemkonzeptes	6
2.3.2 Neudruck der SR. Erste Erfahrungen mit der Inbetriebnahme des Systems und damit verbundene Schwierigkeiten	6
2.3.3 Heutige Situation	7
Departement für auswärtige Angelegenheiten	8
1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick	8
2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung	11
2.1 Umsetzung der Strategie für friedenserhaltende Massnahmen	11
2.2 Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des "internationalen" Genf	13
2.3 Humanitäre Hilfe, insbesondere im Gebiet der Grossen Seen (Afrika) und Kaukasus	14
2.3.1 Region Grosse Seen (Ruanda)	14
2.3.2 Region Kaukasus	14
2.4 Umsetzung des Konzeptes für die neue Ausrichtung der Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa	15
3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte	16
3.1 Frage NR/21: Einsatz von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten in internationalen Organisationen	16
3.2 Frage SR/4: Präsenz der Schweiz in den Ländern Osteuropas	17
Departement des Innern	19
1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick	19
1.1 Umsetzung des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG)	19
1.2 Konsolidierung der Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherungszweige	19
1.3 Gesundheitsförderung und Definition einer Schweizer Gesundheitspolitik	19
1.4 Bericht zur nachhaltigen Entwicklung - Aktionsplan zur Agenda 21	20
1.5 CO ₂ -Reduktions-Gesetz	20
1.6 Ratifizierung der Alpenkonvention	20
1.7 Verstärkung der Koordination zwischen Bund, Kantonen und Universitäten und Revision des Hochschulförderungsgesetzes	20

1.8	Verstärkung der Präsenz der Schweiz in den europäischen Forschungsorganisationen und Intensivierung der Beziehungen zu Ländern ausserhalb Europas	20
1.9	Jubiläumsveranstaltungen 1998.....	21
1.10	Unidroit-Abkommen über den Kulturgütertransfer	21
1.11	New Public Management (NPM).....	21
2.	Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung	21
2.1	Forschung und Bildung	21
2.1.1	Wissenschaftliche Beziehungen zu Ländern ausserhalb Europas	21
2.1.2	Führungsinstrumente in der Forschungspolitik.....	22
2.1.3	Zusammenarbeit der Eidgenössischen Technischen Hochschulen mit den zukünftigen Fachhochschulen	22
2.1.4	Führungsinstrumente im ETH-Bereich	22
2.2	Soziale Sicherheit.....	24
2.2.1	Konsolidierung der Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherungen	24
2.2.2	Ergänzungsleistungen	24
2.2.3	Invalidenversicherung	25
2.2.4	Krankenversicherung	25
2.3	Gesundheitswesen	26
2.3.1	Sicherheit der Patienten und marktwirtschaftliche Erneuerung	26
2.3.2	Suchtmittelpolitik.....	27
2.3.3	Sicherheit von Lebensmitteln	28
2.4	Kultur	28
2.4.1	150. Geburtstag des Schweizerischen Bundesstaates.....	28
2.4.2	Frankfurter Buchmesse.....	29
2.4.3	Erfolgsabhängige Filmförderung	29
2.5	Umweltpolitik	29
2.5.1	Nachhaltige Entwicklung	29
2.5.2	Marktwirtschaftliche Instrumente.....	29
2.5.3	Verordnungsprogramm zum revidierten USG 1995	30
2.5.4	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer	30
2.5.5	Bericht über lufthygienische Massnahmen des Bundes und der Kantone.....	30
2.5.6	Landschaftskonzept Schweiz (LKS)	31
2.5.7	Moorschutz	31
2.5.8	Alpenkonvention.....	31
2.5.9	Internationale Zusammenarbeit	32
2.6	Gleichstellung von Frau und Mann	32
2.6.1	Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes (GIG).....	32
2.6.2	Folgearbeiten 4. UNO-Weltfrauenkonferenz, Peking	32
2.6.3	Dokumentationsstelle für Frauenfragen	32
2.6.4	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen.....	33
2.7	Meteorologie	33
2.8	Bau- und Beschaffungswesen	33
2.8.1	Gesetz und Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen.....	33
2.8.2	Ökologie	34
2.9	Statistik.....	34
2.10	Nationales Sportanlagenkonzept (NASAK)	35
3.	Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte	35
3.1	Frage NR/31: Alkoholkonsum bei Jugendlichen	35

3.2 Frage SR/6: Gesundheitsförderungspolitik	36
Justiz- und Polizeidepartement	38
1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick	38
1.1 Verfassungsreform	38
1.2 Ausländer und Asyl	39
1.3 Innere Sicherheit	39
2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung	40
2.1 Innere Sicherheit	40
2.2 Spielbankengesetz	41
2.3 Medienstraf- und Verfahrensrecht	42
2.4 Fortpflanzungsmedizin	43
3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte	44
3.1 Frage NR/17: Wirksamkeit staatlicher Massnahmen	44
3.2 Frage NR/41: Asylrekurskommission (ARK)	45
3.3 Frage NR/43: Berichterstattung am Bundesgericht	46
3.4 Frage NR/44: Passmanipulationen im BFF	46
3.5 Frage SR/3: Neue Führungsstrukturen beim Bundesamt für Privatversicherungswesen (BPV)	48
3.6 Frage SR/7: Vorhaben im Bereich Polizei und Strafprozess	49
3.7 Frage SR/8: Eidgenössische Gerichte	50
Militärdepartement	52
1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick	52
1.1 EMD-Zentrumsgeschäfte	52
2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung	53
2.1 Optimierung Armee 95 (inkl. Dienstleistungspflicht der Offiziere ab 1.1.2000)	53
2.2 Nächste Armeereform	54
2.3 Rüstungsprogramm 1996	55
2.3.1 Beschaffung F/A-18 C/D „Hornet“	56
2.3.2 Neues Luftraumüberwachungssystem	56
2.4 Bauprogramm 1996	56
2.5 Leitbilder EMD	57
2.6 Vorkommnisse im EMD (Fall Nyffenegger usw.)	57
2.7 Existenzsicherungsaufträge	58
2.7.1 Allgemeines	58
2.7.2 Katastrophenhilfeeinsätze	59
2.7.3 Subsidiäre Sicherungseinsätze des Festungswachtkorps	59
Eidg. Finanzdepartement	61
1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick	61

2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung	63
2.1 Vorbereitungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung	63
2.2 Vorbereitungen Bundespersonalgesetz	64
2.3 Massnahmen im Bereich der Informatik	66
2.4 Vollzugserlasse und Umsetzung Mineralölsteuergesetz, Automobilsteuergesetz	67
3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte	68
3.1 Frage NR/42: Sonderaufgaben der Bundesverwaltung	68
3.2 Frage SR/1: Controlling in der Verwaltung	69
3.3 Frage SR/9: Eidgenössische Bankenkommission	70
Volkswirtschaftsdepartement	72
1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick	72
2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung	74
2.1 Sicherung von Qualität und Reichweite der Berufsbildung	74
2.2 Zivildienst	75
2.3 Schweizerische Käseunion (SK)	76
2.4 Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen	77
2.5 Wohnungsmarkt und Probleme der Wohnbauförderung	78
3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte	81
3.1 Frage NR/52: Schweiz Tourismus (ST)	80
3.2 Frage NR/53: Wirksamkeit des Investitionsbonus	81
Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement	84
1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick	84
2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung	85
2.1 Liberalisierung der Schweizerischen Luftverkehrspolitik	85
2.1.1 Ziele der schweizerischen Luftverkehrspolitik	85
2.1.2 Liberalisierungsmassnahmen	85
2.1.3 Einbezug der Flughäfen	85
2.1.4 Liberalisierung der Luftverkehrsbeziehungen	86
2.1.5 Revision von Artikel 103 des Luftfahrtgesetzes	87
2.2 Energie 2000, Energiedialog, Energiegesetz	88
2.2.1 Energie 2000	88
2.2.2 Energiedialog	89
2.2.3 Energiegesetz	90
3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte	91
3.1 Frage SR/11: Priatisierung der Swisscontrol	91
3.2 Frage SR/12: Aufsicht über die NEAT	93

Einleitung

Mit Beschluss vom 18. Dezember 1995 hat der Bundesrat in Absprache mit den Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte die Geschäftsberichterstattung neu geordnet. Die Neuordnung verfolgt das Ziel, die Rechenschaftsablage zu straffen und auf das politisch Wesentliche zu beschränken, damit Bundesrat, Parlament, weitere interessierte Stellen und die Öffentlichkeit über ein handhabbares Instrument verfügen. Dies soll namentlich durch eine Soll-Ist-Berichterstattung sowie eine bessere Koordination der Berichterstattung mit der Beantwortung von Einzelfragen der Geschäftsprüfungskommission beider Räte gewährleistet werden. Folgerichtig wird auf eine flächendeckende Berichterstattung verzichtet.

Mit der Schaffung einer Jahresplanung des Bundesrates wurde die Berichterstattung auf Stufe Bundesrat auf eine neue Grundlage gestellt. Die Neuordnung betraf aber auch die bisherige Berichterstattung über die Geschäftsführung der Eidg. Verwaltung (Geschäftsbericht - 2. Teil). Diese soll die Berichterstattung des Bundesrates über seine Geschäftsführung (Geschäftsbericht - 1. Teil) ergänzen und vertiefend Auskunft über die Aktivitäten auf Stufe Departement geben. Im Sinne einer Übergangslösung wird der Soll-Ist-Vergleich durch einen knappen Abriss der Departementsziele im Berichtsjahr ermöglicht.

An diesen konzeptionellen Entscheiden orientiert sich die nachfolgende Berichterstattung der Departemente und der Bundeskanzlei. Ein erster Abschnitt enthält einen Überblick über die Jahresziele der Departemente; gleichzeitig soll aus departementaler Sicht - im Sinne einer kurzen Bilanz - der Grad der Erreichung der gesteckten Ziele angegeben werden. In einem zweiten Abschnitt stellen die Departemente die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit im Berichtsjahr dar. In einem dritten Abschnitt beantworten die Departemente die ihnen zugewiesenen Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte.

Schliesslich sei an dieser Stelle auf ein Sonderproblem betreffend den Abschnitt 'Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte' hingewiesen: die Beantwortung der Frage 'Politik des Bundes im Bereich der bundeseigenen Immaterialgüter' der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats. Die Beantwortung dieser Frage würde umfangreiche verwaltungsinterne Vorabklärungen bedingen; namentlich müsste, da der Bund vorwiegend über - nicht eingetragene - Lizenzverträge arbeitet und über Ausmass und Bedeutung der bundeseigenen Immaterialgüterrechte keine systematischen Erhebungen vorliegen, für die gewünschten Angaben eine flächendeckende Umfrage in der Bundesverwaltung durchgeführt werden. Im Rahmen der Geschäftsberichterstattung möchte der Bundesrat deshalb auf die Beantwortung verzichten. Auf Wunsch ist der Bundesrat jedoch gerne bereit, gesondert über diese Frage Bericht zu erstatten.

Bundeskanzlei

1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick

Die Revision der Verordnung über die politischen Rechte ist abgeschlossen.	Teilweise realisiert; die Organisation der Wahlen in Bosnien erforderte eine neue Prioritäten-Zuweisung.
Das VKB-Projekt 9, Phase 1, ist abgeschlossen (Stufengerechte Zuordnung von Aufgaben und Entscheidungsbefugnissen).	Realisiert; (20 %-Reduktion der BR-Geschäfte).
Die Nachträge für die 'Systematische Rechtsammlung' erscheinen im Rhythmus von drei Monaten.	Realisiert.
Das im Rahmen des Projekts 'Rationelle Erstellung der Erlasse des Bundes' zu erarbeitende Reorganisationskonzept der Sektion Veröffentlichungen liegt vor.	Realisiert.
Die Revision der Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte ist erfolgt.	Realisiert.
Die Umsetzung der Phase 1 der Regierungsreform ist gesichert: - Inkrafttreten des RVOG - Prozessanalysen im Projekt RR93 durchgeführt	Teilweise realisiert; - RVOG-I am 9.6.96 vom Volk verworfen; - RVOG-II in der parlamentarischen Beratung; - Prozessanalysen RR93 durchgeführt.
Planung und Rechenschaftsablage auf Stufe Bundesrat sind derart gestaltet, dass eine zweckmässige Geschäftsprüfung möglich ist.	Realisiert.
Stellungnahme zum GPK/NR Bericht 'Evaluation EFFI-QM-BV' und Schlussbericht 'EFFI-QM-BV' sind vom Bundesrat verabschiedet.	Realisiert.

2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung

2.1 Neuerungen im Bereich Planung auf Stufe Bundesrat

Mit Beginn der neuen Legislaturperiode 1995-1999 ist der Bundesrat - im Sinne des neuen Entwurfs zu einem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 16. Oktober - zu einer verstärkten Nutzung der vorhandenen Führungsinstrumente übergegangen.

Wichtigstes Geschäft der Bundeskanzlei im Bereich der Planung waren Arbeiten zum Bericht über die Legislaturplanung 1995-1999, der vom Bundesrat am 18. März verabschiedet worden ist. Im Bericht über die Legislaturplanung gibt der Bundesrat massnahmenorientiert Auskunft, welche Ziele er mit welchen Massnahmen in den nächsten vier Jahren zu erreichen gedenkt. Erstmals hat der Bundesrat ein Verfahren zur Anwendung gebracht, bei welchem er mit Vorgaben und Zielsetzungen den Planungsprozess von Beginn her führte, anstatt den ersten Berichtsentwurf von 'unten' her über die Fachstellen erarbeiten zu lassen. Resultat der Prioritätensetzung von oben war ein kurzes, kohärentes Dokument mit klaren politischen Konturen (3 Legislaturleitlinien, 7 Schwerpunkte, 21 Ziele und 42 Richtliniengeschäfte).

Strategische Diskussionen mit einem Zeithorizont von vier Jahren sind nicht zu trennen von Überlegungen und Einschätzungen zu den längerfristigen Entwicklungsaussichten der Schweiz. Grundlegend für die Erarbeitung der Legislaturplanung 1995-1999 war der Bericht des Perspektivstabes der Bundesverwaltung 'Herausforderung Bevölkerungswandel - Perspektiven für die Schweiz'. Ausgehend von Perspektiven zur künftigen Bevölkerungsentwicklung werden darin im Sinne einer Gesamtschau zur Zukunft der Schweiz in den nächsten 20 Jahren für verschiedene Bereiche die künftigen Herausforderungen für die Politik analysiert und beschrieben. Mit Datum vom 30. Oktober hat der Bundesrat in Beantwortung zweier Postulate auch diesen Bericht dem Parlament überwiesen, um (auftragsgemäss) einen Anstoss zu einer breiteren öffentlichen Diskussion zu geben. Am 14. August stimmte er überdies einem vierjährigen Auftrag an eine Forschungsgemeinschaft zur Beschaffung von Szenarien zur künftigen wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz zu und sicherte damit die Fortführung von Perspektivarbeiten in der Bundesverwaltung. In diesem Zusammenhang beauftragte er die Dienststellen der Bundesverwaltung, sich im Rahmen allfälliger Perspektivarbeiten in ihrem Fachbereich an den Perspektivstab-Szenarien zu orientieren.

Die im Bericht über die Legislaturplanung festgelegten Orientierungspunkte setzt der Bundesrat namentlich über die kürzlich geschaffene bundesrätliche Jahresplanung um. Diese enthält messbare Jahresziele, skizziert die Einzelschritte zur Umsetzung des Gesetzgebungsprogramms und dient als materielle Grundlage für die mündliche Standortbestimmung des Bundespräsidenten für das Folgejahr. Am 2. Dezember verabschiedete der Bundesrat das unter der Federführung der Bundeskanzlei erarbeitete Dokument für 1997, während der Bundespräsident in der Vereinigten Bundesversammlung vom 4. Dezember die Standortbestimmung vornahm.

Verwaltungsintern gab die Jahresplanung die Grundlage ab für wichtige Neuerungen im Führungsbereich. Die in der Jahresplanung formulierten Ziele und Massnahmen lassen sich im Laufe eines Planungsjahres periodisch auf ihren Realisierungsstand überprüfen. Von direkter Bedeutung war diese Erhebung über den Realisierungsstand namentlich für die Ausarbeitung der Jahresplanung 1997. Diese kam ihrerseits bei der Neuordnung der Halbjahresplanung der Vernehmlassungsverfahren zur Anwendung. Auf der Basis der Jahresplanung 1997 wurde schliesslich eine bessere thematische Planung der bundesrätlichen Sitzungen an die Hand genommen.

Eine grundlegende Rolle spielt das Instrument der Jahresplanung schliesslich bei der laufenden Umgestaltung der Geschäftsberichterstattung. Diese geschieht für das vergangene Jahr - zumindest auf Stufe Bundesrat - erstmals als transparenter Soll-Ist-Vergleich. Bei der ebenfalls neu gestalteten departementalen Rechenschaftsablage steht dagegen zurzeit eher die Diskussion einzelner Themen im Vordergrund. Im Sinne der angestrebten Aufwandbeschränkung und inhaltlichen Verwesentlichung kann für das Berichtsjahr die Berichterstattung auf politisch gewichtige Fragen beschränkt werden, ohne die Voraussetzungen für die Aufgabe der Geschäftsprüfungskommissionen zu schmälern.

Für alle diese Arbeiten im Bereich Planung und Rechenschaftsablage auf Stufe Bundesrat stützte sich die Bundeskanzlei bislang wesentlich auf den Perspektivstab der Bundesverwaltung. Dieser steht unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und umfasst ein Netzwerk von rund 30 Personen aus Dienststellen, die sich in Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere mit gesellschaftlichen, räumlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Zukunftsfragen beschäftigen. Angesichts der verschiedenen konzeptionellen Neuerungen waren jedoch gewisse Anpassungen auf organisatorischer Ebene angezeigt. Das Mandat des Perspektivstabs, der bislang in alle diese Arbeiten involviert war, wurde in dem Sinne angepasst, dass er künftig ausschliesslich im Bereich Grundlagenstudien tätig sein soll. Die Arbeiten in den Bereichen Planung, Vollzugsbeobachtung und Rechenschaftsablage dagegen wird die Bundeskanzlei künftig grundsätzlich über die Generalsekretariate der Departemente abwickeln.

2.2 Ermöglichung der Teilnahme von Flüchtlingen an den Wahlen in Bosnien-Herzegowina

Um ein internationales Absegnen der Politik gewaltsamer ethnischer Vertreibung zu vermeiden, sah das Friedensabkommen von Dayton vom 14. November 1995 die Zulassung auch aller volljährigen bosnisch-herzegowinischen Staatsbürger zu den spätestens am 14. September abzuhaltenden allgemeinen Wahlen auf Gemeinde-, Kantons-, Entitäts- sowie gesamtstaatlicher Stufe vor. Die Überwachung der Wahlen wurde der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) übertragen, deren Vorsitz während des Berichtsjahres dem Aussenminister der Schweiz zufiel. Nach schwierigen Verhandlungen wurde am 9. April von den Kriegsparteien als Kompromiss eine sehr komplizierte Regelung vereinbart, wonach den Aufnahmestaaten die Organisation brieflicher Wahlen für die bosnisch-herzegowinischen Flüchtlinge auf ihrem Gebiet anvertraut wurde.

Aufgrund eines separaten Abkommens für die Stadt Mostar hatte die Europäische Union (EU) es 1994 übernommen, innert zwei Jahren freie Wahlen als Start zur Wiedervereinigung der durch den Bürgerkrieg geteilten Stadt zu organisieren. Nach einem gescheiterten ersten Anlauf wurde am 25. Mai ein zweites Abkommen zur Durchführung der Wahlen am

30. Juni unter Beteiligung der geflohenen Mostaris im Ausland erzielt. Die Flüchtlinge im Ausland sollten in vier Staaten, darunter der Schweiz, ihre Stimme an der Urne abgeben können.

Diese beiden Aufgaben waren erstmalig in der Abstimmungsgeschichte der Welt. Sprachbarrieren und das bürgerkriegsbedingte Misstrauen unter den beteiligten Parteien erschweren ihre Erfüllung und zwangen die EU und die OSZE immer wieder zur Änderung ihrer Zeitpläne und ihrer Handlungsanordnungen.

Die Wahlen waren innert weniger Wochen für ein im Entstehen begriffenes Staatswesen durchzuführen, dessen Wählerschaft von ungefähr drei Millionen Stimmberechtigten sich zu mehr als der Hälfte aus Flüchtlingen und Vertriebenen zusammensetzte, für die nach den jahrelangen Kriegswirren gar kein funktionierendes Stimmregister mehr vorhanden war.

Der Bundesrat bildete hierfür am 29. Mai unter der Leitung der Bundeskanzlei eine Interdepartementale Projektorganisation (IPO) zur Ermöglichung der Teilnahme von Flüchtlingen mit Aufenthalt in der Schweiz an den Wahlen in Bosnien-Herzegowina.

Die IPO bereitete die Lokalwahlen von Mostar für Flüchtlinge in der Schweiz (und dem umliegenden Ausland) vor. Am 30. Juni gaben über 700 Mostaris ihre Stimme in einem von der IPO eingerichteten Wahllokal in Bern ab.

Für die gesamtbosnischen Wahlen vom 14. September hatte die IPO zunächst auf verschiedensten Wegen die potentielle Wählerschaft zur Anmeldung aufzurufen und dann für die schliesslich über 20'000 angemeldeten Personen ein Wählerregister zu erstellen; rund 500 Gesuche mussten zurückgewiesen und rund 800 Beschwerdefälle bereinigt werden; als sehr wichtig erwies sich die Kontrolle zur Vermeidung von Manipulationsversuchen. Später folgten der individuell zutreffende Versand der Stimmzettel für die verschiedenen Wahlen an alle Stimmberechtigten, Rücknahme und Kontrolle aller Stimmabgaben zur Vermeidung von Manipulationen und die Rücksendung der Wahlunterlagen nach Bosnien-Herzegowina.

Die Aufgabe liess sich nur durch internationale Zusammenarbeit mit den Organen der OSZE sowie mit ausländischen Staaten sowie mit Hilfe komplexer interner Absprachen mit einem Dutzend tangierter Bundesämter und unter tatkräftiger Mithilfe vor allem von EDA und EJPD lösen.

Für die Lösung der Aufgabe mussten innert weniger Tage insgesamt 185 Personen (Freiwillige oder Abdetachierte aus Departementen und Arbeitslose) rekrutiert sowie 11 PCs beschafft und fremdsprachig konfiguriert werden.

In kürzester Zeit und auf engstem Raum waren weit über 20'000 Dossiers zu registrieren und zu triagieren und ihre geordnete und saubere Ablage aufgrund komplexer Kriterien zu organisieren, welche sich aus der spezifischen Bürgerkriegssituation in Bosnien-Herzegowina heraus aufdrängten.

2.3 Informatisierung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts

2.3.1 Kurze Beschreibung der Informatisierungsarbeiten und des Systemkonzeptes

Mit der 1989 eingeleiteten Informatisierung der systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) sollte damals in erster Linie die Nachführung und der Druck der Texte automatisiert und die Nachführung der Sammlung beschleunigt werden. Dass die Texte nicht mehr in den Druckereien gesetzt werden müssen, hat wesentlich zur Senkung der Produktionskosten beigetragen.

Der erste Schritt, die strukturierte Erfassung (mit dem Artikel als Texteinheit) der SR, welche bis anhin nur in gedruckter Form vorlag (etwa 100'000 Seiten für die drei Amtssprachen, was 4 Gigabytes entspricht), erfolgte mit Hilfe eines optischen Lesegerätes (Scanner) und nahm drei Jahre in Anspruch.

Gemäss Konzeption des Informatiksystems sollten alle Operationen im Zusammenhang mit der Aktualisierung der SR mit dem PC durchgeführt werden. Zu diesem Zweck entwickelte eine private Firma in den Jahren 1992 und 1993 ein Programm. Dieses enthält hauptsächlich, in Verbindung mit einem Textverarbeitungssystem für die Nachführung, ein automatisches System zur Numerierung der Fussnoten in Abhängigkeit von der Paginierung. Makros dienen dazu, die Anwendung des Systems für die Redaktoren zu vereinfachen. Für den Druck werden die elektronisch gespeicherten Daten mit Hilfe eines Belichtungsverfahrens auf einen Film übertragen. Die Grunddaten der SR sind in einem zentralen Server gespeichert. Die für die Nachführung der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) notwendigen Daten werden von den Druckereien, die diese Sammlung drucken, in Form von Disketten geliefert und von den Redaktoren nach einer entsprechenden Konvertierung fortlaufend in die Datenbank eingespielen.

2.3.2 Neudruck der SR. Erste Erfahrungen mit der Inbetriebnahme des Systems und damit verbundene Schwierigkeiten

Aus technischen Gründen und um den Benutzern eine neue Sammlung zur Verfügung zu stellen, welche alle während mehr als 20 Jahren eingefügten Nachführungen ersetzt, wurde von 1994 bis 1995 ein vollständiger Neudruck des nationalen Rechts seit Einführung des Informatiksystems vorgenommen. Die Texte wurden zwischen dem 1. Januar 1994 und dem 1. Januar 1995, entsprechend den Erscheinungsdaten der verschiedenen Bände, gestaffelt aktualisiert.

Anfänglich war der Neudruck mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden, die teilweise auf den enormen Umfang der Daten zurückzuführen waren. Das völlig neue System, das sich auf kein Vorbild vergleichbarer Grösse stützen konnte, zeigte bei der Anwendung gewisse Schwächen: Die optische Erfassung der Texte war mit gewissen Fehlern verbunden (schlechte Identifizierung der Buchstaben, Strukturfehler usw.), die mittelfristig behoben sein werden, weil die Personalkapazitäten es nicht erlaubten, die mehreren 100'000 eingescannten Seiten auf einmal zu lesen. Die vorhandene technische Infrastruktur (insbesondere

das LAN) erwies sich als zu wenig leistungsfähig und pannen anfällig. Die Umgebung musste daher angepasst werden. Es hat sich auch gezeigt, dass der automatische Umbruch des Textverarbeitungssystems nicht alle typografischen Anforderungen des Drucks erfüllte. Viele Aufgaben im Zusammenhang mit dem Umbruch und der typografischen Gestaltung, die bis anhin von den Druckereien selbst wahrgenommen wurden, sind den Redaktoren der SR übertragen worden, was eine Erhöhung des Arbeitsaufwandes zur Folge hatte. Die Qualität der auf elektronischen Datenträgern weitergeleiteten Daten liess manchmal zu wünschen übrig und machte Überarbeitungen notwendig. Die Tabellen und komplizierten Grafiken stellten Schwierigkeiten für den Druck dar. Diese Probleme haben dazu geführt, dass der Neudruck der Sammlung viel mehr Zeit als vorgesehen in Anspruch nahm und zugleich die anschliessende Aktualisierung der SR verzögerte. Auf der anderen Seite konnten jedoch die Produktionskosten gesenkt werden.

2.3.3 Heutige Situation

Um die Rückstände bei der Aktualisierung der SR aufzuholen, umfassten die drei ersten Nachträge, die im vergangenen Jahr im Rahmen des Neudrucks erschienen sind, je einen Zeitraum von sechs Monaten. Durch den letzten dieser Nachträge ist die Sammlung wieder auf den 1. Januar 1996 nachgeführt. Bei den folgenden Nachträgen konnte die Nachführung wieder im normalen Drei-Monats-Rhythmus vorgenommen werden.

Mit der Zeit konnten die Anfangsschwierigkeiten weitgehend behoben werden, und die Handhabung des Systems durch die Redaktoren verbesserte sich. Dies erlaubt heute, die Nachführung zu beschleunigen. Der 4. Nachtrag (Stichtag: 1. April 1996) ist in Druck. Die Aktualisierung auf den Stand 1. Juli des Berichtsjahres ist, was die Produktion betrifft, auf Mitte Januar 1997 angesetzt worden, und die Redaktoren sind daran, die Nachführung auf den Stand 1. Oktober fertigzustellen.

Die Vorbereitung der Nachträge verlangt verstärkte Anstrengungen, denn die Gesetzesproduktion hat in den letzten Jahren enorme Ausmasse angenommen (5'700 Seiten in der AS im Jahre 1995 und 3'500 Seiten im vergangenen Jahr gegenüber einem durchschnittlichen jährlichen Umfang, der ehemals bei rund 2'000 Seiten lag).

<h2>3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte</h2>

Keine.

Departement für auswärtige Angelegenheiten

1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick

Departementale Jahresziele 1996	Kurze Bilanz
Abschluss der bilateralen, sektoriellen Verhandlungen mit der EU und integrationspolitische Lagebeurteilung im Sinne des aussenpolitischen Berichts	Treffen zwischen der Schweiz und der EU haben auf allen Ebenen stattgefunden. Das Angebot des Bundesrates vom 3. April 1996 hat den Verhandlungen neuen Schwung gebracht. Alle technischen Dossiers sind für einen raschen Abschluss bereit. Im Bereich Personenverkehr wurde eine substantielle Annäherung der Verhandlungspositionen erreicht. Im Land- und Luftverkehr sind noch wichtige Verhandlungsfragen zu lösen.
Wahrnehmung der OSZE-Präsidentschaft mit den gewählten Schwerpunkten	Die Aufgaben des OSZE-Vorsitzes konnten gesamthaft erfolgreich bewältigt werden. Schwerpunkte waren die Umsetzung des Friedensabkommens für Bosnien und Herzegowina, die aktive Nutzung der Mittel der OSZE im Bereich der Präventivdiplomatie und des Krisenmanagements und die Diskussion über das Sicherheitsmodell. Die Schweiz wird 1997 aktiv in der OSZE-Troika mitarbeiten.
Umsetzung der Strategie für friedenserhaltende Massnahmen mit Ausbau der friedenspolitischen Massnahmen im OSZE-Raum und im südlichen Afrika	Im Jahr der OSZE Präsidentschaft bildete die Unterstützung von Aktionen im OSZE-Raum, im besonderen in Bosnien-Herzegowina, einen klaren Schwerpunkt der friedensfördernden Aktionen. Dabei wurden rund 170 Experten in verschiedensten Aufgabenbereichen eingesetzt. Im Afrika südlich der Sahara konzentrierte sich das friedensfördernde Engagement auf die Region der Grossen Seen durch die Zurverfügungstellung von Experten sowie von Finanzbeiträgen an das Kriegsverbrechertribunal für Ruanda. Im südlichen Afrika wird mit Schwerpunkt Südafrika weiterhin ein demokratie- und friedensförderndes Programm umgesetzt. Unterstützt wurden im Berichtsjahr auch die Entminungsprogramme der UNO.
Umsetzung der Strategie zur Förderung der Menschenrechte im allgemeinen, im Nahost-Friedensprozess und im OSZE-	Die bilateralen Bemühungen wurden dynamisiert; zahlreiche Tätigkeiten wurden im Rahmen des OSZE-Vorsitzes unternommen. Bei der Entwicklungszusammenarbeit wurden die Menschenrechte zunehmend berücksichtigt. Die Bilanz im Nahen Osten ist mässig. Aufgrund der Blockierung des Frie-

Raum im besonderen	densprozesses verzögerten sich die multilateralen Projekte. Projekte bezüglich der Zivilen Gesellschaft haben dagegen gute Resultate erbracht.
Mitwirkung beim Wiederaufbau (politisch / wirtschaftlich) in Ex-Jugoslawien, bilateral und im Rahmen internationaler Gremien	Die Schweiz hat sich verpflichtet, den Wiederaufbau in Bosnien-Herzegowina 1996 mit 79,4 Mio. Fr. zu unterstützen, womit sie im internationalen Vergleich gut dasteht. Für wirtschaftliche und soziale Massnahmen sind 43 Mio. eingesetzt worden, für den politischen Aufbau (Wahlen, OSZE-Mission, Gelbmützen, Medien und Rückkehrhilfe für Flüchtlinge) 31,9 Mio. und für die humanitäre Hilfe 4,5 Mio. In Kroatien hat sie sich mit 6 Mio. Fr. und in der Bundesrepublik Jugoslawien mit 3,6 Mio. in der humanitären Hilfe engagiert.
Fortsetzung der humanitären Hilfe, insbesondere in Ex-Jugoslawien, im Kaukasus, in der Region der grossen Seen (Ruanda / Burundi) und Angola	Auch 1996 spiegelten die Aktivitäten der Humanitären Hilfe des Bundes die Dramatik der Probleme wider, mit denen Menschen in verschiedenen Regionen der Erde konfrontiert waren. Hunger, Elend, Krieg und Zerstörung verlangten die Leistung von humanitärer Hilfe, weil andere Instrumente der Aussenpolitik nicht, nicht mehr oder noch nicht voll eingesetzt werden konnten. Das Schwergewicht des humanitären Engagements konzentrierte sich dabei auf Ex-Jugoslawien, den Kaukasus, die Region der Grossen Seen (Ruanda / Burundi) und Angola.
Beginn der Umsetzung des Konzeptes der künftigen Ausrichtung der Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa	1996 wurde die Umsetzung des Konzeptes vom September 1995 über die Neuausrichtung der Osthilfe zügig weitergeführt. Die gesteckten Zwischenziele wurden weitgehend erreicht. Erschwert wurde die Arbeit durch die zusätzliche Aufgabe der Unterstützung des Wiederaufbaus in Bosnien-Herzegowina, welche im Rahmen eines Sonderprogramms bewältigt wurde. Die Arbeiten für ein Evaluationskonzept wurden aufgenommen und werden anfangs 1997 fertiggestellt.
Aktionsprogramm zur Umsetzung des Nord-Süd Leitbildes in der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Koordination der schweizerischen Politik an Grosskonferenzen der UNO (UNCTAD, HABITAT II, Welternährung) und Umsetzung der Aktionspläne früherer Konferenzen (Rio, Kairo, Kopenhagen, Beijing)	Die Vorgaben des Leitbildes Nord-Süd haben sich in einer Reihe von überarbeiteten Länderprogrammen und Sektorpolitiken niedergeschlagen. Der Aktionsplan zur Umsetzung des Leitbildes hat zudem konzeptuelle Arbeiten zu entwicklungspolitischen Grundsatzfragen ausgelöst. Bei der Vorbereitung der Grosskonferenzen 1996 wurde darauf geachtet, dass die Schweiz kohärente Positionen vertritt. Vertreter der zivilen Gesellschaft gehörten zur schweizerischen Delegation am Welternährungsgipfel. Die zivile Gesellschaft ist auch an der Umsetzung der wichtigsten Konferenzen, namentlich Rio, Kopenhagen und Beijing, beteiligt. Für Rio hat der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe und eine Kontaktgruppe eingesetzt. Ein erster Gesamtbericht zu den Folgearbeiten von Rio wurde Anfang 1996 veröffentlicht. Für den Follow-up von Kopenhagen wurden zwei Arbeitsgruppen eingesetzt mit dem Auftrag, eine Umsetzungsstrategie auszuar-

	<p>beiten. Zwei Berichte sind in Vorbereitung. Eine weitere interdepartementale Arbeitsgruppe widmet sich der Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplanes mit dem von der Schweiz zu treffenden Umsetzungsmassnahmen zur Weltfrauenkonferenz. Dieser soll bis Herbst 1997 vorliegen.</p>
<p>Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes "internationales Genf"; z.B. durch die Revision der FIPOI-Kreditbedingungen und Umsetzung verschiedener Vorschläge der Gruppe Bund / Genf</p>	<p>Als wichtigste Massnahme in diesem Bereich ist die Verabschiedung der Botschaft des Bundesrates vom 1. Mai 1996 über die Finanzhilfen an die FIPOI sowie über die Änderung der Rückzahlungsbedingungen für die der FIPOI gewährten Darlehen durch die eidgenössischen Räte hervorzuheben. Die Gewährung zinsloser Darlehen sollte die Stellung des Standortes Genf in einem Umfeld zunehmenden internationalen Wettbewerbs im Sitzstaatbereich verbessern.</p>
<p>Mitwirkung bei der Vorbereitung der Botschaft über die Reform der Bundesverfassung: Rahmenbedingungen der Aussenpolitik; Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik</p>	<p>Die Direktion für Völkerrecht des EDA hat die Arbeiten an der Reform der Bundesverfassung aufmerksam begleitet und aktiv an der künftigen Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Aussenpolitik teilgenommen. Prioritäre Bedeutung kamen dabei der Beteiligung von Bundesversammlung und Kantonen an der Aussenpolitik sowie der Erweiterung des Staatsvertragsreferendums im Reformbereich Volksrechte zu. Die vom Bundesrat in seinem Bericht vom 7. März 1994 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik angekündigte paritätische Arbeitsgruppe "Mitwirkung der Kantone" hat sowohl die Frage der Wünschbarkeit einer gesetzlichen Regelung der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik als auch deren mögliche Modalitäten vertieft geprüft.</p>
<p>Umsetzung des Konzeptes über die Verankerung der Aussenpolitik in der Innenpolitik</p>	<p>Der Informationsdienst des EDA hat mit dem "Vortragsservice" und dem Magazin "Die Schweiz + die Welt" zwei Instrumente weiter ausgebaut, die zur Verankerung der Aussenpolitik in der Innenpolitik beitragen sollen. Das Konzept für die Aktivitäten im Bereich Direktkommunikation des EDA (Jugendmarketing und Schulen) wurde 1996 vorbereitet. 1997 werden erste Projekte realisiert. Die Internet-HomePage des EDA (Start Frühjahr '97) ermöglicht es, ein grosses Zielpublikum anzusprechen und die internationalen Zusammenhänge und die Dienstleistungen des EDA aufzuzeigen.</p>

2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung

2.1 Umsetzung der Strategie für friedenserhaltende Massnahmen

Kurz vor der Übernahme der OSZE-Präsidentschaft legte der Bundesrat die Schwerpunkte der friedenserhaltenden Massnahmen des EDA für die Periode 1996-1999 wie folgt fest:

- Akzentverschiebung auf Präventivdiplomatie, Verifikationskooperation und postkonfliktuelle Friedenssicherung;
- Aktionen zugunsten von Minderheiten, vor allem in den Bereichen Medien, Ausbildung, Lokalverwaltung, Justiz- und Polizeiwesen;
- Unterstützung von Massnahmen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechtes und zur Entwicklung der friedlichen Streitbeilegung;
- Verstärktes Gewicht auf Personaleinsätze, ohne die finanzielle Solidarität mit multilateralen Aktionen in Frage zu stellen.

Im Jahr der OSZE-Präsidentschaft bildete die Unterstützung von Aktionen im OSZE-Raum einen klaren Schwerpunkt der friedensfördernden Aktionen. In Bosnien-Herzegowina wurden ab April 18 Experten für die Überwachung der Menschenrechte, anschliessend für die aktive Mithilfe bei der Einrichtung der über 4'000 Wahllokale für die Wahlen in die nationalen Gremien vom 14. September 1996 50 der gesamthaft 1'170 Supervisors, schliesslich für die eigentliche Wahlbeobachtung unter dem internationalen Koordinator E. van Thijn rund 100 Schweizer als Teil der rund 1'000 internationalen Wahlbeobachter zur Verfügung gestellt. Im weiteren stellt die Schweiz während 5 Jahren die Ombudsperson (Frau Botschafter Haller) zu Verfügung. Sowohl in Bosnien als auch in anderen Staaten des ehemaligen Jugoslawien wurden Medienprojekte (unabhängige Zeitungen sowie Fernseh- und Radiostationen) mitfinanziert.

Die Tätigkeit des Leiters der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, Tim Guldimann, war das ganze Jahr über eng mit den wichtigsten Etappen auf der Suche nach einer politischen Lösung des Konflikts verknüpft. Die OSZE-Unterstützungsgruppe wurde unter der schweizerischen Leitung zu einem sowohl in Moskau wie auch in Grosny angesehenen und vertrauenswürdigen Vermittlungspartner.

Die Schweiz hat sich im Berichtsjahr um die stärkere Integration der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten in die OSZE bemüht. Eine der im Hinblick auf dieses Ziel getroffenen Massnahmen war die Finanzierung eines vom Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, Max van der Stoep, geleiteten und durchgeführten Runden Tisches zu Minderheitenfragen in Kasachstan vom 7.-10. Dezember 1996 in Locarno.

Schweizer waren im vergangenen Jahr neben Bosnien in den OSZE-Langzeitmissionen in der Ukraine, in Moldawien, in Kroatien, in Tadschikistan und in Nagorno-Karabach tätig. Die Erfolge dieser Missionen auf dem Weg zur Erfüllung ihres Mandats sind unterschied-

lich. Während in den ersten drei Staaten Fortschritte bzw. eine politische Stabilisierung zu verzeichnen waren, verschärfte sich in Tadschikistan der Konflikt; die politische Lösung des Karabach-Konflikts kam nicht voran.

Auch zivile friedensfördernde Aktionen der UNO wurden in vielfältiger Weise unterstützt. Botschafter Brunner ist nach wie vor Sonderbeauftragter des UNO-Generalsekretärs für Georgien/Abchasien. Der UNO-Beobachtungsmission in Georgien (UNOMIG) wird ein Flugzeug des Typs Fokker 27 samt Besatzung zur Verfügung gestellt, welches die innerhalb dieser Mission notwendigen Verbindungen zwischen Tiflis, Istanbul und Moskau aufrechterhält. Die beiden UNO Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda hat die Schweiz von Anfang an sowohl finanziell als auch personell mit Untersuchungsrichtern und Übersetzern unterstützt. Im Berichtsjahr hat die Schweiz ihre Unterstützung an UNO-Entminungsprogrammen verstärkt. Die Bedeutung dieses Themas für die Schweiz wurde durch eine erstmalige Intervention im UNO-Sicherheitsrat besonders hervorgehoben.

In der Region der Grossen Seen in Afrika (Ruanda, Burundi, Zaire) ist die Schweiz neben einem bedeutenden humanitären Programm auch mit friedensfördernden Aktionen engagiert. So war die Exekutivsekretärin der UNO-Untersuchungskommission für Burundi eine Schweizerin, und weitere Schweizer waren innerhalb von UNO-Aufträgen in Flüchtlingslagern Zaires und als Experten für die Kontrolle des Waffenschmuggels im Grenzgebiet Ruanda-Zaire tätig. Der UNO Hochkommissar für Menschenrechte wurde im Zusammenhang mit der Rückkehr der Flüchtlinge nach Ruanda finanziell unterstützt.

In Südafrika führt die Schweiz neben traditionellen Projekten der technischen Zusammenarbeit ein friedens- und demokratieförderndes Programm durch. Von den bisher identifizierten 10 Projekten seien erwähnt: Das mit der internationalen Arbeitsorganisation ILO durchgeführte Programm für die Prävention von Konflikten und die Förderung der Demokratie am Arbeitsplatz. Die Unterstützung der Wahrheits- und Versöhnungskommission durch zwei Untersuchungsrichter sowie einen Finanzbeitrag. Verschiedene Projekte betreffen im weiteren die Ausbildung gewählter Volksvertreter und Beamter auf Provinz- und Lokalebene; die diesbezüglichen Partner sind das UNDP, lokale Nichtregierungsorganisationen sowie die „Association of Western European Parliamentarians for Southern Africa“ (AWEPA), an deren Programm auf Provinzebene sich amtierende und ehemalige National- und Ständeräte beteiligen.

Aufgrund der Blockierung des Friedensprozesses im Nahen Osten konnte die Schweiz nur in beschränktem Masse ihre Rolle als "Hirte" ("Shepherd") für die menschliche Dimension im Rahmen des multilateralen Prozesses ausüben. Nur zwei der fünf Arbeitsgruppen hielten 1996 ihre Plenarsitzung. Bei einer dieser Sitzungen wurde die schweizerische Initiative zur Durchführung eines regionalen Symposiums über die Rechte des Kindes angenommen. Das für das vergangene Jahr vorgesehene Symposium musste aber wegen der politischen Umstände auf 1997 verschoben werden. Dagegen konnten verschiedene Projekte der menschlichen Dimension mit der zivilen Gesellschaft umgesetzt werden.

2.2 Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des "internationalen" Genf

Als wichtigste Einzelmassnahme im Berichtsjahr ist die Botschaft des Bundesrates vom 1. Mai über die Finanzhilfen an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf sowie über die Änderung der Rückzahlungsbedingungen für die der FIPOI gewährten Darlehen zu nennen. Beide Räte haben dieser Botschaft in der Sommersession zugestimmt. Rückwirkend auf den 1. Januar konnten neue Bedingungen für die Rückzahlung der Darlehen in Kraft treten, welche die Eidgenossenschaft entweder der FIPOI direkt oder über die FIPOI den internationalen Organisationen in Genf zur Verfügung gestellt hat. Die neuen Bedingungen sehen die Streichung des bisher auf den jeweiligen Darlehenssaldi erhobenen Zinses von 3 Prozent und die Vereinheitlichung der Rückzahlungsdauer sämtlicher Darlehen auf 50 Jahre vor. Die Umsetzung dieser Massnahmen verringert die Finanzlasten, welche mit der Rückzahlung der Darlehen verbunden sind, um durchschnittlich 41 Prozent.

Die neuen Rückzahlungsbedingungen gelten auch für neu gewährte Darlehen. Ein erstes zinsloses FIPOI-Darlehen haben die eidgenössischen Räte in der Wintersession der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) zur Finanzierung der Erweiterung ihres Sitzes in Genf gewährt. Der Bundesrat hatte die diesbezügliche Botschaft am 15. Mai verabschiedet.

Die Gewährung zinsloser Darlehen stellt zweifelsohne eine wichtige Massnahme dar zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Genfs. In einem internationalen Umfeld, das von einem verschärften Wettbewerb um die Aufnahme internationaler Organisationen geprägt ist, was sich jüngst in zahlreichen Angeboten anderer Städte zur kostenlosen Aufnahme internationaler Organisationen niedergeschlagen hat, darf die Wirkung dieser Massnahme aber nicht überschätzt werden.

Dass der Bundesrat gewillt ist, zusammen mit den Behörden des Kantons Genf die Wettbewerbsfähigkeit dieses internationalen Begegnungs- und Verhandlungszentrums nach Möglichkeit zu erhalten, zeigt auch die Tatsache, dass die ständige gemischte Gruppe Bund / Kanton Genf auch im Berichtsjahr verschiedene neue Vorschläge ausgearbeitet oder bestimmte Sachfragen eigens dafür geschaffenen Arbeitsgruppen zur Klärung und Bearbeitung übergeben hat.

So sind neben der bereits erwähnten Verbesserung der FIPOI-Bedingungen insbesondere die Schaffung eines Kredits von 1,75 Mio. Fr. zur Übernahme von Aufgaben der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen und die Eröffnung des Informations- und Aufnahmezentrums für internationale Beamte in Genf konkrete Errungenschaften, die auf Vorschläge der ständigen gemischten Gruppe Bund / Kanton Genf zurückgehen.

Drei Arbeitsgruppen haben im Auftrag der ständigen gemischten Gruppe die bestehenden Aufnahmebedingungen der regierungsunabhängigen Organisationen (NGOs) überprüft, die eventuellen sozialen Auswirkungen der Finanzkrise der internationalen Organisationen abzuschätzen versucht und darüber diskutiert, wie die Berichterstattung und damit die Bewusstseinsbildung der Allgemeinheit über die Rolle Genfs als internationales Zentrum noch verbessert werden kann. Gewisse Entscheide wurden im Lichte der gewonnenen Erfahrungen bereits getroffen, andere Entwicklungen konnten im Berichtsjahr erst vorgespurt werden und bleiben somit auch 1997 auf der Tagesordnung der ständigen gemischten Gruppe Bund / Kanton Genf.

2.3 Humanitäre Hilfe, insbesondere im Gebiet der Grossen Seen (Afrika) und Kaukasus

2.3.1 Region Grosse Seen (Ruanda)

Seit den Massakern vom Frühjahr 1994 in Ruanda beteiligte sich die Humanitäre Hilfe des Bundes im Rahmen der internationalen Gemeinschaft und in engem Kontakt mit der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA zunächst an der Nothilfe für die über die ganze Region zerstreuten Menschen und anschliessend an den Wiederaufbauarbeiten.

Die Nothilfe konzentrierte sich auf die Bereiche Logistik, Medizin, Bau von Flüchtlingscamps, Wasserverteilung und Ökologie. Dutzende von Angehörigen des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH) waren dafür eingesetzt. Sie arbeiteten einerseits in Schlüsselpositionen bei internationalen Organisationen und leiteten andererseits den Bau eines Flüchtlingscamps. Die Humanitäre Hilfe des Bundes unterstützte zudem mit Barmitteln Aktionen des Internationalen Roten Kreuzes (IKRK), des UNO-Flüchtlings-Hochkommissariats (UNHCR) sowie des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen (WFP).

Bei der Rehabilitation legte die Humanitäre Hilfe das Schwergewicht auf die medizinische Ausbildung von lokalem Personal und auf den Wiederaufbau von Infrastrukturbauten und Unterkünften. Wiederaufgebaut wurde unter Leitung von SKH-Bauexperten auch das ruandische nationale Ausbildungszentrum für Justizbeamtinnen und -beamte. Mit diesem Projekt will die Schweiz dazu beitragen, dass der Justizapparat des Landes, der nach den Massakern von 1994 zu existieren aufgehört hatte, seine Arbeit wieder aufnehmen kann. Dadurch soll ermöglicht werden, dass zumindest ein Teil jener tausenden von Gefangenen ein faires Gerichtsverfahren erhalten, die unter völlig menschenunwürdigen Bedingungen ohne Prozess oder Strafverfügung eingepfercht auf kleinstem Raum gefangen gehalten werden.

Die starke Präsenz vor Ort ermöglichte es, dass die Humanitäre Hilfe des Bundes auf alle Veränderungen in der Region schnell und flexibel reagieren konnte. So auch Ende Oktober, als die Kämpfe im Osten Zaires eskalierten und die sofortige Zurverfügungstellung von zusätzlichem Personal, Material und Barmitteln verlangten, um auf das Schlimmste vorbereitet zu sein. Die von den in Ruanda tätigen humanitären Organisationen, darunter auch der Schweiz, in enger Koordination getroffenen Massnahmen haben wesentlich mit dazu beigetragen, dass sich der riesige Flüchtlingsstrom aus den Lagern in Ost-Zaire friedlich und geordnet nach Ruanda zurückbewegen konnte.

2.3.2 Region Kaukasus

Die Situation im Kaukasus hat sich im OSZE-Präsidialjahr der Schweiz stabilisiert. Die Konflikte in Tschetschenien, Abchasien, Südossetien und Aserbajdschan haben aber Hunderttausende von Menschen zu Flüchtlingen und intern Vertriebenen gemacht, für die als letzte Möglichkeit die Leistung von humanitärer Hilfe dringend notwendig wurde. Überall sind die gewaltigen Zerstörungen sichtbar geworden, die einen riesigen Bedarf an Rehabili-

tationsmassnahmen sichtbar machen, den die betroffenen Staaten allein nicht zu leisten vermögen.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes hat sich an den internationalen Anstrengungen zur Hilfeleistung beteiligt. Gleichzeitig hat sie in der georgischen Hauptstadt Tiflis ein Büro eröffnet, um die Entwicklung der Lage und die daraus resultierenden Bedürfnisse besser verfolgen und die zu treffenden Massnahmen noch gezielter planen zu können. Zusammen mit ihren Partnern im Rahmen der internationalen humanitären Hilfe hat sie auch begonnen, Vorbereitungen zu treffen, die Impulse für den Wiederaufbau und die damit verbundene Rückkehr der vertriebenen Bevölkerung zu geben vermögen. Sie unterstützt auch Massnahmen, die vor allem im Südkaukasus der notleidenden ansässigen Bevölkerung Hilfe zu bringen vermögen.

Doch bleibt die Sicherheitslage prekär. Vor allem im Nordkaukasus haben sich deshalb mit Ausnahme des IKRK im Laufe des Jahres die meisten Partner der Humanitären Hilfe des Bundes entschlossen, sich entweder ganz aus der Region zurückzuziehen oder nur noch von Inguschetien oder Dagestan aus zu operieren, und ihre Tätigkeiten kurz vor Jahresende auf kurzfristige Nothilfeprogramme reduziert.

2.4 Umsetzung des Konzeptes für die neue Ausrichtung der Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa

Die Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS war gekennzeichnet durch die Umorientierung und das Setzen neuer Schwerpunkte sowie durch die Wiederaufbaumassnahmen in Bosnien-Herzegowina. Dieser zusätzliche Schwerpunkt wurde mittels Sonderprogramm berücksichtigt und erforderte zusätzliche finanzielle Mittel (Nachtragskredit von 8,7 Mio. Fr., 6,7 Mio. kompensiert durch Verzicht in der Entwicklungshilfe).

In Mitteleuropa ist die Reduktion des Engagements bereits zügig erfolgt. Dabei wird darauf geachtet, die bisher erreichten Resultate nicht zu gefährden und die Nachhaltigkeit der Projekte zu sichern. Verschiedene Projekte, insbesondere in Polen, in Tschechien, in Ungarn und in Slowenien konnten bereits abgeschlossen werden. Für einzelne wird eine längerdauernde Auslaufphase notwendig. Auch die Programme im Baltikum wurden mehrheitlich beendet.

In Südosteuropa wurden Umstellungen in der sektoriellen Ausrichtung vorgenommen. In Albanien, Bulgarien und Rumänien sowie zum Aufbau eines Programms der technischen Zusammenarbeit in Mazedonien wurde die Präsenz vor Ort verstärkt. Der direkte Dialog erleichtert den Übergang zum Programm-Ansatz und den Aufbau der Länderprogramme. Für das Sonderprogramm Bosnien wurde die personelle Koordinationskapazität in Sarajevo ebenfalls verstärkt. Die Aufgaben der Koordinationsbüros in diesen Ländern dienen sowohl der Unterstützung der Arbeit der DEZA (technische Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe) als auch des BAWI.

In der Ukraine wurde mit dem Aufbau eines Spezialprogramms begonnen. Dieses soll in erster Linie auf die Förderung des institutionellen Reformprozesses, der nuklearen Sicherheit und ausgewählter Gebiete im Bereiche wirtschaftlicher Reformen (insbesondere von Energiesparmassnahmen) konzentriert werden. Der Aufbau des Programmes ist angesichts

der lokalen Umstände allerdings erst langsam vorangekommen. Was die Zusammenarbeit mit Russland betrifft, wurde die Tätigkeit in den beiden bisherigen zwei Regionen Kaluga und Woronesch auf eine Dritte ausgedehnt. Gewählt wurde die Region Nischni Novgorod, weil das BAWI in dieser Region bereits aktiv ist und damit ein Synergiepotential innerhalb der schweizerischen Osthilfe genutzt werden kann. Zusätzlich zur dritten Region erfolgte eine konzeptionelle Neuausrichtung des Programms, welches sich nun prioritär auf den Aufbau von Institutionen sowie der Förderung des Gewerbes und der kleinen und mittleren Unternehmen, insbesondere auch in bezug auf die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, konzentriert. Die übrigen nationalen Projekte im Wissenschafts-, Nuklear- und Menschenrechtsbereich wurden weitergeführt.

In Zentralasien (Kirgistan) wurde die Zusammenarbeit in Richtung eines kohärenten Länderprogramms verstärkt. Das bisherige Programm wurde im Oktober von den OECD/Entwicklungsausschuss-Examinatoren begutachtet und erhielt ausgezeichnete Noten. Organisatorisch wurde die Umwandlung der bisherigen Antenne schweizerischer Hilfswerke in Bischkek in ein schweizerisches Koordinationsbüro eingeleitet.

3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte

3.1 Frage NR/21: Einsatz von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten in internationalen Organisationen

3.1.1 Fragen

Der Bundesrat hat am 1. Mai 1993 eine Verordnung "über den Einsatz von Bundesbeamten in internationalen Organisationen" in Kraft gesetzt.

211 Haben diese Bestimmungen zu einem vermehrten Einsatz von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten in internationalen Organisationen geführt?

212 Wenn nein: Was gedenkt der Bundesrat in nächster Zeit zu tun, um diesen Einsatz zu verbessern?

3.1.2 Antwort

Die Verordnung über den Einsatz von Bundesbeamten in internationalen Organisationen vom 31. März 1993 ist das Resultat eines über mehrere Jahre geführten Meinungsaustausches innerhalb der Bundesverwaltung. Zu einer Zeit, wo den Bedürfnissen der internationalen Organisationen an qualifiziertem Personal noch keine Grenzen gesetzt waren, stand bei der Ausarbeitung dieser Verordnung die Schaffung einer besseren Ausgangslage für Bundesbedienstete im Vordergrund.

Gewisse Durchführungsmängel sind bereits kurz nach der Inkraftsetzung der Verordnung festgestellt worden. Eine Revision der Bestimmungen brachte per 1. Januar 1995 Verbesserungen hinsichtlich der Beurlaubung und der Stellenbewirtschaftung von Bundesbediensteten im Vorfeld, während und nach Abschluss von Einsätzen bei internationalen Organisationen.

Im Berichtsjahr sind drei Bundesbeamte oder -angestellte mit höheren Funktionen bei folgenden internationalen Organisationen betraut worden: Sekretariat des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, Montreal; Internationaler Währungsfonds (IWF), Washington; Ständiger UNDP-Vertreter für Somalia, Nairobi.

In den Vorjahren haben jährlich durchschnittlich vier Bundesbedienstete in einer der folgenden internationalen Organisation bzw. Institution Einsitz nehmen können: Chemiewaffenübereinkommen (OPCW) in Den Haag; Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA) in Washington; Organisation mondiale des douanes (OMD), Brüssel; Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) in Genf und in Brüssel; Weltbank in Washington; Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) in Washington; IKRK, Genf; Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP) in Hanoi.

Die Einsatzmöglichkeiten für Bundesbedienstete bei internationalen Institutionen hängen stark von den Bedürfnissen der einzelnen Organisationen ab. Die aktuelle Finanzkrise bei den internationalen Organisationen zwingt diese zu drastischen Sparmassnahmen, auch im Personalsektor. Es drängen z.B. auch die neuen Oststaaten mit Kandidaturen auf eine Einsitznahme in vielen Organisationen und dies oft zum Nachteil von Kandidaten unseres Landes, die meistens wegen unserer aussenpolitischen Situation (lückenhafte institutionelle Verflechtung) auf keine feste Unterstützung durch Ländergruppierungen rechnen können. Unter diesen Voraussetzungen ist es häufig schwierig, schweizerische Kandidaten erfolgreich zu plazieren. Das EDA wird auch in Zukunft keine Mühe scheuen, guten Kandidaten zum Erfolg zu verhelfen.

3.2 Frage SR/4: Präsenz der Schweiz in den Ländern Osteuropas

3.2.1 Fragen

- 41 Nach welchen Kriterien werden in den osteuropäischen Ländern diplomatische Vertretungen geschaffen oder aufrecht erhalten?
- 42 Falls vorwiegend finanzielle Kriterien ausschlaggebend sind, welche Möglichkeiten bestehen, das schweizerische Vertretungsnetz anders zu gestalten (z.B. durch redimensionierte Vertretungen)?

3.2.2 Antwort

Die Frage des schweizerischen Vertretungsnetzes in Mittel- und Osteuropa beschäftigt die Bundesbehörden seit den grossen politischen Umwälzungen, welche nach 1989 auf unserem Kontinent stattfanden. Die Schweiz war darum bemüht, mit allen neu entstandenen Staaten rasch diplomatische Beziehungen herzustellen. Was aber die Errichtung diplomatischer oder konsularischer Vertretungen anbelangt, so war für die Bundesbehörden von

Anfang an klar, dass die Schweiz nicht in allen Staaten mit einer eigenen Berufsvertretung präsent sein konnte. Aussenpolitische Überlegungen, wirtschaftliche Interessen, die Präsenz von Auslandschweizern sowie die Rücksicht auf die eigenen Ressourcen erforderten eine sorgfältige Selektion jener Staaten, welche als Standort für die Eröffnung schweizerischer Vertretungen in Frage kamen. Verschiedene Staaten konnten dabei nicht berücksichtigt werden. In diesen Fällen bemühte sich das EDA darum, die Pflege der Beziehungen zu diesen Staaten durch Seitenakkreditierungen und Honorarvertretungen sicherzustellen.

Bisherige Massnahmen: Neue Botschaften wurden in Kiew, Riga, Taschkent, Tirana, Zagreb (Umwandlung des Generalkonsulats) und Sarajewo errichtet. Die neuen (Honorar) Konsulate in Ljubljana, Tallinn und Minsk wiederum stellen ohne Berufspersonal eine minimale Interessenwahrung sicher. Diese neuen Vertretungen haben sich alle bewährt, und die damaligen Entscheide haben sich auch mit Blick auf die politischen Entwicklungen in diesen Ländern und in ihren Regionen als richtig erwiesen.

Laufende Massnahmen: In Skopje ist ein Büro unserer Botschaft in Sofia im Aufbau. Es wird sich schwergewichtig unserer Zusammenarbeit mit Mazedonien im Rahmen der Osthilfe widmen. Zusätzlich werden aber auch konsularische Dienstleistungen durch das Büro erbracht. In Almaty wird unserem Honorarvertreter ab Januar 1997 ein konsularischer Beamter zur Seite gestellt, um die Quantität und Qualität unserer Präsenz zu verstärken. Schliesslich wird in Bischkek ein Koordinationsbüro errichtet, welches die offizielle Präsenz der Schweiz verstärken wird.

Künftige Massnahmen: Das schweizerische Vertretungsnetz in Osteuropa wird laufend überprüft. Als gewichtige Lücke erscheinen heute die fehlenden Vertretungen in der slowakischen Republik sowie in der Region des Kaukasus. Die Beseitigung dieser Lücken hängt indessen von der Entwicklung der Ressourcen ab, welche für die Eröffnung von Vertretungen erforderlich sind.

Die Vielfalt der Vertretungsarten macht deutlich, dass das EDA bemüht ist, möglichst ressourcengünstige und den spezifischen Verhältnissen angepasste Formen der Interessenwahrung zu finden. Die Knappheit an finanziellen und personellen Mitteln zwingen dazu. Ein den künftigen Entwicklungen angemessener weiterer Ausbau der schweizerischen Präsenz in den Ländern Osteuropas ist denn auch nur möglich, wenn anderweitig Kompensationen erzielt werden können. Bekanntlich ist eine grössere Restrukturierung des Vertretungsnetzes in den vergangenen zwei Jahren erfolgt. Die ständige Überprüfung des Mittleinsatzes auch im Vertretungsnetz bleibt auch nach dieser umfangreicheren Strukturanpassung eine Daueraufgabe des EDA.

Departement des Innern

1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick

1.1 Umsetzung des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG)

Bei einem so tiefgreifenden Systemwechsel, wie ihn die Revision des KVG mit sich brachte, waren gewisse Nachfolgearbeiten und eine sehr intensive Kontrolle der Umsetzung unabdingbar. Verschiedene Änderungen von Verordnungen des Bundesrates (vgl. Band 1, 1. Abschnitt) und des Departements haben sich dadurch aufgedrängt.

1.2 Konsolidierung der Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherungszweige

Der Bundesrat hat bei der Diskussion des Berichts der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen“ (IDA FiSo) die aufgezeigten finanziellen Entwicklungsperspektiven mit Besorgnis zur Kenntnis genommen. Er ist der Überzeugung, dass kein grundsätzlicher Systemwechsel in den schweizerischen Sozialversicherungen erforderlich ist. Vielmehr sind die bestehenden Sozialwerke innerhalb des bisherigen Systems der sozialen Sicherheit zu bewahren und gewichtige Lücken (wie die Mutterschaftsversicherung) zu schliessen.

1.3 Gesundheitsförderung und Definition einer Schweizer Gesundheitspolitik

Die Drogenpolitik bildete wiederum einen der Schwerpunkte im Gesundheitswesen. Es gelang namentlich, die Vier-Säulen-Politik weiter zu verankern und die breite Zustimmung zu dieser Politik zu konsolidieren. Das Bedürfnis, die Diskussion und Koordination der nationalen Drogenpolitik zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufrechtzuerhalten, hat zur Einsetzung eines nationalen Drogenausschusses geführt, dessen konstituierende Sitzung im Dezember stattgefunden hat. Im Bereich Prävention konnten die Vorbereitungsarbeiten zu den Kampagnen gegen Tabak- und Alkoholmissbrauch abgeschlossen werden.

Der Trend der letzten Jahre, die gesetzgeberische Tätigkeit und die Vollzugsarbeit in den verschiedensten gesundheitspolitischen Bereichen - entgegen der ursprünglichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen - dem Bund zu übertragen bzw. von ihm zu fordern, hat sich weiter verstärkt (z.B. Heilmittelgesetz, Bundesgesetz über die Weiterbil-

derung der Medizinalberufe, Bundesbeschluss über die Kontrolle von Blut, Blutprodukten und Transplantaten).

1.4 Bericht zur nachhaltigen Entwicklung - Aktionsplan zur Agenda 21

Mit dem Bericht „Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz“ zuhanden des Bundesrates und der Weiterführung - auf der Grundlage dieses Berichts - der Arbeiten an einem Aktionsplan konnte die Jahreszielsetzung erreicht werden.

1.5 CO₂-Reduktions-Gesetz

Ende Oktober hat der Bundesrat einen neuen Gesetzesentwurf in eine zweite Vernehmlassung geschickt. Die Vorlage ist das Ergebnis intensiver Gespräche mit der Wirtschaft, den Umweltorganisationen und der Verwaltung.

1.6 Ratifizierung der Alpenkonvention

An einer gemeinsamen Tagung mit den Kantonen in Arosa ist es gelungen, den Ratifizierungsprozess einzuleiten.

1.7 Verstärkung der Koordination zwischen Bund, Kantonen und Universitäten und Revision des Hochschulförderungsgesetzes

Mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Kantone, der Universitäten und Forschungsinstitute konnten die Grundlagen für die Revision des Hochschulförderungsgesetzes geschaffen werden. Das neue Gesetz wird den in der Botschaft über die Wissenschaftsförderung angekündigten wissenschaftspolitischen Zielen gebührend Rechnung tragen.

1.8 Verstärkung der Präsenz der Schweiz in den europäischen Forschungsorganisationen und Intensivierung der Beziehungen zu Ländern ausserhalb Europas

Auf europäischer Ebene ist es uns nicht gelungen, die Verhandlungen über die Beteiligung der Schweiz am 4. Forschungsprogramm abzuschliessen. Der Zugang zu den europäischen Bildungsprogrammen konnte aber durch die Finanzierung von interuniversitären Projekten sichergestellt werden. Schliesslich wurden die Voraussetzungen geschaffen, um unsere wissenschaftlichen Kontakte auf aussereuropäische Länder auszudehnen (China, Japan, Südkorea, USA).

1.9 Jubiläumsveranstaltungen 1998

Die Vorbereitungsarbeiten für die Gedenkanlässe zum 150jährigen Bestehen des Schweizerischen Bundesstaates haben uns stark in Anspruch genommen. Unabdingbare Voraussetzungen für ein gutes Gelingen der Vorhaben waren und werden auch weiterhin die Sicherstellung der Koordination und die Zusammenarbeit zwischen Projektträgerschaft, kantonalen und kommunalen Behörden, aber auch zwischen den verschiedenen Stellen des Bundes sein.

1.10 Unidroit-Abkommen über den Kulturgütertransfer

Mit der Unterzeichnung des Unidroit-Abkommens durch den Bundesrat sind wir beim Kulturgüterschutz einen wichtigen Schritt weitergekommen.

1.11 New Public Management (NPM)

Die Überlegungen und Arbeiten zur Realisierbarkeit der Einführung von NPM bei unseren Ämtern wurden weitergeführt. Einen wichtigen Schritt hat die SMA vollzogen, indem sie ab 1. Januar 1997 mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt wird. Weitere Ämter (oder Teile von Ämtern) gehen in die gleiche Richtung (BFS, AFB, BAR, SLB). Das CST (Centro sportivo di Tenero) wurde in die 2. Phase des offiziellen Projektes „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“ aufgenommen.

2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung

2.1 Forschung und Bildung

Wichtige Schwerpunktthemen wie die Abkommen mit der Europäischen Union über Forschung und Bildung, die Stärkung des Forschungs- und Hochschulplatzes Schweiz durch den Bau der Synchrotron Lichtquelle Schweiz (SLS) und die Revision des Hochschulförderungsgesetzes sind Geschäfte der Legislaturplanung. Sie werden im Band 1, 2. Abschnitt, unter B/2.1 kommentiert.

2.1.1 Wissenschaftliche Beziehungen zu Ländern ausserhalb Europas

Die wissenschaftlichen Beziehungen zu Ländern ausserhalb Europas wurden intensiviert. Eine schweizerische Delegation führte in Japan Gespräche, um die Zusammenarbeit der beiden Länder zu verstärken. Die vorgesehene massive Erhöhung der Mittel für die

Grundlagenforschung und für die internationale Zusammenarbeit in Japan erlaubt die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen schweizerischen und japanischen Forschenden sowie den verstärkten Austausch zwischen Studierenden und Lehrpersonal. Eine Delegation der Volksrepublik China besprach Möglichkeiten einer vertieften Zusammenarbeit zwischen chinesischen und schweizerischen Hochschulen.

2.1.2 Führungsinstrumente in der Forschungspolitik

Im Sinne der Empfehlungen einer internationalen Expertengruppe, die 1994 eine Evaluation der Nationalen Forschungsprogramme (NFP) durchführte, wurde die Verordnung zum Forschungsgesetz geändert. Künftig erfolgt die Vorauswahl der NFP-Themen nach Konsultation mitinteressierter Stellen sowie der Generalsekretärenkonferenz durch das EDI. Der definitive Entscheid obliegt wie bis anhin dem Bundesrat. Die Neuerung strafft und beschleunigt den Entscheidprozess und wird bereits bei der Auswahl der Themen für die 8. Serie, welche Ende Dezember ausgeschrieben wurde, angewendet.

Zur Verbesserung der Transparenz und der Koordination der Ressortforschung wurde die Realisierung eines Informationssystems ARAMIS (Administration Research Actions Management Information System) beschlossen. Die Datenbank wird Angaben über die einzelnen Forschungsprojekte, die Forschungsstellen sowie die Geldgeber und -empfänger erfassen. Datenlieferanten und -empfänger sind in einer ersten Phase die Bundesstellen, die autonomen Bundesanstalten sowie der ETH-Bereich. Eine Erweiterung auf externe Stellen ist für eine spätere Phase vorgesehen.

2.1.3 Zusammenarbeit der Eidgenössischen Technischen Hochschulen mit den zukünftigen Fachhochschulen

Der ETH-Rat hat die Institutionen des ETH-Bereiches aufgefordert, Schritte zur Realisierung von gemeinsamen Projekten mit den im Entstehen begriffenen Fachhochschulen (FHS) zu unternehmen. Es besteht bereits ein Geflecht vielfältiger Kontakte; in der noch nicht konsolidierten Lage vieler FHS konnten jedoch noch kaum neue, über die bereits bestehende Zusammenarbeit hinausgehende Projekte gestartet werden. Alle Anstalten des ETH-Bereiches sehen jedoch gute Chancen für die sich abzeichnende Zusammenarbeit auf dem Niveau der einzelnen Fachrichtungen, wie Unterstützung mit Lehrangeboten in ihren spezifischen Gebieten, Forschungszusammenarbeit, Betreuung von FHS-Diplomarbeiten, Zurverfügungstellen von Maschinen, Geräten und weiteren Infrastruktur-Einrichtungen.

2.1.4 Führungsinstrumente im ETH-Bereich

Der Einsatz der Evaluation wurde intensiviert. Die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) in Birmensdorf und Davos wurde von einer international zusammengesetzten Gruppe von Expertinnen und Experten unter die Lupe genommen. Diese Evaluation kann als Beispiel für einen auch Aspekte der Führung, Organisation und Vernetzung berücksichtigenden neuen Typ von Evaluation angesehen werden. Im

Schlussbericht werden konkrete Hinweise auf inhaltliche und organisatorische Veränderungen zur Verbesserung von Qualität und Effizienz formuliert, auch wenn bereits eine hohe Forschungsqualität attestiert wird. Aus diesen Vorgaben entwickelte die Leitung ein Konzept, dessen wichtigste Neuerung die Ausrichtung der WSL auf zwei Leistungsschwerpunkte "Naturgefahren" und "Nachhaltige Ressourcennutzung" darstellt. Die bisherigen Tätigkeitsgebiete werden in der Form von Kernbereichen auf die beiden neuen Stossrichtungen verteilt.

Der interne Revisionsdienst auf Stufe ETH-Rat, d.h. das Finanzinspektorat des ETH-Bereiches, ist operationell. Der geplante Aufbau auf die vorgesehene Personalstärke erfolgt im nächsten Jahr. Folgende Arbeiten wurden im Berichtsjahr durchgeführt: Anweisungs- und Verkehrsprüfungen im Zahlungsverkehr; ordentliche Dienststellenrevisionen ETH Zürich, ETH Lausanne, EAWAG; Entwicklung eines Controlling-Konzeptes für die Schwerpunktprogramme (SPP) des ETH-Rates; Wahrnehmung von Kontrollstellenmandaten bei Stiftungen, Fonds und Vereinen im ETH-Bereich; Prüfungen in den Bereichen Internet-Betrieb und Informatiksicherheit.

Die strategische Führung des ETH-Bereiches bedingt unter anderem eine systemorientierte Unterstützung mit Daten aus dem Rechnungswesen. Die Sicherstellung einer optimalen Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der Leistungserbringung erfordert zudem eine Gegenüberstellung von input- und outputorientierten Informationen für die im ETH-Bereich erbrachten Hauptprodukte Lehre, Forschung und Dienstleistung.

Sowohl die Finanz- als auch die Betriebsbuchhaltung (Kosten- und Leistungsrechnung), die Budgetierung und das finanzielle Reporting sowie die vorhandenen Indikatoren und Kennzahlen sind heute vorwiegend inputorientiert. Am 29. März ist deshalb ein Vorprojekt "Management und Rechnungswesen" gestartet worden, dessen Zielsetzung in der Erarbeitung eines Konzeptes für ein modernes System des Rechnungswesens und des Controlling bestand. Für die Themenbereiche "Kosten- und Leistungsrechnung", "Finanzbuchhaltung", "Budgetierung und Reporting", "Indikatoren- und Kennzahlensysteme", "Systemumwelt und Schnittstellen" wurden der Ist-Zustand erhoben, eine Sollkonzeption erarbeitet und schliesslich der Handlungsbedarf festgelegt. Eine zentrale Bedeutung kommt dem Rahmenkonzept zu, das auf schematische Weise die Zusammenhänge im Leistungserbringungsprozess aufzeigt, sich von der traditionellen Mittelbetrachtung löst und den eingesetzten Mitteln systematisch auch Output- bzw. Outcomezahlen gegenüberstellt. Diese Betrachtungsweise erlaubt Aussagen über die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung. Am 30. Juni ist das Vorprojekt abgeschlossen worden. Die Umsetzung der im Handlungsbedarf definierten neun Module erfolgt im Rahmen des ab 1. Januar 1997 durchzuführenden Hauptprojektes.

2.2 Soziale Sicherheit

2.2.1 Konsolidierung der Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherungen

Vor dem Hintergrund der ungünstigen Wirtschaftslage hat das Ziel der Konsolidierung der Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherungszweige, insbesondere der AHV, noch an Bedeutung gewonnen und nahm auch im Berichtsjahr einen wichtigen Platz in der sozialpolitischen Diskussion der Schweiz ein.

Die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen waren Gegenstand eines Berichtes der interdepartementalen Arbeitsgruppe IDA FiSo, der im Juni publiziert wurde. Die Arbeitsgruppe hat anhand von fünf Szenarien¹ die Entwicklung des Finanzierungsbedarfs für die Gesamtheit der Sozialversicherungen und die Sozialhilfe bis ins Jahr 2025 geprüft. Sie hat ebenfalls einen Vergleich der möglichen Finanzierungsquellen erstellt, unter Berücksichtigung ihrer ökonomischen und sozialen Auswirkungen. Gemäss dem Referenzszenario (Wachstum des Reallohns um jährlich 1 %) würde der Finanzierungsmehrbedarf bis im Jahr 2010, gemessen in AHV-Lohnprozenten, 5,2 % bzw. in Mehrwertsteuerprozenten 6,8 % betragen. Die Hauptprobleme zeichnen sich bei der AHV, der IV, der Krankenversicherung und im Falle eines geringen Wirtschaftswachstums bei der Arbeitslosenversicherung ab. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 23. September die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe IDA FiSo 2 beschlossen. Diese Arbeitsgruppe hat den Auftrag, die sozialen und finanziellen Auswirkungen zu beleuchten, die sich aus einem Aus- oder Abbau bestimmter Sozialversicherungsleistungen ergeben würden.

Die 11. AHV-Revision wird sich schwergewichtig mit der Finanzierung zu befassen haben. Diese Revision befindet sich noch im Stadium der Vorarbeiten und wird den Ergebnissen der IDA FiSo 2 Rechnung tragen.

Betreffend die Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der Finanzierung der AHV (Art. 41ter Abs. 3bis BV) hat der Bundesrat das EDI und das EFD beauftragt, bis zum Frühjahr 1997 eine Botschaft zur Erhöhung der Mehrwertsteuer auszuarbeiten.

Ebenfalls Ausfluss der Ergebnisse der IDA FiSo war der Beschluss des Bundesrates, die BVG-Revision aufzuschieben und gleichzeitig mit der 11. AHV-Revision vorzulegen.

2.2.2 Ergänzungsleistungen

Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist es wichtig, die Sozialleistungen für Personen im unteren Einkommensbereich den Erfordernissen der Zeit anzupassen. Deshalb hat der Bundesrat im November die Botschaft zur 3. Revision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV verabschiedet. Wichtigste Punkte bilden die Berücksichtigung der Bruttomiete, da in den letzten Jahren die Mietnebenkosten an Bedeutung zugenommen haben, und Vereinfachungen im Leistungssystem. Um die Kosten der

¹ Referenzszenario, Szenario "höheres Wachstum", Szenario "tieferes Wachstum", Szenario "mehr Erwerbstätige", Szenario "weniger Erwerbstätige"

Revision in Grenzen zu halten und die Einwände der Kantone zu berücksichtigen, verzichtet der Bundesrat darauf, eine verbesserte Information mittels eines EL-Selbstberechnungsblattes vorzuschlagen. Im Hinblick auf eine kohärentere und wirkungsvollere Finanzierung der Langzeitpflege (Pflegeheime, Spitex) wurden Vorarbeiten für die 4. EL-Revision in Angriff genommen.

2.2.3 Invalidenversicherung

Auch im Bereich der Invalidenversicherung war die Finanzierungsproblematik ein aktuelles Thema. So wurde im Berichtsjahr vom BSV ein Bericht über die Grundzüge und Hauptpunkte der 4. IVG-Revision ausgearbeitet. An seiner Sitzung vom 23. September hat der Bundesrat entschieden, dass die 4. IVG-Revision und die Mutterschaftsversicherung vor Abschluss der Arbeiten der IDA FiSo 2 an die Hand zu nehmen seien. Weiter hat er beschlossen, dass die drei Vorlagen 4. IVG-Revision, 6. EO-Revision und Mutterschaftsversicherung in koordinierter Weise zu behandeln und in einen finanziellen Gesamtzusammenhang zu stellen seien. Insbesondere soll der gegenwärtigen Wirtschaftslage durch eine möglichst geringe finanzielle Belastung der Wirtschaft und der Versicherten Rechnung getragen werden. Am 2. Dezember hat der Bundesrat entschieden, das Vernehmlassungsverfahren über den Bericht zur 4. IVG-Revision zu eröffnen.

2.2.4 Krankenversicherung

Zu den Bundesratsbeschlüssen zur Umsetzung des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) verweisen wir auf die Ausführungen im Band 1, 1. Abschnitt. Auf Departementsebene sind ebenfalls verschiedene Massnahmen zur Umsetzung des KVG ergriffen oder eingeleitet worden:

Auf der Prämienseite ist insbesondere die Genehmigung der Prämien für das Jahr 1997 zu erwähnen. Im Rahmen dieses Genehmigungsverfahrens stellte sich zum einen die Frage nach der Prämienstruktur, d.h. die Frage der kostengerechten Prämienabstufungen eines Versicherers zwischen den Kantonen, zum anderen die Frage, ob die Prämien auch in ihrer absoluten Höhe vertretbar sind. Hinter diesen Fragen steckt die Vorfrage nach der Plausibilität der von den Krankenkassen getroffenen Annahmen über die Kostensteigerungen für das Jahr 1997. Problematisch ist hierbei, dass die Kosten in der Krankenversicherung durch verschiedene Faktoren beeinflusst werden, die nur schwer zu schätzen sind (z.B. die vermehrte Inanspruchnahme medizinischer Leistungen). Es sind deshalb erste Schritte eingeleitet worden, um die Prämienkontrolle bereits kurz- und mittelfristig verfeinern zu können, wobei insbesondere verbesserte Formen der Zusammenarbeit mit den Versicherern und den Kantonen im Vordergrund stehen.

Im Leistungsbereich wurde der Leistungskatalog, um dem medizinischen Fortschritt Rechnung zu tragen, in wichtigen Bereichen punktuell ergänzt (so bei den Präventionsmassnahmen z.B. durch das sonographische Hüftscreening bei Neugeborenen). Hierbei wurde dem Kostenaspekt grosse Bedeutung beigemessen, indem nur Leistungen aufgenommen wurden, deren Kosten relativ zuverlässig geschätzt werden konnten. So dürften sich die geschätzten jährlichen Mehrkosten auf 50 Mio. Fr. beschränken. Neben dieser Erweiterung

der Pflichtleistungen wurden im Leistungsbereich zudem die Vorarbeiten an die Hand genommen, um die beratenden Kommissionen neu zu organisieren und damit den Anforderungen des neuen Gesetzes anzupassen.

Bei den Tarifen und Preisen ist auf die Aufnahme des Verfahrens hinzuweisen, welches innerhalb von vier Jahren alle Medikamente, die länger als 15 Jahre in der Spezialitätenliste figurieren, einer Preisüberprüfung unterziehen soll. Da die erste Überprüfungsrunde vom zuständigen Bundesamt nach einer Methode vorgenommen worden ist, die das erhoffte Preissenkungsergebnis nicht erreichen liess, hat das EDI das Amt allerdings angewiesen, das Vorgehen für die getroffenen Verfügungen teilweise in Wiedererwägung zu ziehen.

Um auch in Bereichen, die nicht oder nur teilweise der Kompetenz des Bundes übertragen worden sind, vermehrt KVG-taugliche Lösungen zu fördern, hat das EDI verschiedentlich versucht, am Aufbau eines konstruktiven Dialogs zwischen den verschiedenen Partnern mitzuhelfen. Ein erstes Resultat ist in der Tagung zu sehen, die das EDI im Februar 1997 unter Beteiligung der am Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes beteiligten Kreise durchführen wird. Hauptziel dieser Tagung wird es in der Tat sein, eine Initialzündung auszulösen, die einen Zusammenarbeits- und Gesprächsprozess zwischen den beteiligten Partnern in Gang bringen soll.

2.3 Gesundheitswesen

2.3.1 Sicherheit der Patienten und marktwirtschaftliche Erneuerung

Im Zuge der 1993 beschlossenen Massnahmen in den Bereichen Sicherheit der Patienten und marktwirtschaftliche Erneuerung wurden folgende Fortschritte erzielt:

2.3.1.1 Heilmittel

Auf eidgenössischer Ebene sind Lücken im bestehenden Regelwerk zur Heilmittelkontrolle geschlossen worden:

Am 1. April wurde die Medizinprodukteverordnung in Kraft gesetzt. Sie legt die grundlegenden Anforderungen an Geräte, die in der Medizin verwendet werden (z.B. Herzschrittmacher, künstliche Gelenke usw.), bezüglich Sicherheit, Wirksamkeit und Zuverlässigkeit fest.

Am 1. August traten der Bundesbeschluss über die Kontrolle von Blut, Blutprodukten und Transplantaten sowie vier darauf abgestützte Verordnungen in Kraft (vgl. auch Band 1, 2 Abschnitt). Damit wurden die im Anschluss an die Verunreinigung von Blut und Blutprodukten mit dem Aids-Erreger gestellten Forderungen nach mehr Sicherheit dieser Produkte erfüllt.

Eine vom EDI eingesetzte Expertenkommission schliesslich hat den Entwurf für ein eidgenössisches Heilmittelgesetz erarbeitet, welcher anfangs 1997 in die Vernehmlassung gegeben werden soll.

2.3.1.2 Chemikalien

Der Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz) wurde in eine breite Vernehmlassung gegeben. Der Entwurf wurde insgesamt positiv aufgenommen, wenn auch zahlreiche kritische Bemerkungen - insbesondere bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen - geäußert wurden. Der Bundesrat hat das EDI beauftragt, unter Würdigung der in der Vernehmlassung geäußerten Kritik bis Ende 1997 Botschaft und Entwurf für eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten.

2.3.2 Suchtmittelpolitik

Neben der Diskussion um eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes auf Basis des Expertenberichtes der „Kommission Schild“ (vgl. Band 1, 2. Abschnitt) standen folgende Geschäfte im Vordergrund:

2.3.2.1 Versuche mit ärztlicher Verschreibung von Betäubungsmitteln

Die gesundheitliche und psychosoziale Situation der Teilnehmenden an den Projekten zur ärztlichen Verschreibung von Betäubungsmitteln hat sich weiter stabilisiert. Das zeigt der zweite, im Oktober publizierte Zwischenbericht der Forschungsbeauftragten. Die Versuchsperiode dauerte bis Ende Dezember. Seit Juli wurden keine neuen Patienten mehr aufgenommen. Der Bundesrat hat aber beschlossen, dass Drogenabhängige, die bis zum Versuchsende am 31. Dezember an den Verschreibungsversuchen teilnehmen, bis spätestens Ende 1998 weiterbehandelt werden können, sofern dafür eine medizinische Indikation vorliegt.

2.3.2.2 Engere Zusammenarbeit in der Drogenfrage

Bund, Kantone und Städte haben in der Absicht, ihre Anstrengungen zur Verminderung der Drogenprobleme besser zu koordinieren, eine interdisziplinär und paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe „Nationaler Drogenausschuss“ ins Leben gerufen. Zur ersten Präsidentin wurde die Gesundheits- und Fürsorgedirektorin des Kantons Zürich gewählt.

2.3.2.3 Drogenpolitische Szenarien für die Schweiz

In Erfüllung des Postulates Rechsteiner (92.3590) hat die Subkommission Drogenfragen der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission dem Bundesrat einen Bericht über verschiedene drogenpolitische Szenarien unterbreitet. Sie empfiehlt, das bundesrätliche Vier-Säulen-Modell (Prävention, Therapie, Schadensverminderung, Repression) umgehend durch die Verwirklichung der Empfehlungen der Expertenkommission zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes („Kommission Schild“) zu ergänzen. Längerfristig wird ein Modell der reglementierten Zugänglichkeit von verschiedenen Suchtmitteln zur Diskussion gestellt, welche sich an der Gefährlichkeit der verschiedenen Substanzen orientiert.

2.3.3 Sicherheit von Lebensmitteln

Der sichere Umgang mit Lebensmitteln stand ganz besonders im Brennpunkt des öffentlichen Interesses.

2.3.3.1 Gentechnisch hergestellte oder veränderte Lebensmittel

Im Dezember wurden erstmals gentechnisch veränderte bzw. hergestellte Lebensmittel zum Publikumsverkauf zugelassen. Aufgrund der geltenden Lebensmittelgesetzgebung sind solche Lebensmittel nur zugelassen, falls von ihnen keine Gesundheitsgefährdung ausgeht und deren gentechnische Produktionsweise transparent deklariert wird. Um den Konsumentinnen und Konsumenten eine bewusste Wahl zu ermöglichen, ist es obligatorisch, gentechnisch veränderte oder gentechnisch hergestellte Lebensmittel als solche zu deklarieren. Das Bewilligungsverfahren für gentechnisch veränderte und gentechnisch hergestellte Lebensmittel, Zusatzstoffe und Verarbeitungshilfsstoffe wurde in einer Departementsverordnung des EDI geregelt und die Deklarationspflicht für gentechnisch hergestellte Lebensmittel konkretisiert.

2.3.3.2 Schutz der Menschen vor einer Übertragung des Rinderwahnsinns

Nachdem im Frühjahr eine britische Forschergruppe über eine neue Variante der Creutzfeld-Jakob-Krankheit berichtet und als wahrscheinlichste Ursache für deren Entstehung eine Übertragung des BSE-Erregers auf den Menschen vermutet hatte, wurden die in der Schweiz im Jahre 1990 getroffenen Massnahmen gegen die Bovine Spongiforme Enzephalopathie (BSE) einer Überprüfung unterzogen. Zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung mussten keine zusätzlichen Sofortmassnahmen angeordnet werden. Um den Konsumentinnen und Konsumenten eine bewusste Wahl zu ermöglichen, wurde jedoch auf den 1. Mai die Herkunftsdeklaration auch von offen und in Restaurants verkauftem Fleisch für obligatorisch erklärt.

2.4 Kultur

2.4.1 150. Geburtstag des Schweizerischen Bundesstaates

Die Vorbereitungsarbeiten für den 150. Geburtstag des Schweizerischen Bundesstaates sind dieses Jahr weit fortgeschritten. Neben der Auswahl vieler privater Projekte, die mit finanzieller Unterstützung des Bundes der Gründung und der Entwicklung unseres Bundesstaates gedenken, erfolgte auch eine erste Konzeptionierung verschiedener Veranstaltungen, an denen sowohl der Bundesrat wie auch die eidgenössischen Räte und das Bundesgericht teilnehmen werden. Einen Höhepunkt bildet dabei der 12. September 1998, der als Fest für die breite Bevölkerung geplant ist und bei welchem die Jugend als Festgestalterin im Zentrum stehen soll. Es haben auch verschiedene Kantone den Wunsch geäussert, aktiv an der Jubiläumsgestaltung mitzuwirken.

2.4.2 Frankfurter Buchmesse

Die Schweiz ist eingeladen worden, 1998 das "Schwerpunktthema" (so die offizielle Bezeichnung der Gastländer) an der Frankfurter Buchmesse zu bilden. Diese Einladung fällt zusammen mit dem 150. Geburtstag des Schweizerischen Bundesstaates. Die Frankfurter Buchmesse selbst kann 1998 die 50. Durchführung feiern. Ein Trägerverein, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes sowie der schweizerischen Verlegerverbänden und den Autorenvereinigungen, wurde am 15. Februar gegründet. Er erarbeitete unter der Federführung des BAK in einer Konzeptgruppe ein erstes Grobkonzept. Der Kostenrahmen beträgt 5 Mio. Franken. Als Projektleiter konnte Christoph Vitali gewonnen werden. Am 26. Juni hat der Bundesrat beschlossen, den Auftritt der Schweiz an dieser bedeutenden internationalen Buchmesse mit insgesamt 3 Mio. Franken zu unterstützen.

2.4.3 Erfolgsabhängige Filmförderung

Als Ergänzung zur bisherigen selektiven Filmförderung konnten dieses Jahr die Grundlagen für die erfolgsabhängige Filmförderung geschaffen werden. Diese sieht vor, dass Regie, Produktion, Verleih und Kino über die Kinoeintritte für Schweizer Filme ein Guthaben erwirtschaften, das sie für die Produktion ihres nächsten Films oder für den Verleih eines wertvollen Films einsetzen können. Pro Eintritt werden höchstens zehn Franken gutgeschrieben. Mit diesem Instrument, das ab 1997 versuchsweise für die Dauer von fünf Jahren wirksam wird, soll dem Verlust des Schweizer Films an Marktanteilen und Zuschauerzahlen entgegengewirkt werden. Als Trägerschaft wurde der Verein SUCCES CINEMA gegründet, bestehend aus dem Bund, der SRG, der Kulturstiftung SUISSIMAGE und dem Teleclub, die den überwiegenden Teil der Finanzen aufbringen.

2.5 Umweltpolitik

2.5.1 Nachhaltige Entwicklung

Am 28. Februar hat der Bundesrat den Bericht "Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz" des IDA Rio zur Kenntnis genommen. Der Bericht gibt eine Bestandesaufnahme über die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der verschiedenen Teilpolitiken. Gleichzeitig beauftragte er den IDA Rio, bis Frühjahr 1997 einen Aktionsplan für die nachhaltige Entwicklung auszuarbeiten. Der Aktionsplan soll weitere konkrete Massnahmen für die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz beinhalten und im Parlament behandelt werden.

2.5.2 Marktwirtschaftliche Instrumente

Die marktwirtschaftlich ausgerichtete Umweltpolitik stützt sich vermehrt auf Anreize, Kooperation und Eigenverantwortung. Im Vordergrund standen die Arbeiten zum CO₂-

Gesetz sowie zu den Verordnungen über die Lenkungsabgaben auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) und auf dem Schwefelgehalt von Heizöl Extraleicht. Die Verordnungen zu den beiden Lenkungsabgaben, welche das Parlament mit der Änderung des Umweltschutzgesetzes beschlossen hat, werden Anfang 1997 in die Vernehmlassung gegeben. Die Vernehmlassung zum CO₂-Gesetz konnte am 23. Oktober eröffnet werden. Das Gesetz schlägt eine Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2010 um 10 % vor, verglichen mit 1990. Zu diesem Ziel sollen in erster Linie die ohnehin geplanten Massnahmen des Bundes sowie freiwillige Massnahmen beitragen. Nur wenn das Ziel damit nicht erreicht werden kann, soll als subsidiäres Instrument eine CO₂-Abgabe eingeführt werden.

2.5.3 Verordnungsprogramm zum revidierten USG 1995

Die Referendumsfrist zum revidierten Umweltschutzgesetz (USG) (Parlamentsbeschluss vom 21.12.1995) ist am 9. April unbenutzt abgelaufen. Die Inkraftsetzung der Vorlage durch den Bundesrat ist für den 1. Juli 1997 vorgesehen.

Die Umsetzung des revidierten Gesetzes erfordert die Ausarbeitung und Inkraftsetzung von zehn neuen Verordnungen (acht bundesrätliche und zwei departementale) sowie die Änderung von sieben bereits bestehenden bundesrätlichen Verordnungen. Als erste Verordnung dieses Programms hat der Bundesrat am 20. November die Verordnung über die Eidgenössische Fachkommission für biologische Sicherheit (EFBS) verabschiedet und auf den 1. Januar 1997 in Kraft gesetzt. Ein weiterer Teil dieses Programms mit den Schwerpunkten Lenkungsabgaben, Sanierung Altlasten, umweltgefährdende Stoffe sowie Immissionsschutz soll wenn möglich auf den 1. Juli 1997, der letzte Teil mit den Schwerpunkten Bio-/Gentechnologie, Bodenschutz, Finanzierung der Altlastensanierung sowie Technologieförderung auf den 1. Juli 1998 in Kraft treten.

2.5.4 Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer

Am 4. September hat der Bundesrat den Entwurf zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes angenommen. In Zukunft werden sowohl die Abwasserbeseitigung und -reinigung als auch die Abfallbeseitigung mit kostendeckenden Gebühren finanziert werden. Dies hat zur Folge, dass die Bundesbeiträge stark gekürzt und - im Sinne eines Beitrags der Schweiz zum Schutz der Nordsee - nur noch für die Stickstoffreduzierung in Abwasserreinigungsanlagen aufrechterhalten werden. Die Änderung soll Mitte 1997 in Kraft treten.

2.5.5 Bericht über lufthygienische Massnahmen des Bundes und der Kantone

Die Emissionsziele für Stickoxide und flüchtige organische Verbindungen sind nicht zeitgerecht erreicht worden. Die bisher rechtskräftig erlassenen und die im Grundsatz beschlossenen Massnahmen sind zwar richtig, genügen jedoch nicht, um die Luftqualitätsziele langfristig zu erreichen. Für die Zukunft entscheidend ist, dass die Anliegen der Luft-

reinhaltung in der Verkehrs-, Energie-, Wirtschafts-, Raumplanungs-, Landwirtschafts- und Finanzpolitik besser berücksichtigt werden.

2.5.6 Landschaftskonzept Schweiz (LKS)

Das LKS soll zu einer umfassenden Kohärenzpolitik des Bundes beitragen, indem es eine unter allen Partnern des Bundes abgestimmte Politik im Bereich Natur und Landschaft formuliert. Zur Umsetzung sieht es Massnahmen im Kompetenzbereich des Bundes vor. Den Kantonen wird ein grosser Handlungsspielraum belassen.

Mit seinem partnerschaftlichen Ansatz verstärkt das LKS nicht nur die Anliegen von Natur und Landschaft. Es ist zugleich ein Beitrag der Schweiz zur Umsetzung der Postulate des Erdgipfels von Rio 1992 sowie zur Paneuropäischen Strategie für biologische und landschaftliche Vielfalt.

2.5.7 Moorschutz

Am 1. Juli ist die Moorlandschaftsverordnung und damit das Inventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung in Kraft getreten. Es umfasst in 19 Kantonen total 88 Objekte auf insgesamt 2 % der Landesfläche. Für anfangs 1997 ist der Entscheid des Bundesrates über die Moorlandschaft Grimsel vorgesehen.

Am 9. Dezember hat der Bundesrat eine zweite Serie von 377 Flachmooren von nationaler Bedeutung in 16 Kantonen beschlossen und auf den 1. März 1997 in Kraft gesetzt. Zusammen mit der im Rahmen der Flachmoorverordnung 1994 beschlossenen ersten Serie umfasst das Flachmoorinventar in 23 Kantonen total 1'100 Objekte auf insgesamt 0,4 % der Landesfläche. Der Erlass der abschliessenden dritten Serie mit den letzten 79 Objekten ist für 1998 vorgesehen.

Mit dem Moorlandschafts-, dem Flachmoor- und dem Hochmoorinventar (1991, 524 Objekte in 22 Kantonen auf insgesamt 0,035 % der Landesfläche) wird dem Auftrag von Artikel 24sexies Absatz 5 der Bundesverfassung (dem sog. "Rothenthurm-Artikel"), konkretisiert in der am 1. Februar 1996 in Kraft getretenen Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz, entsprochen, die Moore und die Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung zu schützen.

2.5.8 Alpenkonvention

Im Sommer konnte eine Einigung zwischen Bund und Alpenkantonen bezüglich der Ratifikation der Alpenkonvention und ihrer Protokolle erreicht werden. Dieser Durchbruch war die Folge einer klaren Stellungnahme des Bundesrates für Konvention und abgeschlossene Protokolle sowie einer neu gefundenen kooperativen Zusammenarbeit sowohl zwischen Bund und Alpenkantonen als auch innerhalb der Bundesverwaltung. Die Ausarbeitung der Ratifikationsbotschaft wird nun begleitet von einer Arbeitsgruppe Bund/Alpenkantone.

2.5.9 Internationale Zusammenarbeit

Als Land mit relativ strengen Umweltschutzvorschriften und angesichts der Begrenztheit einer nationalen Umweltpolitik hat die Schweiz grosses Interesse an einer erhöhten Konvergenz oder gar einer internationalen Harmonisierung der umweltpolitischen Instrumente. Die Vorarbeiten dazu erfolgen mehrheitlich im Rahmen internationaler Organisationen. Die Schweiz hat sich bemüht, im Berichtsjahr in den wichtigsten einschlägigen Gremien eine aktive Rolle zu spielen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Arbeiten innerhalb der OECD, UNEP, WTO, CSD, ECE/UNO sowie im Rahmen der bestehenden Umweltkonventionen (Weiterentwicklung, Umsetzung).

Ein wichtiges Mittel für die internationale Umweltpolitik der Schweiz ist die Förderung der Region Genf als ein Zentrum, wo internationale Organisationen (IGO und NGO) ihren Sitz haben und einschlägige Konferenzen durchgeführt werden. Mit gezielter Unterstützung wurde die Rolle Genfs als Zentrum für das internationale „Networking for sustainable Development“ gestärkt.

2.6 Gleichstellung von Frau und Mann

2.6.1 Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes (GIG)

Bereits zu Anfang des Jahres hat das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) mit den Vorbereitungsarbeiten für die Umsetzung des am 1. Juli in Kraft getretenen GIG begonnen. Dazu gehörten die Erarbeitung von Strukturen, Richtlinien, Anleitungen und Formularen für die Behandlung der Gesuche um Finanzhilfe gemäss Artikel 14 und 15 GIG sowie die Bereitstellung von Informationsmaterial über das GIG zuhanden der interessierten Kreise. Insbesondere organisierte das EBG Fachtagungen und Kurse zum Thema Stellenbewertung vor allem für Personalverantwortliche, Gewerkschaften und Gerichte.

2.6.2 Folgearbeiten 4. UNO-Weltfrauenkonferenz, Peking

Das EBG führt den Vorsitz der interdepartementalen Arbeitsgruppe, die den nationalen Aktionsplan für die Folgearbeiten erarbeitet.

2.6.3 Dokumentationsstelle für Frauenfragen

Die Anfragen, speziell das GIG betreffend, sowie die Quantität der aktuellen, vor allem wissenschaftlichen Fachliteratur im Bereich der Gleichstellung haben zugenommen. Der Katalogisierungsrückstand konnte noch nicht aufgeholt werden. Die Dokumentationsstelle wird das Informatiksystem wechseln und sich reorganisieren müssen, um dem beträchtlichen Zuwachs an Anfragen und Dokumenten genügen zu können.

2.6.4 Eidgenössische Kommission für Frauenfragen

Die Schwerpunktthemen waren für die Kommission die Publikation des Berichts „Die Kandidatinnen in den Medien. Geschlechtsspezifische Medienanalyse zu den Eidg. Wahlen 1995“ und die Vernehmlassungsstellungnahme zur Reform der Bundesverfassung. Die Kommission organisierte eine Gesprächsrunde am Eröffnungstag des 5. Schweizerischen Frauenkongresses in Bern sowie ein Hearing mit Vertretern von gleichstellungsengagierten Männergruppen. Aus Anlass des zwanzigjährigen Bestehens der Frauenkommission fand in Luzern eine Jubiläumsveranstaltung statt.

2.7 Meteorologie

Die SMA ist ab 1997, zusammen mit dem Bundesamt für Landestopographie (L+T), Pilotamt des Bundes zur Einführung von New Public Management (NPM), also der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Die Vorbereitung dieser Reform, die unter anderem die Entflechtung von politischer und betrieblicher (strategischer von operativer) Führung zum Ziele hat, war nebst dem operationellen Betrieb als nationaler Wetterdienst der Schweiz markanter Schwerpunkt der Tätigkeiten der SMA im Berichtsjahr. Die Erarbeitung der neuen Führungsinstrumente Leistungsauftrag und Globalbudget stand dabei im Vordergrund. Zwingende Voraussetzung für ein Leistungsauftragsamt ist die Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung auf Vollkostenbasis. Die entsprechenden Vorarbeiten wurden geleistet, um ab 1. Januar 1997 den operationellen Betrieb aufnehmen zu können. Dabei ist zu beachten, dass die Einführung einer verlässlichen Kostenrechnung einen mehrjährigen Prozess darstellt.

Mit dem Beitritt zum Abkommen EUMETNET für die Gründung einer Konferenz der Nationalen Wetterdienste in Europa verstärkt die SMA als nationaler Wetterdienst und Kompetenzzentrum der Schweiz im meteorologischen und klimatologischen Bereich ihre Zusammenarbeit im Rahmen der internationalen meteorologischen Gemeinschaft.

Im Rahmen des Beitrages des Bundes an das GAW(Global Atmosphere Watch)-Programm der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) stehen Ende 1996 beide vorgesehenen Kalibrationszentren in Betrieb.

2.8 Bau- und Beschaffungswesen

2.8.1 Gesetz und Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen

Am 1. Januar sind das Bundesgesetz und die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB/VoeB) in Kraft getreten. Das neue Beschaffungsrecht, welches insbesondere im Baubereich teilweise erhebliche Änderungen mit sich bringt, stellt hohe Anforderungen an die Auftraggeber des Bundes. Daher wird seit dem Herbst 1995 sowohl amtsintern als auch im Rahmen der vom Amt geleiteten Konferenz der Bauorgane des

Bundes (KBOB) diesbezüglich der Aus- und Weiterbildung aller betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Umsetzung der neuen Vorschriften führt zu einer Mehrbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies nicht zuletzt deshalb, weil wichtige Grundsätze des BoeB und der VoeB - trotz wiederholter Informationen - bei den angesprochenen Kreisen ausserhalb der Bundesverwaltung noch nicht überall bekannt sind. So entsprechen die Angebote oft nicht den Vorgaben, und das Amt sieht sich immer wieder mit der irrigen Meinung konfrontiert, im Rahmen des Beschaffungswesens des Bundes dürften einzelne Landesgegenden oder bestimmte Gruppen von Anbieterinnen und Anbietern bevorzugt behandelt werden. In diesen Bereichen muss daher in Zukunft noch vermehrt Aufklärungsarbeit geleistet werden.

2.8.2 Ökologie

Grosse Fortschritte konnten in diesem Jahr wieder bei der Umsetzung des Postulats „ökologisches bzw. nachhaltiges Bauen“ erzielt werden. Insbesondere wurden mit allen Projektleitern Workshops zum Thema „umweltgerechtes Bauen“ durchgeführt, welche dazu beitragen, den Kundennutzen, den ökologischen und kulturellen Nutzen sowie die Kosten über die Lebensdauer eines Bauprojektes zu optimieren.

2.9 Statistik

Der Bundesrat hat am 18. März erstmals ein statistisches Mehrjahresprogramm verabschiedet, das auf der Grundlage des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 zu erstellen ist und von dem das Parlament im Rahmen der Legislaturplanung Kenntnis genommen hat. Das statistische Mehrjahresprogramm gibt einen Überblick über die statistischen Aktivitäten des Bundes von 1995 bis 1999.

Die Vernehmlassungsfrist zur Volkszählung 2000 und 2010, die neu konzipiert wird und - in Übereinstimmung mit den beiden Motionen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates "Vereinfachung der Eidgenössischen Volkszählung 2000" (95.3556) und "Neuausrichtung der Eidgenössischen Volkszählung 2010" (95.3557) - registergestützt durchgeführt werden soll, ist am 9. November abgelaufen. Vorgeschlagen wird eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 3. Februar 1860 und des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992. Es sind 81 Vernehmlassungsantworten eingetroffen, die grundsätzlich mit der Stossrichtung einer registergestützten Volkszählung einverstanden sind.

Die Ergebnisse der Betriebszählung 1995, die gegenüber 1985 bzw. 1991 einen markanten wirtschaftlichen Strukturwandel in der Schweiz nachweisen, konnten an einer Medienkonferenz im Dezember vorgestellt werden.

2.10 Nationales Sportanlagenkonzept (NASAK)

Das von der ESSM ausgearbeitete Nationale Sportanlagenkonzept (NASAK) ist am 23. Oktober vom Bundesrat gutgeheissen worden. Dieses Konzept soll die Zusammenarbeit und Koordination unter den Schweizer Sportverbänden fördern und eine optimale Auslastung der Sportanlagen sicherstellen. Dem Bund steht damit ein Planungs- und Koordinationsinstrument im Rahmen des Raumplanungsgesetzes im Bereich der Sportanlagen zur Verfügung. Der Bundesrat hat das Departement beauftragt, bis im Jahre 1998 unter Berücksichtigung der Finanzlage Entscheidungsgrundlagen über allfällige Finanzhilfen des Bundes an Sportanlagen von nationaler Bedeutung nach dem Jahr 2000 auszuarbeiten.

3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte

3.1 Frage NR/31: Alkoholkonsum bei Jugendlichen

3.1.1 Fragen

Während in den letzten Jahren der Alkoholkonsum insgesamt abgenommen hat, ist er bei den Jugendlichen angestiegen.

- 311 Weshalb wurde das Massnahmenpaket des Bundes im Bereich des Alkoholkonsums zurückgestellt?
- 312 Welche Massnahmen trifft der Bund im Bereich des Alkoholkonsums Jugendlicher und welche Mittel stehen ihm zur Verfügung?
- 313 Eine Untersuchung der schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme hat gezeigt, dass die Jugendschutzbestimmungen in der Schweiz kaum durchgesetzt werden. Welche Schlussfolgerungen zieht der Bundesrat aus diesen Erkenntnissen?

3.1.2 Antworten

- 311 Der Bundesrat ist sich der grossen volksgesundheitlichen und sozialen Bedeutung des Alkoholproblems in unserer Gesellschaft bewusst. Er hat aus diesem Grund ein entsprechendes Massnahmenpaket in Aussicht gestellt. In seiner Antwort zur Motion Gonseth (95.3321) über die Alkoholprävention bei Jugendlichen (Motion wurde als Postulat überwiesen) hat der Bundesrat erklärt, dass die knappen Bundesfinanzen jedoch frühestens ab 1997 verstärkte Anstrengungen in der Alkoholprävention erlauben werden.

- 312 Der Bund unterstützt Präventionsprojekte im Bereich der Schule sowie zur Förderung von nicht-alkoholischen Getränken (kantonale Projekte wie „Spas im Glas“ (BE), „Mix-Up“ (LU) oder „Cool“ (ZG)). Internationale Erfahrung zeigt, dass für eine effektive Alkoholprävention bei Jugendlichen die Vorbildwirkung der Erwachsenen wichtig ist. Deshalb wirken sich weitere Projekte über Verkehrssicherheit oder ärztliche Früherkennung von Alkoholmissbrauch ebenfalls günstig auf die Jugendlichen aus.

Um die Jugend vor dem zusehends grösseren Angebot von „Softspirituosen“ zu schützen, sieht der Bundesrat im Rahmen des teilrevidierten Alkoholgesetzes eine entsprechende Verordnungsänderung vor (Art. 95 Abs. 2 und 4 der Verordnung zum Alkohol- und Hausbrennereigesetz). Inskünftig sollen für die „Softspirituosen“ die gleichen Handels- und Werberestriktionen gelten wie für die übrigen Spirituosen.

Für die Alkoholprävention durch Information und Erziehung standen dem Bund 1996 zwei Mitarbeitende und Fr. 590'000.-- zur Verfügung.

- 313 Die Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen (EKA) hat die erwähnte Studie angeregt und aufgrund der Resultate zusammen mit dem Schweizer Wirtverband eine Informations-Kampagne bei Wirten und Serviceangestellten lanciert.

Für den Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Jugendschutzbestimmungen sind die Kantone zuständig.

3.2 Frage SR/6: Gesundheitsförderungspolitik

3.2.1 Fragen

Nach Artikel 19 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) sollen die Versicherer mit den Kantonen eine Institution betreiben, die Massnahmen zur Förderung der Gesundheit und zur Verhütung von Krankheit anregt, koordiniert und evaluiert. Der Bund hat diese Aufgabe zu übernehmen, falls die Institution nicht gegründet wird.

- 61 Welche Massnahmen hat der Bund bisher aufgrund von Artikel 19 KVG getroffen und welche Mittel hat er dafür bereitgestellt?
- 62 Wie wird die Koordination zwischen Bund und Kantonen einerseits und die Koordination bestehender Aktivitäten in den Kantonen andererseits geregelt, damit die bereitgestellten Mittel effizient eingesetzt werden?
- 63 In anderen Industrieländern werden für die Gesundheitsförderung erweiterte und moderne Programme eingesetzt. Inwieweit werden solche neuen Wege auch in der schweizerischen Gesundheitspolitik berücksichtigt?
- 64 Wie beurteilt der Bundesrat die bestehenden Divergenzen bezüglich der Notwendigkeit der Gesundheitsförderung in der Forschung? Besteht ein forschungspolitischer Handlungsbedarf?

3.2.2 Antworten

61 Die Kantone und Versicherer haben sich im Juni auf eine in Artikel 19 KVG vorgesehene Einrichtung geeinigt. Ernannet wurde die heutige Fondation suisse pour la promotion de la santé mit Sitz in Lausanne. Die Statutenänderungen dieser Stiftung, die der Aufsicht des EDI unterstellt war, wurde von diesem gutgeheissen. Die Stiftung wird ihre neuen Aufgaben erst ab 1998 wahrnehmen.

Der Bund gehörte bereits zu den Mitgliedern der bisherigen Organisation. Sie wurde mit Fr. 240 000.-- pro Jahr vom Bund unterstützt. Damit war gewährleistet, dass der Bund gleichermassen vertreten war wie die Kantone. Der Bund sollte sich weiterhin mit einem Beitrag in dieser Höhe beteiligen.

62 Kantone und Bund sind in den wichtigen Organen der Stiftung vertreten, insbesondere im Stiftungsrat (BAG). Die Koordination der Aktivitäten der verschiedenen Beteiligten, die im Bereich Prävention und Förderung der Gesundheit tätig sind, einschliesslich der privaten Organisationen, ist eine der im Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Aufgaben. Das BSV wird im Juni 1997 prüfen, ob das von der Stiftung vorgelegte Aktivitätenprogramm auch wirklich Vorschläge zur Erfüllung dieser Aufgabe enthält.

63 Mit den Aids- und Drogenprogrammen, die gemäss modernen Gesundheitsförderungsansätzen konzipiert wurden, hat die Schweiz wichtige Erfahrungen gesammelt. Sie gelten international als beispielhaft.

64 Es kann nicht vom Vorliegen von Divergenzen gesprochen werden. Bis anhin wurden lediglich andere Prioritäten gesetzt, weil die sozialwissenschaftliche, ökonomische, politologische oder die Begleitforschung von Programmen nicht denselben Stellenwert hatten wie die biomedizinische Forschung. Deshalb müssen verschiedene grundlegende Aspekte der Gesundheitsförderung und des Gesundheitswesens in die Prioritätenliste der nächsten Forschungsperiode (2000 - 2003) aufgenommen werden. Folgende Fragen sollten zu den Schwerpunkten gehören:

- Wie ist die Wirkung (Impact) von Programmen?
- Wie lassen sich Synergien von verschiedenen Programmen optimieren?
- Wie erleichtert man die Übertragung der Erkenntnisse von einem Bereich auf den anderen?
- Wie sollen die Evaluationskriterien und die Kriterien der Qualitätssicherung festgelegt werden und wie wird gewährleistet, dass die Ergebnisse optimal genutzt werden?
- Wie kann man die Gesundheitsförderung und das Gesundheitswesen zu einem Bestandteil einer kohärenten Gesundheitspolitik machen?

Justiz- und Polizeidepartement

1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick

Die departementalen Aktivitäten konzentrierten sich schwergewichtig auf die Bereiche Verfassungsreform, Ausländer und Asyl sowie innere Sicherheit.

1.1 Verfassungsreform

Bei der Verfassungsreform lauteten die Ziele: Auswertung der Volksdiskussion, Verabschiedung der Botschaft mit konzeptgerechter Aufteilung der Bundesbeschlüsse und Weiterführung der Öffentlichkeitsarbeit.

Die Volksdiskussion zur Verfassungsreform wurde planmässig Ende Februar abgeschlossen. In einem ersten Auswertungsschritt sind die zentralen politischen Aussagen herausgearbeitet worden. Dieses Vorgehen erlaubte dem Bundesrat, seine Grundsatzentscheide etappenweise und in Kenntnis der Vernehmlassungsergebnisse zu treffen. Anfang Juni sind die Ergebnisse der Öffentlichkeit vorgestellt worden; mit der Broschüre „Volksdiskussion - Stimmen, Ergebnisse, Perspektiven“ sind alle Personen und Organisationen, die eine Stellungnahme eingereicht haben, über das Resultat der Volksdiskussion orientiert worden; die detaillierte Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens ist im September veröffentlicht worden. Verschiedene Stellungnahmen haben zu einer Überarbeitung des Entwurfes geführt, ohne dass vom Gesamtkonzept abgewichen werden musste.

Am 20. November hat der Bundesrat die Botschaft gemäss Zeitplan verabschiedet. Mit der Unterbreitung von drei Bundesbeschlüssen (Vorlage A: nachgeführte Bundesverfassung; Vorlage B: Reform der Volksrechte; Vorlage C: Reform der Justiz) ist am Konzept der „Verfassungsreform als Prozess“ festgehalten worden, indem die Nachführung der Verfassung klar von den Reformpaketen getrennt bleibt.

Die Botschaft des Bundesrates ist im Dezember als leichtverständliche und zeitgemäss gestaltete Sonderbroschüre „Die Botschaft im Überblick“ zusammen mit dem Text des Verfassungsentwurfes veröffentlicht worden. Die Pressekonferenz und die weiteren Öffentlichkeitsarbeiten zur Botschaft haben ein breites und positives Medienecho und ein gesteigertes Interesse an der Verfassungsreform gebracht. In beiden Räten sind die Verfassungskommissionen bestellt und die Kommissionsarbeiten für das Jahr 1997 organisiert worden.

1.2 Ausländer und Asyl

In der Ausländer- und Asylpolitik wurden folgende Ziele verfolgt: Fortführung der Arbeiten für die Konkretisierung einer Migrationspolitik, Reduktion des Zuwachses der ausländischen Wohnbevölkerung und Förderung der Rückkehr der aufgenommenen Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien.

Die Stellungnahmen zum Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik sind nicht unerwartet kontrovers ausgefallen. Der Bundesrat setzte deshalb eine Expertenkommission ein, die vor dem Hintergrund der Vernehmlassungsergebnisse Vorschläge für eine Migrationspolitik ausarbeiten soll.

Die Zuwachsrate der ausländischen Wohnbevölkerung konnte stark reduziert werden; betrug sie 1991 noch über 6 %, sank sie im Berichtsjahr auf unter 1%. Diese Entwicklung ist hauptsächlich auf den Beschluss des Bundesrates zurückzuführen, die Rekrutierung von Arbeitskräften weitgehend auf die EU-/EFTA-Staaten zu beschränken. Dabei hat insbesondere der Umwandlungsstopp von Saison- in Jahresaufenthaltsbewilligungen bei Staatsangehörigen aus Ex-Jugoslawien Wirkung gezeigt.

Die humanitäre Asyl- und Flüchtlingspolitik wurde bei gleichzeitiger Bekämpfung des Asylmissbrauchs weitergeführt. Die Gesuchszahlen lagen knapp über den Eingängen des Vorjahres. In der Abstimmung vom 1. Dezember über die Volksinitiative „gegen die illegale Einwanderung“ hat die Mehrheit von Volk und Ständen der Politik des Bundesrates zugestimmt. Hinsichtlich der bosnischen Staatsangehörigen hob der Bundesrat im Frühjahr die besonderen Aufenthaltsregelungen teilweise auf und ordnete für 1997 eine gestaffelte Rückkehr an. Die freiwillige Rückkehr wurde mit Erfolg gefördert. Ebenfalls im Frühjahr wurde die Ausreisefrist für abgewiesene Asylsuchende aus der Bundesrepublik Jugoslawien bis Ende März 1997 verlängert, da sich dieses Land völkerrechtswidrig weigert, die eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen.

1.3 Innere Sicherheit

Im Bereiche der inneren Sicherheit bestand ein erstes Ziel in der Vorbereitung der Ausführungserlasse zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit. Da die parlamentarische Beratung des Gesetzes länger als erwartet dauert, musste der Bundesrat die Geltungsdauer von provisorischen Verordnungen (Sicherheitsprüfungen, Staatsschutzinformationssystem) verlängern; die Bundespolizei arbeitet deshalb immer noch aufgrund departementaler Weisungen. Damit verzögert sich der Abschluss der Arbeiten zur Umsetzung der Aufträge der PUK-EJPD. Während den Beratungen des Gesetzes war das Projekt „Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs“ sistiert, bis feststand, ob auch präventive Telefonüberwachungen vorgesehen würden. Nach dem Verzicht auf solche sind die Vorarbeiten wieder aufgenommen worden, insbesondere weil das Projekt wegen der Liberalisierung des Post- und Fernmeldeverkehrs auch zeitlich dringlich wird.

Sodann ging es um die Fortsetzung der Vorarbeiten zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, die von mehreren Standesinitiativen und Motionen gefordert wird; sie werden nach Zeitplan abgewickelt. Die mit den Vorarbeiten beauftragte Expertenkommission hat festgestellt, dass die grossen Unterschiede in der Organisation der strafrechtlichen Untersu-

chung und Beurteilung in einigen Kantonen zu stärkeren Eingriffen in die Organisationsautonomie führen könnte.

Schliesslich war beabsichtigt, die Botschaft zur Revision des Allgemeinen Teils des Strafbuches und des Jugendstrafrechts fertigzustellen. Die Arbeiten haben sich aufgrund anderer wichtiger Projekte verzögert.

2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung

2.1 Innere Sicherheit

Die Sicherung und Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten auf dem Gebiet der inneren Sicherheit bildete im Berichtsjahr einen Schwerpunkt der departementalen Tätigkeiten; der Handlungsspielraum der Schweiz beschränkt sich gegenwärtig nämlich weitgehend darauf, negativen Konsequenzen infolge der Nichtmitgliedschaft bei der Europäischen Union (EU) entgegenzuwirken. Alle Nachbarstaaten der Schweiz sind Mitglied der EU und der Schengener-Gruppe, und sie bauen ihre Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (namentlich Polizei, Einwanderung und Asyl) laufend aus.

Das Schengener-Übereinkommen, das - unter anderem - die Sicherheitskooperation regelt und eine systematische Personenkontrolle an der Aussengrenze vorschreibt, wird seit 1995 von sieben Staaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Spanien) angewendet. Italien und Österreich sehen eine Inkraftsetzung für 1997 vor. Bei der Überarbeitung des Maastrichter-Vertrages über die Europäische Union ist im Bereich der inneren Sicherheit ein weiterer Ausbau des Gemeinschaftsrechts zu erwarten.

Wie das Departement dem Bundesrat in einem Bericht zu den möglichen Auswirkungen der europäischen Sicherheitszusammenarbeit auf die Schweiz dargelegt hat, besteht Gefahr, dass unser Land vermehrt als Ausweichraum oder Drehscheibe vor allem für die illegale Migration, die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und den Terrorismus benutzt wird. Zudem wären beträchtliche Beeinträchtigungen zu erwarten, wenn die Nachbarstaaten an der Landesgrenze systematische Kontrollen einführen würden.

Um negativen Folgen für die innere Sicherheit und die internationalen Beziehungen der Schweiz entgegenzuwirken, wird eine engere Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten angestrebt. Entsprechende Gespräche sind aufgenommen worden; im Vordergrund stehen Abklärungen über Zusammenarbeitsbedürfnisse und -möglichkeiten. Mit Deutschland und Frankreich besteht Einigkeit darüber, an der gemeinsamen Grenze ein kooperatives Sicherheitssystem einzurichten. Die nötigen institutionellen Grundlagen sollen durch den Abschluss von bilateralen Vereinbarungen geschaffen werden; die entsprechenden Vorarbeiten sind in Angriff genommen worden.

Im Dezember trafen sich in Genf erstmals schweizerische und französische Vertreter der zentralen und regionalen Polizeibehörden, der Gendarmerie und der Zolldienste, um Er-

kenntnisse und mögliche gemeinsame Massnahmen gegen Menschenschmuggel und Falschdokumente zu erörtern. Solche Treffen sollen inskünftig in regelmässigen Abständen erfolgen. Gleichartige Gespräche mit Österreich und Italien werden im nächsten Jahr intensiviert.

Zwecks Klärung der rechtlichen und technischen Voraussetzungen für einen allfälligen Beitritt, eine Assoziierung oder eine Kooperation mit der Schengener-Gruppe ist eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden; sie führte eine Stärken-/Schwächen-Analyse der inneren Sicherheit der Schweiz durch. Konkrete Arbeitsergebnisse werden für Mitte des nächsten Jahres erwartet.

Bei der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen ist Frankreich - nach Deutschland und Österreich - das dritte Land, mit dem die Schweiz einen Zusatzvertrag zum entsprechenden Europaratsübereinkommen unterzeichnet hat. Auch Italien ist ein Entwurf für einen Zusatzvertrag unterbreitet worden.

Die Mitwirkung der Kantone bei diesen Aktivitäten wird durch die Vertretung der kantonalen Polizeidirektionen und der kantonalen Polizeikorps in den verschiedenen Arbeitsgruppen sichergestellt.

2.2 Spielbankengesetz

Die Arbeiten an einem neuen Spielbankengesetz bildeten einen weiteren Schwerpunkt der departementalen Aktivitäten. Nachdem die Vernehmlassungsergebnisse kontrovers ausgefallen waren, wobei im Zentrum der Kritik die Besteuerung stand, war sowohl der Gesetzesentwurf grundlegend zu überarbeiten, als auch dem überraschenden Boom im Geldspielautomaten- und Kursaalbereich Rechnung zu tragen. In der Schweiz gab es noch 1992 lediglich 15 Kursäle mit Boulespielbewilligung; anfangs 1996 war diese Zahl auf 24 angestiegen, und das EJPD hat Kenntnis von über 20 weiteren Projekten. Parallel dazu verlief die Entwicklung bei den Geldspielautomaten: Noch zu Beginn der neunziger Jahre waren in den Kursälen keine Geldspielautomaten anzutreffen; 1996 waren es schon weit über 2'000. Der gesamte Spielautomatenbestand der Schweiz dürfte sich heute auf gut 10'000 Geräte beziffern.

Um diese Entwicklung im Hinblick auf das neue Spielbankengesetz in geordnete Bahnen zu lenken, beschloss der Bundesrat im April, bis auf weiteres keine neuen kantonalen Boulespielbewilligungen mehr zu genehmigen (Moratorium) und die Zulassungspraxis im Bereiche der Geldspielautomaten zu überprüfen. Eine Arbeitsgruppe erstellte in der Folge ein neues Konzept «Spielbankengesetz», das im Rahmen einer konferenziellen Anhörung den Kantonen im Mai vorgestellt worden ist. Es fand eine positive Aufnahme; die Vertreter von Bund und Kantonen waren sich einig, dass eine ganzheitliche Lösung für die komplexen Probleme im Bereiche der Geldspiele nur gemeinsam gefunden werden kann.

Aufgrund der Ergebnisse der Anhörung wurden während des Sommers die Details des neuen Konzeptes ausgearbeitet. Im Oktober wurde den Kantonen im Rahmen einer kurzen Konsultation nochmals Gelegenheit gegeben, zu den wichtigsten Bestimmungen Stellung zu nehmen. Zu nennen sind vor allem: Unterteilung der Spielbanken in zwei Kategorien mit unterschiedlichem Spielangebot, wobei künftig in diesen Spielbanken nur noch reine Glücksspielautomaten betrieben werden sollen; Zulassung des Betriebs von Spielautoma-

ten, bei denen es auf einen echten Geschicklichkeitsbeweis des Spielers ankommt, durch die Kantone; differenzierte Besteuerung der Spielbanken bei voller Ausschöpfung des verfassungsrechtlichen Spielraums von 80 % mit der Möglichkeit von Steuerreduktionen.

Die Mehrheit der Kantone stellte das Konzept als solches nicht in Frage; gegenteils wurde es von verschiedener Seite als klarer Fortschritt gegenüber dem früheren Entwurf gewertet. Kritisiert wurde aber die Höhe des Steuersatzes, und es wurde auch dem Vorschlag opponiert, die Grenze zwischen Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten in Abweichung von der bisherigen Praxis neu zu ziehen.

Die Vorlage soll dem Parlament im nächsten Frühjahr zugeleitet werden.

2.3 Medienstraf- und Verfahrensrecht

Mit der Revision des Medienstraf- und Verfahrensrechts - weiterer Schwerpunkt der departementalen Aktivitäten - werden die einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches den technischen und gesellschaftlichen Veränderungen im Bereiche der Massenkommunikation angepasst.

Mit dem im Juni vom Bundesrat verabschiedeten Entwurf werden zunächst die heute nur für die Presse geltenden Vorschriften auf sämtliche Medien, zumal auch die elektronischen, ausgedehnt. Neben dieser eher technischen Modifikation galt es auch, der stark veränderten Rolle der Medien in Gesellschaft und Politik und besonders im demokratischen Diskurs Rechnung zu tragen. Viel mehr als noch vor fünfzig Jahren sind die Medien zum bevorzugten Forum für den Austausch von Ideen geworden, und sie spielen damit für die politische Meinungsbildung in einem demokratischen Rechtsstaat eine zentrale Rolle. Deutlich wichtiger geworden ist aber auch die „Wächterfunktion“ der Medien über die Institutionen und die in ihnen wirkenden Personen.

Gerade unter diesem Gesichtspunkt bedeutsam ist die Schaffung eines Zeugnisverweigerungsrechts für Medienschaffende. Ein solches wird im übrigen auch durch die neueste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte gefordert. Der Vorschlag des Bundesrates sieht eine richterliche Abwägung der Interessen der Medienschaffenden einerseits und der Strafverfolgungsbehörden andererseits im konkreten Einzelfall vor. Das Ermessen des Richters ist jedoch nach diesem Vorschlag nicht völlig frei, sondern es wird durch mehrere Vorgaben des Gesetzgebers angemessen eingeschränkt.

Neben dieser zentralen und politisch bedeutsamen Neuerung regelt der Entwurf auch die Verantwortlichkeit der Medien neu. Er behält zwar grundsätzlich das bewährte System der Kaskadenhaftung bei, entfernt sich aber insofern von der bisherigen Regelung, als diese bei Fehlen des primär verantwortlichen Autors eine Strafbarkeit des Redaktors oder anderweitig Verantwortlicher anstelle des Autors vorsah. Diese mit dem Schuldprinzip des Strafrechts schwer vereinbare Lösung wird ersetzt durch ein Konzept, nach dem der Redaktor oder sonstige Verantwortliche nur in dem Masse strafrechtlich haftet, als er schuldhaft die Veröffentlichung des fehlerhaften Beitrags nicht verhindert hat.

Der Entwurf bringt ausserdem eine nuanciertere, dem heutigen Verständnis journalistischer Arbeit angenäherte Beurteilung der unerlaubten Veröffentlichung bestimmter Geheimnisse

durch die Medien. In diesem Zusammenhang wird auch vorgeschlagen, die umstrittene Strafnorm der Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen zu streichen.

2.4 Fortpflanzungsmedizin

Auch die Fortpflanzungsmedizin wurde vom Departement prioritär behandelt. Nach dem geltenden Artikel 24^{novies} der Bundesverfassung betreffend den Schutz insbesondere des Menschen gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie erlässt der Bund Vorschriften über den Umgang mit menschlichem Keim- und Erbgut. Er sorgt dabei für den Schutz der Menschenwürde, der Persönlichkeit und der Familie. Eingriffe in das Erbgut von menschlichen Keimzellen und Embryonen und alle Arten von Leihmutterchaften sind verboten. Die Befruchtung ausserhalb des Körpers der Frau (In-vitro-Fertilisation) wird streng in den Dienst der Herbeiführung einer Schwangerschaft gestellt; insbesondere dürfen nicht mehr Embryonen entwickelt werden, als sofort auf die Frau übertragen werden können. Zur Verhinderung von Anonymitätsabreden bei Samenspenden wird der Zugang zu den Daten der Abstammung gewährleistet.

Demgegenüber möchte die Volksinitiative „zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung)“ die In-vitro-Fertilisation und die Verwendung von Keimzellen Dritter zur künstlichen Befruchtung (heterologe Techniken) kategorisch untersagen. Der Bundesrat erachtet solche Verbote im Lichte des Grundrechts auf persönliche Freiheit als unverhältnismässig, bedeutet doch der Wunsch, Kinder zu haben für viele Menschen eine zentrale Sinnggebung ihres Lebens. Weil zudem kein europäisches Land ein generelles Verbot der In-vitro-Fertilisation und der heterologen Techniken kennt, würde eine nationale Schranke zu einem unerwünschten Reproduktionstourismus führen. Deshalb will das vorgeschlagene Fortpflanzungsmedizingesetz im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative das berechtigte Anliegen der Eltern mit dem Interesse des Kindes in Einklang bringen. Auf dem Boden einer konsequenten Missbrauchsbekämpfung wird eine Bewilligungspflicht für ärztliche Fortpflanzungshilfe eingeführt und das Kindeswohl zur obersten Maxime erklärt. Untersagt sind nicht nur die Leihmutterchaft und die Embryonenspende, sondern auch die Eispende. Um höhergradige Mehrlingsschwangerschaften und das Entstehen sogenannt „überzähliger“ Embryonen zu verhindern, dürfen pro Behandlungszyklus höchstens drei Embryonen erzeugt werden. Strafbar ist auch die Keimbahntherapie (verändernde Eingriffe in das Erbgut von Keimzellen und Embryonen) und das Klonen (künstliche Erzeugung genetisch identischer Wesen). Damit wird auch im internationalen Vergleich für den Embryo-in-vitro ein sehr hohes Schutzniveau erreicht. Überdies sind im Rahmen einer heterologen Insemination die Daten der Samenspender beim Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen aufzubewahren. Diese Massnahme soll die künftige Identitätsfindung des Kindes wirksam unterstützen. Abgerundet wird der Entwurf eines Fortpflanzungsmedizingesetzes mit dem Vorschlag einer nationalen Ethikkommission.

3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte

3.1 Frage NR/17: Wirksamkeit staatlicher Massnahmen

3.1.1 Frage

Zahlreiche Erlasse und Versuchsregelungen des Bundes enthalten sogenannte Evaluationsklauseln, die Aufträge zu Wirksamkeitsüberprüfungen enthalten. Die Geschäftsprüfungskommission wünscht eine Übersicht über die bereits erfüllten und noch zu erfüllenden Evaluationsaufträge.

3.1.2 Antwort

Seit Ende der siebziger Jahre sind vermehrt Zweifel an der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen geäussert worden. Die zunehmende Bedeutung des Anliegens hat zu rechtlichen Vorkehren geführt, um Gesetze und Verordnungen diesbezüglich zu überprüfen. Die Gesetz- und Verordnungsgeber bedienten sich dabei folgender Instrumente: Evaluationsklauseln, Versuchserlasse und Verankerung von Vollzugs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudien in den Pflichtenheften von Kontrollorganen.

Evaluationsklauseln enthalten Verpflichtungen zur Durchführung einer Evaluation beziehungsweise einer Erfolgskontrolle. Seit Einführung der ersten Evaluationsklausel in Artikel 44 des Umweltschutzgesetzes hat sich der Gesetzgeber in zunehmendem Masse dieses Instruments bedient. Die meisten Evaluationsklauseln haben retrospektiven Charakter und beziehen sich auf einzelne Massnahmen. Einen breiten Geltungsbereich, bezogen auf Subventionserlasse, entfaltet Artikel 5 Absatz 1 des Subventionsgesetzes. Danach ist der Bundesrat gehalten, periodisch, mindestens aber alle sechs Jahre, zu prüfen, ob die Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen den Grundsätzen des Subventionsgesetzes entsprechen. Prospektiv ausgerichtet ist Artikel 43 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes, welcher die Anforderungen an die Botschaften und Berichte des Bundesrates festhält.

Die retrospektiven Evaluations- und Überprüfungsaufträge werden ernst genommen. So hat etwa die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten ein System der Planung, der Evaluation, des Controllings und der Umsetzung von Projekten aufgebaut. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft des Eidgenössischen Departements des Innern wiederum hat Beobachtungsnetze für die Umweltmedien aufgebaut, Evaluationen durchgeführt und periodisch Berichte über den Zustand der Umwelt erarbeitet. Das Bundesamt für Energiewirtschaft des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements sodann hat die wichtigsten Projekte im Zusammenhang mit dem Energienutzungsbeschluss auf ihre Wirksamkeit überprüft. Als weiteres Beispiel ist das Bundesamt für Justiz zu nennen, welches während der Dauer der Aufbauhilfe an die Kantone deren Erfahrungen in der Opferhilfe evaluiert und alle zwei Jahre einen entsprechenden Bericht veröffentlicht. Schliesslich sind auch

in andern Bereichen Systeme der Erfolgskontrolle eingerichtet worden oder im Aufbau begriffen.

Versuchserlasse enthalten ebenfalls Evaluationsklauseln, sind aber zusätzlich befristet. Die Auswertung während der Versuchsperiode dient als Grundlage für den Entscheid, ob die Massnahme nach der Versuchsphase aufzuheben oder in eine dauerhafte Regelung überzuführen ist. Es gibt in der Schweiz rund zwanzig Versuchserlasse in folgenden Sachgebieten: Datenbanken, Verkehr, Verwaltungsorganisation, Strafrecht, Fernmeldewesen, Gesundheit, Sozialversicherung und Landwirtschaft. Am bekanntesten ist die versuchsweise Drogenabgabe an stark drogenabhängige Personen.

Versuchsregelungen werden häufig unter Beizug verwaltungsexterner Wissenschaftler evaluiert. Nach den bisherigen Erfahrungen führen die Evaluationen zwar kaum zu einer Infragestellung der gewählten Lösung, sie helfen aber, Verbesserungen vorzunehmen. Eine eingehende Analyse der Evaluation von Versuchsregelungen ist noch nicht durchgeführt worden.

Zur Verankerung von Vollzugs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudien in den Pflichtenheften von Kontrollorganen ist festzuhalten, dass zur Zeit drei Organe solche Aufträge in ihren Pflichtenheften haben: die Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB), die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) und die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Da Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudien methodisch anspruchsvoll sind, unternehmen alle drei Organe Anstrengungen, die Voraussetzungen für eine kompetente Durchführung solcher Studien zu schaffen.

3.2 Frage NR/41: Asylrekurskommission (ARK)

Im August 1996 hat der Bundesrat im Rahmen der geplanten Restrukturierung der Asylrekurskommission (ARK) sechs Richterstellen abgebaut. Die Nichtwiederwahl dieser Personen erfolgte in Absprache mit dem Präsidenten der ARK, Dr. René Flubacher. Dieser hat am 15. Oktober 1996 seinen Rücktritt erklärt.

3.2.1 Frage

Nach welchen Kriterien hat der Bundesrat die Wiederwahl bzw. Nichtwiederwahl der Richterinnen und Richter der Asylrekurskommission vorgenommen?

3.2.2 Antwort

Der Bundesrat hat im September auf Antrag des Departements, welchem die Schweizerische Asylrekurskommission administrativ zugeordnet ist (Artikel 17 Absatz 4 der Verordnung über die Schweizerische Asylrekurskommission), beschlossen, sechs Mitglieder der ARK nicht wiederzuwählen. Die Nichtwiederwahl erfolgte aus Anlass der Neustrukturierung der ARK auf den 1. Januar 1997. Der Präsident der ARK, der die Neustrukturierung durchführte, hat am 30. September 1996 demissioniert.

Strukturbedingte Veränderungen, die Einfluss auf den Bestand haben, erfolgen unbeschadet der individuellen Eigenschaften und der erbrachten Leistungen des Personals. Dennoch ist

bei einem Stellenabbau gleich wie bei einer begrenzten Anzahl möglicher Beförderungen vorzugehen: Die geeignetsten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen bleiben.

Die Auswahl der Kommissionsmitglieder, die dem Bundesrat zur Nichtwiederwahl vorgeschlagen wurden, erfolgte unter strikter Beachtung der richterlichen Unabhängigkeit, was sich aus den angewendeten Kriterien ergibt. Massgebend waren die Beiträge zur Erreichung der ARK-Ziele und die Erfüllung der wichtigsten Punkte des Anforderungsprofils sowie des Pflichtenhefts. Von der Beurteilung ausdrücklich ausgeschlossen war die Rechtssprechungstätigkeit; es wurden ausschliesslich die Führungsaufgaben und die administrativen Pflichten, wozu auch die beförderliche Behandlung der zugeteilten Dossiers zählt, in die Bewertung einbezogen.

Zur Milderung der sozialen Folgen sind den betroffenen Kommissionsmitgliedern Vereinbarungen (Wiederwahl mit Vorbehalt [Befristung] oder Nichtwiederwahl mit Ausrichtung einer angemessenen Abgangsentschädigung) angeboten worden, die ausnahmslos angenommen wurden.

3.3 Frage NR/43: Berichterstattung am Bundesgericht

Siehe dazu Geschäftsbericht des Bundesgerichts.

3.4 Frage NR/44: Passmanipulationen im BFF

Im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht 1995 nahm der Vorsteher des EJPD zu Passmanipulationen im Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) Stellung. Im April 1996 lieferte der damalige Generalsekretär des EJPD weitere Informationen im Zusammenhang mit zwei Vorfällen.

3.4.1 Fragen

- 441 Waren diese gravierenden Vorfälle einmalige Einzelfälle?
- 442 Welche Massnahmen hat der Bundesrat inzwischen getroffen, um solche Vorkommnisse in Zukunft zu verhindern?

3.4.2 Antworten

- 441 Die im BFF durchgeführten Überprüfungen haben keine weiteren Fälle unkorrekter Passbeschaffungen zu Tage gefördert.

Der verantwortliche Beamte wurde am 3. November 1995 vom EJPD mit sofortiger Wirkung vom Dienst suspendiert und sein Dienstverhältnis auf Ende 1996 aufgelöst. Gegen die Nichtwiederwahlverfügung hat er Beschwerde eingereicht; das Verfahren ist bei der Eidgenössischen Personalrekurskommission hängig.

Mit Verfügung vom 15. März 1996 hat die Bundesanwaltschaft das Verfahren betreffs Urkundenfälschung im Amt (Art. 317 StGB) und Urkundenunterdrückung (Art. 254 StGB) den Behörden des Kantons Bern zur weiteren Strafverfolgung und Beurteilung übertragen; auch dieses Verfahren ist noch hängig.

442 Im Bereiche der Vollzugsunterstützung wurden Personalmassnahmen eingeleitet, und der stellvertretende Chef der Abteilung Ausreise und Aufenthalt übernahm interimistisch die Führung der Sektion Vollzugsunterstützung. Zudem wurden verschiedene Massnahmen getroffen, um die Vollzugsunterstützung der Kantone zu verbessern. So ist auch die Amtsweisung über die Anlegung, Führung und Edition von Verfahrensakten vollständig überarbeitet und auf den 1. November in Kraft gesetzt worden. Im weiteren wurde eine neue, amtsinterne Weisung über die Verfahrensabläufe im Bereich der Vollzugsunterstützung ausgearbeitet, welche auf den 15. Januar 1997 in Kraft treten wird.

Schliesslich befindet sich das Projekt SOMAS (Sofortmassnahme - Vollzug) in der Umsetzung. Damit sollen die kantonalen Behörden die Vollzugsmodalitäten im administrativen, organisatorischen und rechtlichen Bereich effizient handhaben können. Der Bund kann um Unterstützung angegangen werden, wenn die kantonalen Behörden weiterer Hilfe bedürfen. Eine Vollzugsdokumentation über die wichtigsten Herkunftsländer enthält Richtlinien an die Kantone über die Beschaffung von Reisedokumenten. Es ist vorgesehen diese Dokumentation den Kantonen 1997 zur Verfügung zu stellen.

Im Berichtsjahr fanden zudem zwei Seminare mit kantonalen Vollzugsbehörden statt, an denen Vertreter des EDA insbesondere über den Umgang mit ausländischen Vertretungen informiert haben. Auch für 1997 ist die Aus- und Weiterbildung der kantonalen Vollzugsbeamten sichergestellt; an verschiedenen Tagungen werden die Themen Vollzugsmodalitäten, Papierbeschaffung bei schwierigen Herkunftsländern und die Sicherheit von Vollzugsbeamten bei begleiteten Ausschaffungen behandelt.

Die Zusammenarbeit mit dem Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des EDA wurde intensiviert. Es wurde namentlich sichergestellt, dass dieses Departement im Bereiche der Vollzugsmodalitäten immer auf dem neuesten Stand ist und bei Bedarf zeitverzugslos intervenieren kann.

3.5 Frage SR/3: Neue Führungsstrukturen beim Bundesamt für Privatversicherungswesen (BPV)

Im Januar 1997 fallen beim BPV die klassischen Hierarchien. Die Arbeit soll neu auf vier autonome Teams aufgeteilt werden.

3.5.1 Fragen

- 31 Sind solche Reorganisationen für weitere Stellen in der Verwaltung geeignet bzw. geplant?
- 32 Welche Wirkungen erhofft man sich von dieser neuen Organisationsform?
- 33 Ist mit dieser neuen Führungsstruktur die Aufsicht in bezug auf die Sicherstellung der Liquidität der Privatversicherungen gewährleistet?

3.5.2 Antworten

- 31 Siehe dazu Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung, Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte, SR/3.
- 32 Bis anhin war die Arbeitsweise im Amt gekennzeichnet durch eine strenge Hierarchie und eine strikte Arbeitsteilung nach Lebens- und Nichtlebensversicherung sowie nach rechtlicher Problemstellung, was der Zusammenarbeit in gemeinsamen Dossiers nicht förderlich war. Die neue Struktur, welche auf die Arbeit in ausbildungsmässig gemischten Teams ausgerichtet ist, soll die Versicherungsaufsicht verbessern und das gegenseitige Interesse an gemeinsamen Aufgaben fördern.
- 33 Die Solvenz einer Versicherungsgesellschaft wird von verschiedenen Faktoren bestimmt; zu nennen sind insbesondere: korrekte Anwendung von versicherungsmathematischen Grundsätzen, Bildung von technischen Rückstellungen, ausgewogene Rückversicherung, Bewirtschaftung der Kapitalanlagen, Liquidität und Management sowie Organisation. Die neue Struktur des BPV soll die entsprechende umfassende Beurteilung einer Versicherungsgesellschaft erleichtern und verbessern. Zusätzlich wird durch die Bezeichnung von festen Ansprechpartnern im Amt für alle beaufsichtigten Gesellschaften die Kundenfreundlichkeit, das Verantwortungsbewusstsein und das ganzheitliche Denken verbessert; diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind für die zeit- und sachgerechte Bearbeitung sämtlicher Fragen, welche die zugeteilte Gesellschaft betreffen, zuständig. Durch die Konzentration aller Aufsichtstätigkeiten über eine Gesellschaft in der gleichen Organisationseinheit werden zudem problematische Schnittstellen abgebaut.

Die neue Struktur erlaubt schliesslich, die strategische und operative Verantwortung zu trennen und die Ausbildung in den aufsichtsspezifischen Bereichen gezielter voranzutreiben.

Das Amt erwartet von der neuen Struktur eine effizientere und effektivere Versicherungsaufsicht.

3.6 Frage SR/7: Vorhaben im Bereich Polizei und Strafprozess

Der Bundesrat befasst sich seit Jahren mit der Ausarbeitung verschiedener Projekte im Bereich Polizei und Strafprozess. Das geplante, etappenweise Vorgehen erschwert einen Gesamtüberblick über diese Revisionen:

3.6.1 Fragen

- 71 Welches sind diese Vorhaben ?
- 72 In welcher Zeit sollen sie realisiert werden ?
- 73 Wie und wann gedenkt der Bundesrat insbesondere die Konflikte zwischen Bundesanwaltschaft und Bundesamt für Polizeiwesen zu lösen ?

3.6.2 Antworten

- 71 Angestrebt werden die verbesserte Bekämpfung des organisierten Verbrechens, die Verbesserung der Rechtsgrundlagen zur Wahrung der inneren Sicherheit, die Umsetzung der Anforderungen des Datenschutzes und die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts. Daraus ergeben sich folgende Projekte:
- Ausbau und Reorganisation der Zentralstellendienste des Bundesamts für Polizeiwesen (BAP), inbegriffen die Stationierung weiterer Polizeiverbindungsbeamter im Ausland.
 - Massnahmenpaket „zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung“ enthaltend insbesondere: Erweiterte Ermittlungskompetenzen des Bundes, Ausbau der Verteidigungsrechte im Bundesstrafprozess und Rechtsgrundlage für ein automatisiertes Strafregister sowie verdeckte Ermittlung.
 - Vollzugserlasse zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.
 - Neuregelung der Telefonüberwachung im Hinblick auf die Liberalisierung der Fernmeldedienste und gemäss überwiesenen Motionen.
 - Verbesserte grenzpolizeiliche Zusammenarbeit mit den Nachbarländern.
 - Reorganisation des Polizeibereichs im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform, insbesondere auch Funktionsentflechtung der Bundesanwaltschaft.
 - Datenschutzkonformer Ausbau der polizeilichen Informationssysteme und Dienstleistungen: Staatsschutzinformationssystem ISIS, Drogeninformationssystem DOSIS, Automatisiertes Fahndungssystem RIPOL, Fingerabdruck-Identifizierungssystem AFIS und Zentraler Aktennachweis ZAN.
 - Vereinheitlichung der Strafprozessordnung von Bund und Kantonen sowie Justizreform im Bund.

- 72 Die genannten Projekte sollen - soweit möglich - in der laufenden Legislaturperiode abgeschlossen oder bis nahe zum Abschluss gebracht werden. Ausgenommen sind die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts und die Justizreform, denen Verfassungsrevisionen vorangehen müssen, weshalb sie frühestens ab dem Jahre 2002 in Kraft treten können.
- 73 Die Kompetenzen der Bundesanwaltschaft, der Bundespolizei und der Zentralstellendienste des BAP sind klar abgegrenzt. Bei Ermittlungen kann es indessen vorkommen, dass sich aufgrund des Täterverhaltens mehrere Polizeistellen mit denselben Personen und Organisationen befassen. Diese Kompetenzkonflikte werden nach den Artikeln 340 - 351 Strafgesetzbuch gelöst. Die definitive Aufgabenzuweisung erfolgt in den Organisationsbestimmungen der Verordnungen zum Zentralstellengesetz und zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, die 1997 ausgearbeitet werden.

3.7 Frage SR/8: Eidgenössische Gerichte

3.7.1 Frage

Welche mittelfristigen Massnahmen gedenkt der Bundesrat zu treffen, um die Funktionsfähigkeit der eidgenössischen Gerichte zu gewährleisten?

3.7.2 Antwort

Der Bundesrat strebt in der Bundesrechtspflege einmal die Schaffung richterlicher Vorinstanzen des Bundesgerichts an, soweit solche noch nicht bestehen. Das Bundesgericht soll nicht mehr als erste gerichtliche Instanz oder gar als einzige Instanz (Direktprozess) entscheiden. Dies bedingt den Ausbau der verwaltungsgerichtlichen Behörden des Bundes und die Schaffung eines organisatorisch selbständigen Bundesstrafgerichts. Die Kantone sollen verpflichtet werden, auch im Bereiche des kantonalen öffentlichen Rechts Gerichte einzusetzen. Dank dem Ausbau der richterlichen Vorinstanzen wird es möglich sein, dem Rechtssuchenden grundsätzlich in jedem Streitfall den Zugang zu (mindestens) einem unabhängigen Gericht zu gewährleisten.

Sodann soll der Zugang zum Bundesgericht beschränkt werden; Zugangsbeschränkungen sollen sicherstellen, dass das Bundesgericht seine Rechtsschutzfunktion nur noch in Fällen von einer gewissen Tragweite ausüben muss.

Weiter ist die Vereinfachung des Rechtsmittelsystems beabsichtigt. Der Rechtssuchende, der einen Entscheid beim Bundesgericht anfechtet, soll alle zulässigen Rügen in einem einzigen Rechtsmittel vorbringen können (Einheitsbeschwerde).

Schliesslich ist ein moderater Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit geplant. Das Bundesgericht soll prüfen können, ob eine im konkreten Fall angewendete Bestimmung eines Bundesgesetzes ein verfassungsmässiges Recht oder Völkerrecht verletzt.

Die in der Botschaft über eine neue Bundesverfassung enthaltene Vorlage C „Reform der Justiz“ umfasst alle erforderlichen Verfassungsgrundlagen für die Realisierung der erwähn-

ten Massnahmen. Eine materielle Reform des Verfassungsrechts ist notwendig, weil die geltende Verfassung keine Grundlage enthält für ein selbständiges Bundesstrafgericht und für eine Pflicht der Kantone, durchgehend richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen einzusetzen. Ferner schreibt die bestehende Verfassung gewisse Direktprozesse und den Grundsatz der Nichtüberprüfung von Bundesgesetzen vor; für eine Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht lässt sie nur wenig Spielraum.

Die mit der Vorbereitung der Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes (OG) betraute Expertenkommission wird nächstes Jahr einen auf die neuen Verfassungsbestimmungen zugeschnittenen Gesetzesentwurf mit begleitendem Bericht vorlegen; der Bundesrat wird dazu eine Vernehmlassung durchführen.

Militärdepartement

1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick

1.1 EMD-Zentrumsgeschäfte

Das EMD konzentrierte sich auf die folgenden Geschäfte:

Geschäfte	Wertung
Aussensicherheitspolitik/Partnerschaft für den Frieden	Partnerschaft für den Frieden realisiert
Regierungs- und Verwaltungsreform 93 (Sicherheitsdepartement)	innerhalb des Gesamtprozesses NOVE Zwischenziele realisiert
Armee 95/EMD 95 (Umsetzung, Konsolidierung, Optimierung, Ausbügeln von Schwächen in der Ausbildung, Übergang zu künftigen Reformschritten)	A 95 realisiert, kleinere Anpassungen notwendig EMD 95 realisiert, kleinere Anpassungen notwendig
Umverteilungsinitiative	hängig
Neue Rechtsform der Rüstungsbetriebe	teilweise realisiert
Gelbmützen in Bosnien	realisiert
Kriegsmaterialgesetz	realisiert

Im weiteren bezeichnet das EMD weitere bedeutende Geschäfte:

Geschäfte	Wertung
Rüstungsprogramm 1996	realisiert
Bauprogramm 1996	realisiert
Volksabstimmung Artikel 20 Absatz 3 BV (zentrale Beschaffung der persönlichen Ausrüstung)	Artikel 20 bleibt
Pulverregal	realisiert

2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung

2.1 Optimierung Armee 95 (inkl. Dienstleistungspflicht der Offiziere ab 1.1.2000)

Die Armee 95 steht in ihrem zweiten Jahr. Ende Jahr haben alle Verbände ihren ersten Fortbildungsdienst im Truppenverband absolviert. Mit der Überführung der Mobilmachung und der Reorganisation des Armeestabes auf den 1. Januar 1997 werden die letzten Schritte der Armeereform realisiert. Die bisherigen Erfahrungen mit der Armee 95 sind durchaus gut. Trotzdem geht es darum, verschiedene Schwächen zu korrigieren und Verbesserungen anzubringen.

Bereits im November/Dezember 1995 wurde mittels Fragebogen an alle Kantone und an alle Kommandanten der Grossen Verbände der „Zielerreichungsgrad“ der Armee 95 ermittelt. Diese Fragebogen wurden ausgewertet und im Januar in einem Standbericht mit insgesamt 104 Anträgen zur Optimierung der Armee 95 der Geschäftsleitung EMD vorgelegt. Etwa 10 Anträge betreffen wichtige Probleme im Bereich der Ausbildung und des Personellen, während das Gros der Anträge eher kleinere Detailfragen zum Inhalt haben.

Entsprechend der Wichtigkeit und der Prioritäten wurden im Verlaufe des Jahres die einzelnen Probleme angegangen und entsprechende Verbesserungen realisiert. Nicht alle Optimierungsmassnahmen werden unmittelbar sichtbare Resultate zeigen. Verschiedene Verbesserungen wie beispielsweise in den Bereichen Material oder Infrastruktur werden erst langfristige Resultate erbringen. Einzelne Anregungen werden für die Planung der Weiterentwicklung der Armee berücksichtigt.

Im Bereich der Ausbildung wurden verschiedene Massnahmen zur Optimierung der Ausbildung bereits im Sommer eingeleitet. So sollen die Truppeneinheitenkommandanten in ihrem praktischen Dienst wieder längerzusammenhängend Dienst leisten mit dem Ziel, vermehrt Verantwortung für ihre Kompanie zu übernehmen. Durch organisatorische Regelungen wird sichergestellt, dass die Kompaniekommandanten entscheidende Phasen miterleben und führen. Auf eine obligatorische Verlängerung des praktischen Dienstes wurde dagegen verzichtet. Die dreiwöchige Überlappung der Unteroffiziersschule mit dem praktischen Dienst in der Rekrutenschule führte zu einer grossen Arbeitsbelastung der Zugführer und der Instruktoren. Zur Entlastung soll inskünftig dem Zugführer ein Unteroffizier in seinem ersten Fortbildungsdienst zugeteilt werden. Damit können die guten Erfahrungen mit der Unteroffiziersschule genutzt und die insgesamt verbesserte Unteroffiziersausbildung weitergeführt werden. Dieses Massnahmenpaket wurde durch den Chef Heer im Oktober der Öffentlichkeit vorgestellt.

Ein zentrales Problem im Rahmen der Optimierung der Armee 95 betrifft die personelle Sicherstellung der Führung sowie der Ausbildung der Formationen in den Ausbildungsdiensten ab dem Jahr 2000. Dieser Zeitpunkt wird bestimmt durch das Auslaufen des im Militärgesetz auf maximal fünf Jahre befristeten Übergangsrechts für die Einführung der Armee 95. Die Einführung der sogenannten Gesamtdienstleistungspflicht bewirkt, dass ab dem Jahr 2000 nicht mehr in allen Formationen genügend dienstleistungspflichtige Offiziere vor-

handen sein werden. Die Geschäftsleitung EMD hat im Oktober einer massvollen und individuell abgestimmten zusätzlichen Dienstleistungspflicht für bestimmte Offiziere zugestimmt. Sie betrifft rund 6'000 Offiziere vom Grad Hauptmann an, die ihre Gesamtdienstleistungspflicht erfüllt haben und die insbesondere eine Funktion als Kommandant, Generalstabsoffizier oder Führungsgehilfe in einem Stab ausüben. Damit den Bedürfnissen aller Beteiligten am wirkungsvollsten Rechnung getragen werden kann, soll die zusätzliche Dienstleistungspflicht nur bei Bedarf und auf jeden einzelnen zugeschnitten festgelegt werden. Weitere flankierende Massnahmen werden zurzeit erarbeitet und müssen bis Ende 1997 im Detail bekannt sein. Sie werden über Änderungen des Verordnungsrechts auf Stufe Bundesrat und EMD verwirklicht; das Militärgesetz ist nicht betroffen.

Von den 104 Anträgen wurden im Verlaufe des Jahres rund zwei Drittel bearbeitet. Im Jahre 1997 sollen die noch ausstehenden Pendenzen erledigt und ein „Schlussbericht Armee 95“ erstellt werden.

2.2 Nächste Armeereform

Im Armeeleitbild 1992 wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich die Armee 95 auf einen Zeithorizont von ca. 10 Jahren ausrichtet und dass man dannzumal mit verschiedenen Optionen bereit sein müsse, Anpassungen vorzunehmen. Bei positiver Entwicklung der Lage in Europa und bei Realisation des notwendigen materiellen Modernisierungsprozesses wurde eine weitere mögliche Reduktion des Armeebestandes in Aussicht gestellt.

In der Zwischenzeit hat sich - trotz verschiedener Rückfälle - die internationale, sicherheitspolitische Lage weiterhin stabilisiert. Aufgrund von überdurchschnittlich hohen Abgängen durch sanitärische Ausmusterungen, insbesondere in den Jahren 1991-1993, dürfte der Kontrollbedarf der Armee nur bis ca. Mitte des nächsten Jahrzehntes sichergestellt werden können. Insbesondere ist nach 2000 mit grossen Bestandeslücken bei den Kadern zu rechnen. Zudem lassen die finanziellen Mittel den angestrebten Modernisierungsprozess nur für eine reduzierte Armee zu. All diese Tendenzen führen dazu, dass nach 2000 mit einem weiteren Reformschritt zu rechnen ist.

Bereits 1994 hat der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartementes für das nächste Jahrzehnt eine weitere Reduktion des Armeebestandes von 15-25 % angekündigt. Der derzeitige Chef EMD hat im Frühjahr die Initiative ergriffen und die notwendigen Massnahmen zur Weiterentwicklung der Armee eingeleitet.

Der Vorsteher des EMD hat im Spätsommer nach Rücksprache mit dem Generalstabschef eine Studienkommission für strategische Fragen eingesetzt, die von Botschafter Edouard Brunner präsiert wird und der weitere 41 Personen verschiedener geographischer, sprachlicher, beruflicher und politischer Herkunft angehören.

Die Studienkommission hat den Auftrag, sicherheits- und militärpolitische Leitideen für die Schweiz nach der Jahrtausendwende auszuarbeiten und diese in Form eines Berichts dem Vorsteher des EMD Anfang 1998 vorzulegen. Unter anderem soll die Frage beantwortet werden, mit welchen strategisch relevanten Entwicklungen und Risiken die Schweiz in den nächsten 20-25 Jahren konfrontiert sein wird und wie Land und Volk in diesem strategischen Umfeld am besten geschützt werden können. Es soll auch angesprochen werden, welche Entwicklungen des sicherheitspolitischen Verhältnisses der Schweiz zu Europa in

diesem Zeitraum denkbar und welches die vitalen Interessen der Schweiz in diesem Zusammenhang sind. Schliesslich sind auch Folgerungen aus der zunehmenden Verflechtung und Interdependenz von äusserer und innerer Sicherheit zu ziehen und der Stellenwert des Milizsystems und des Föderalismus in einer künftigen Wehrstruktur zu beurteilen.

Die Studienkommission hat ihre Arbeit am 27. September aufgenommen und bis Jahresende vier Sitzungen durchgeführt, an denen sechs Fachexperten aus dem In- und Ausland zu verschiedenen Aspekten der Themenstellung angehört wurden. Eine Redaktionskommission ist bestimmt worden und wird im Januar 1997 zu ihrer ersten Sitzung zusammentreten.

Parallel zur Kommissionsarbeit Brunner wird auch in der Verwaltung des EMD an der Weiterentwicklung der Armee gearbeitet. Dabei geht es insbesondere darum, verschiedene Armeemodelle als Optionen für die Zukunft zu bearbeiten. Um die Handlungsfreiheit für die Zukunft sicherzustellen, werden die Beschaffungen vorläufig auf einen Bestand von 300'000 Angehörige der Armee beschränkt. Dabei handelt es sich aber nicht um lineare Kürzungen der anstehenden Rüstungsvorhaben, sondern um einen gezielten, zukunftsorientierten Ausbau einer verkleinerten Armee. Im Zentrum der Überlegungen stehen dabei die Brigadisierung der Verbände und eine erhöhte Mobilität. Die überwiegend statische Infanterie dürfte weiter abgebaut werden, ohne die Bedürfnisse im Bereich der Existenzsicherung zu vernachlässigen.

2.3 Rüstungsprogramm 1996

Jedes Rüstungsprogramm ist ein folgerichtiger Realisierungsschritt gemäss Armeeleitbild 95. Dieses enthält im Bereich der Rüstungsbeschaffung folgende Schwergewichte: Schutz des Luftraumes, Führung, Übermittlung, Aufklärung, elektronische Kriegführung, Feuerkampf, Mobilität, Ausbildung, Allgemeine Ausrüstung.

Mit dem Rüstungsprogramm 1996 wurde ein Verpflichtungskredit von 1'594 Millionen Franken beantragt. Wichtigste Vorhaben sind neue Funkgeräte, elektronische Aufklärungsgeräte und Radschützenpanzer. Zusammen mit den geplanten Kompensationsgeschäften beträgt der Inlandanteil dieses Rüstungsprogrammes 1'290 Millionen Franken oder 81 Prozent. Die Beschäftigungswirksamkeit ist auf 1'400 Personen während 5 Jahren veranschlagt.

Das Rüstungsprogramm 1996 ist rund 250 Millionen Franken höher als das letzte. Die Rüstungsausgaben steigen deswegen jedoch nicht. Gegenüber dem Stand von 1990 nehmen die Rüstungsausgaben real um 26 Prozent ab.

Im Berichtsjahr konnten eine Anzahl mit früheren Rüstungsprogrammen bewilligte Beschaffungsvorhaben abgeschlossen werden. Es betrifft dies den 6-cm-Werfer 87 mit Beleuchtungsgeschossen, die Wärmebildgeräte 90, eine 1. Tranche Schiess-Simulatoren zum Stgw 90, die Feuerleitsysteme 91 der Festungsartillerie (Fargof), die geländegängigen Personenwagen Puch sowie die Feldumschlaggeräte.

Der Nationalrat hat das Rüstungsprogramm 1996 am 19. Juni mit 112 zu 53 Stimmen gutgeheissen. Am 26. September folgte ihm der Ständerat mit 30 zu 0 Stimmen.

2.3.1 Beschaffung F/A-18 C/D „Hornet“

Die Beschaffung von 34 Kampfflugzeugen des Typs F/A-18 C/D „Hornet“ und zugehörigem Material gemäss Botschaft zum Rüstungsprogramm 1992 verläuft nach Plan. Über den Verlauf der Beschaffung erstattet das EMD den Sicherheitspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte periodisch Bericht. Mit dem erfolgreichen Erstflug eines Schweizer F/A-18 am 20. Januar in St. Louis wurde ein weiterer wichtiger Programm-Meilenstein planmässig erreicht. Das zweite Flugzeug - ebenfalls aus amerikanischer Produktion - absolvierte seinen Erstflug am 8. April. Das erste F/A-18 Kampfflugzeug aus der Schweizer Endmontage hat am 3. Oktober in Emmen seinen Jungfernflug erfolgreich absolviert.

2.3.2 Neues Luftraumüberwachungssystem

Mit einem neuen militärischen Luftraumüberwachungssystem Florako soll das alternde Florida-System abgelöst werden. Mit Beschluss vom 4. September wurden vor der definitiven Firmenwahl weitere Abklärungen verlangt. Hauptziel dieser erweiterten Evaluation ist die Überprüfung und weitere Detaillierung der bereits vorhandenen, umfangreichen Florako-Spezifikationen. Mit den zwei verbleibenden Anbietern wurde das weitere Vorgehen vereinbart, demnach haben sie im April 1997 ihre definitiven Offerten abzuliefern, so dass im Sommer 1997 die Lieferantwahl getroffen werden kann.

2.4 Bauprogramm 1996

Das Total der bewilligten Verpflichtungskredite lag um 25 Millionen Franken höher als im Vorjahr. Der Grund dafür liegt im Bauprogramm 1996, welches mit dem neuen Armee-Ausbildungszentrum Luzern und der Kaverne für das neue Kampfflugzeug in Meiringen zwei ausgesprochene Grossprojekte enthielt. Trotz dieser höheren Verpflichtungen gingen die bewilligten Zahlungskredite auf das Rekordtief von 270 Millionen Franken zurück. Dies hatte zur Folge, dass der Baubeginn bei rund 50 bewilligten Vorhaben wegen fehlender Zahlungsmittel hinausgeschoben werden musste.

Wiederum konnte eine Reihe von früher bewilligten Projekten ihrer Zweckbestimmung übergeben werden. Unter anderen waren dies die neue Kaserne in Airolo, das sanierte Truppenlager in Les Pradières, das neue Pilotenausbildungsgebäude in Sitten, Neubauten für die Stinger-Ausbildung in Grandvillard, Umbauten für die Simulatoren der mechanisierten Infanterie in Bière, Neubauten für zwei Batterien der Artillerie in Frauenfeld und eine neue Alarmzentrale im Tessin.

Mit der EMD-Reform 95 ist das Liegenschaftswesen zusammengefasst und in die Bauplanung integriert worden. Damit sind jetzt gute Voraussetzungen für einen bürgernahen Vollzug der immer wichtiger werdenden Liquidation obsoleter Infrastrukturen vorhanden.

Der Ständerat hat das Bauprogramm 1996 am 4. Juni mit 31 zu 0 Stimmen gutgeheissen. Am 19. September folgte ihm der Nationalrat mit 108 zu 19 Stimmen.

2.5 Leitbilder EMD

Armee 95 und EMD 95 haben die Armee, Verwaltung und Betriebe tiefgreifend verändert. Der Abbau erforderte grundlegendes Umdenken und radikale Neuorientierung. Damit rührten die Reformen an festen Werten und klaren Zuständigkeiten, die während Jahrzehnten Sicherheit und Stabilität vermittelt hatten. Die Verunsicherung als Folge dieses Veränderungsprozesses in Armee, Verwaltung und Betriebe ist gross. Das EMD ist sich der Herausforderung durch die Unsicherheit bewusst und stellt ihre Leitbilder gegenüber: Leitbilder, die nicht nur den Reformen angepasste Werte und Zuständigkeiten beschreiben, sondern Leitbilder, die durch angemessene Umsetzungs- und Controllingmassnahmen im Alltag realisiert werden sollen.

Das Leitbild EMD z.B. nennt als gültigen Wert das haushälterische, betriebswirtschaftlich bewusste Handeln im Alltag, in Armee, Betrieben und Verwaltung. Zur Umsetzung ist bereits heute eine grosse Anzahl von EMD-Bediensteten mit Hilfe eines begleiteten computergestützten Selbstlernmoduls betriebswirtschaftlich ausgebildet worden, und das weiterführende Modul - eine betriebswirtschaftliche Ausführung simulierendes Planspiel - ist in Erarbeitung.

Das Umweltleitbild wird - nachdem überall Umweltverantwortliche bezeichnet worden sind - mit deren Hilfe umgesetzt. Ein erster Schritt dazu ist das dafür notwendige Ausbildungskonzept. Das Personalleitbild dient als Zielgrösse des im Aufbau begriffenen Personalcontrollings. Im Sinne der „Temperaturmessung“ soll im Jahr 1997 mit Hilfe einer Personalbefragung der personalpolitische Handlungsbedarf eruiert werden.

Im Sinne eines „Benchmarkings“ sind die Leitbilder auch mit führenden Unternehmen der Wirtschaft besprochen und optimiert worden.

Diese Leitbilder wurden im Juni allen Mitarbeitenden nach Hause geschickt, um nicht nur ihnen, sondern ihren Angehörigen Einblick zu verschaffen in die neuen Grundsätze des EMD.

2.6 Vorkommnisse im EMD (Fall Nyffenegger usw.)

Im Herbst 1995 wurde gegen den pensionierten Obersten i Gst Friedrich Nyffenegger auf Antrag des Generalstabschefs wegen Verletzung militärischer Geheimhaltungsvorschriften eine militärgerichtliche Strafuntersuchung eingeleitet. Diese wurde in der Folge auf weitere Personen ausgedehnt. Am 17. Januar eröffnete die Bundesanwältin gegen Oberst i Gst Nyffenegger und Mitbeteiligte wegen verschiedenen Vermögens- und Urkundendelikten ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren. Am 12. Juni wurde die Voruntersuchung eröffnet.

Die Angelegenheit hat in der Öffentlichkeit grosses Aufsehen erregt und führte auch im Parlament zu Diskussionen. Anträge auf Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) wurden abgelehnt. Gleichzeitig wurden aber die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beider Räte mit der politischen Aufarbeitung des Falles beauftragt.

Die Tätigkeiten der verschiedenen parlamentarischen Gremien wurden wie folgt aufgeteilt:

Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) Präsident: NR Werner Carobbio	Elektronischer Behelf für den Generalstabsdienst (EBG auf CD-ROM) und Alarmsystem Festungswacht
Sektion Behörden der GPK SR Präsident: SR Pierre Aeby	DIDACTA, DIAMANT/Lehrmittelpaket, Sponsoring
erweiterte Sektion Behörden der GPK NR Präsident: NR Alexander Tschäppät	Beförderungs- und Beschaffungspraxis des EMD, Informations- und PR-Tätigkeit

Parallel zu diesen parlamentarischen Abklärungen (und sich teilweise damit überschneidend) liefen und laufen verschiedene EMD-interne Untersuchungen. Eine davon war die vom früheren Fichendelegierten, Dr. René Bacher, durchgeführte Administrativuntersuchung, die fristgerecht am 30. August abgeschlossen und deren Ergebnisse der Öffentlichkeit vorgestellt wurden.

Im Rahmen der Schadenbegrenzung und zwecks Behebung festgestellter organisatorischer und struktureller Mängel hat der Chef EMD bereits zahlreiche Massnahmen veranlasst. Diese betrafen schwergewichtig die Bereiche EBG, Geheimhaltung und Informatiksicherheit. Verschiedene Arbeitsgruppen wurden eingesetzt und weitere Überprüfungen veranlasst.

Die Untersuchungen der Bundesanwaltschaft und der Militärjustiz im Fall Nyffenegger und Mitbeteiligte dauern an. Ein Abschluss ist zur Zeit noch nicht abzusehen.

Die GPDel und die GPK SR haben die Berichte über ihre Abklärungen am 14. November der Öffentlichkeit vorgestellt. (Der Bericht der GPK NR wird erst 1997 vorliegen). Der Bundesrat wird bis spätestens Ende 1997 einen Bericht über die Ergebnisse der getroffenen Massnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel erstatten. In der Zwischenzeit wird die Aufarbeitung der Angelegenheit im EMD intensiv weitergeführt.

2.7 Existenzsicherungsaufträge

2.7.1 Allgemeines

Gestützt auf den Artikel 1 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995, wonach die Armee zu Unterstützungsaufgaben zu Gunsten der zivilen Behörden herangezogen werden kann, geht es darum, im folgenden die im Berichtsjahr durchgeführten Einsätze kurz zu skizzieren.

2.7.2 Katastrophenhilfeinsätze

2.7.2.1 Katastrophenhilfe im Inland

Ort / Grund	Wann	Eingesetzte Truppe
Pfynwald VS: Waldbrand	23.4. - 26.4.1996	Ber Kp der Rttg RS 76: 450 Manntage
Vaulion VD: Unwetter	12.6. - 14.6.1996 und 17.6. - 18.6.1996	G Bat 27: 60 Manntage
Morschach SZ: Unwetter	10.7. - 19.7.1996	Det G Bat 35, Ablösung durch Det G Tech Kp 8: 90 Manntage
Niederbipp BE: Grossbrand TELA	19.7. - 21.7.1996	Spontanhilfe: OS Rttg Trp, UOS 277 Rttg Trp, Ablösung durch: Rttg Kp II/24 (Ber Kp) 289 Manntage
Flühli LU: Unwetter	12.8. - 22.8.1996	Sap Kp II/32: 987 Manntage

Die eingespielten Strukturen bewähren sich. Der Einsatz beim Grossbrand TELA hat Handlungsbedarf aufgezeigt. Vom Generalstabschef wurde ein umfangreicher Massnahmenkatalog genehmigt.

2.7.2.2 Katastrophenhilfe im Ausland

Im vergangenen Jahr fand im Ausland keine Katastrophenhilfe statt.

2.7.3 Subsidiäre Sicherungseinsätze des Festungswachtkorps

Die Bewachungsaufträge des Festungswachtkorps für Gebäude ausländischer diplomatischer und konsularischer Vertretungen zugunsten der Städte Bern und Zürich laufen seit dem 5. April 1995 und werden vorläufig weitergeführt. Zur Zeit sind Verhandlungen mit den Behörden bezüglich verstärkter Schutzmassnahmen im Gang.

**3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen
der Eidg. Räte**

Keine.

Eidg. Finanzdepartement

1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick

Bereich	Ziel	Zielerreichung
Finanzen	Sanierungsplan Verabschiedung durch BR	realisiert
	Neuordnung Finanzausgleich	teilweise realisiert (Vernehmlassung zu den Grundzügen abgeschlossen)
	Botschaft Finanzierung des öffentlichen Verkehrs	realisiert
	Botschaft Geldwäscherei	realisiert
	Erster Bericht Subventionsüberprüfung	teilweise realisiert
	Schuldenbremse	teilweise realisiert (Botschaft zurückgestellt)
Personal	Botschaft zu neuem Bundespersonalgesetz	teilweise realisiert
	Vorarbeiten für ein Konzept zur verstärkten globalen Steuerung der Personalkosten	realisiert
	Umsetzung der Leistungslohnkomponente	realisiert
Steuern	Botschaft zur Unternehmenssteuerreform	teilweise realisiert (Vernehmlassung abgeschlossen)
	Umsetzung der Mehrwertsteuer-Verordnung: Konsolidierung des Vollzugs und Abbau des Pendenzenbergs	teilweise realisiert

Bereich	Ziel	Zielerreichung
EVK	Weiterführung der Sanierung PKB in den Bereichen SUPIS, Buchhaltung, Dossiers	teilweise realisiert
	Vorbereitung eines Leistungsprofils im Zusammenhang mit den PKB-Statuten	überwiegend realisiert (Konzept zum Aussprachepapier liegt vor)
	Vorbereitung der Umsetzung der 10. AHV-Revision auf den 1.1.1997	realisiert
Zoll	Verabschiedung der Mineralöl- und Automobilsteuergesetze durch Parlament und Vorbereitung der Inkraftsetzung	realisiert
	Vorbereitung der Totalrevision des Zollgesetzes	realisiert (Botschaft zurückgestellt)
Alkohol	Umsetzung der Änderungen in der Alkoholbewirtschaftung entsprechend der Teilrevision des Alkoholgesetzes	überwiegend realisiert
Informatik	Realisierung der zweiten Etappe KOMBV3	überwiegend realisiert
	Realisierung von Verbesserungen im Bereich der Informatiksicherheit	teilweise realisiert
NPM	Entwicklung von Leitlinien für die Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget	realisiert

Mit dem Voranschlag 1997 konnte das Ausgabenwachstum dank rigoroser Sparbemühungen markant gebremst werden. Einen entsprechenden Beitrag leistet auch das Bundespersonal. Mit restriktiven Budget- und Finanzplanvorgaben alleine kann die Sanierung der Bundesfinanzen bis ins Jahr 2001 jedoch nicht verwirklicht werden. Komplementär notwendig sind strukturelle Reformen wie die Neuordnung des Finanzausgleichs, die Verwaltungsreform sowie die kritische Überprüfung der Subventionen.

Zur Erhaltung der Standortattraktivität unseres Landes soll die Reform der Unternehmensbesteuerung beitragen. Im Vordergrund stehen Verbesserungen für Holdinggesellschaften, der Übergang zur proportionalen Gewinnbesteuerung sowie Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen.

Angesichts der Vielzahl und Komplexität der zu lösenden Probleme im Bereich Sanierung der Pensionskasse kann nicht inert Kürze mit einem eigentlichen Durchbruch gerechnet werden. Bei der Umsetzung von Einzelmassnahmen waren sowohl Fortschritte und Verbesserungen wie auch Rückschläge zu verzeichnen. In einem systematischen Prozess wird

Schritt für Schritt auf eine Entschärfung der Problemlage und eine Normalisierung des administrativen Betriebes der Kasse hingearbeitet.

Das siebzigjährige Beamtengesetz muss heute nicht nur von seiner grossen Normendichte befreit, sondern gänzlich neu gegliedert und inhaltlich modernisiert werden. Grundlage für ein schlankes Bundespersonalgesetz bildet der öffentlich-rechtliche Arbeitsvertrag. Mit dem neuen Gesetz soll auch der Grundstein für eine flexible individuelle Entlohnung nach Funktion, Erfahrung und Leistung gelegt werden.

Um risikobehaftete Informatikprojekte in der Bundesverwaltung möglichst ohne zeitliche Verzögerungen und finanziellen Mehraufwand abzuwickeln, hat der Bundesrat entschieden, zunächst die Information über den Stand der Informatikprojekte im Bund zu verbessern, um dann in kritischen Projektfällen konkrete Massnahmen einzuleiten.

Anstelle der bisherigen Fiskalzölle werden schliesslich mit dem Automobilsteuer- und dem Mineralölsteuergesetz neu besondere Verbrauchssteuern eingeführt. Beide Gesetze enthalten auch ökologische Elemente: Von der Steuer ausgenommen sind nicht nur Elektro-Automobile, sondern auch Treibstoffe, die in Pilot- oder Demonstrationsanlagen aus erneuerbaren Rohstoffen gewonnen werden.

2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung

2.1 Vorbereitungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung

Im Bericht vom 18. März über die Legislaturplanung 1995-1999 figuriert die Reform der Unternehmensbesteuerung als Richtliniengeschäft Nummer 10.

In Erfüllung dieses Auftrags hat das EFD unter Mitwirkung des EVD eine Vorlage mit Reformvorschlägen erarbeitet. Sie befand sich vom 1. Juli bis zum 30. September bei den Kantonen, politischen Parteien und interessierten Organisationen in der Vernehmlassung.

Die Modernisierung der Unternehmensbesteuerung ist Bestandteil des Gesamtkonzepts, mit dem der Bundesrat den Haushalt bis zum Jahr 2001 sanieren will. Ziel der Vorlage ist nicht eine umfassende Neuordnung des Unternehmenssteuerrechts. Im Vordergrund steht vielmehr eine Beschränkung auf jene Bereiche, in denen konkreter Handlungsbedarf ausgewiesen ist.

In der Vernehmlassungsvorlage wurden sechs Massnahmen zur Diskussion gestellt:

Massnahme 1 sieht eine Ausdehnung des Beteiligungsabzugs (im Rahmen der Gewinnsteuer der juristischen Personen) vor. Steuerfrei wären demnach nicht nur die Beteiligungserträge, sondern neu auch die Beteiligungsgewinne. Kapital- und Aufwertungsgewinne von Beteiligungen würden dadurch steuerfrei. Inländische Holdinggesellschaften erhielten dabei die Möglichkeit, ihre Beteiligungen an ausländischen Gesellschaften ohne Steuerfolgen auf

eine ausländische Subholding zu übertragen. Der Minderertrag bei der direkten Bundessteuer wird auf 300 Millionen Franken geschätzt.

Massnahme 2 wird als Alternative zur Massnahme 1 vorgeschlagen und besteht in der Gewährung eines Steueraufschubs für die beim grenzüberschreitenden Beteiligungsaustausch realisierten Reserven. Diese Massnahme würde den Beteiligungstransfer über die Grenze hinweg erleichtern, ohne dass damit sogleich Steuerausfälle verbunden wären.

Massnahme 3 betrifft ebenfalls die Gewinnsteuer der juristischen Personen und beinhaltet den Übergang vom geltenden renditeabhängigen Dreistufentarif zu einer proportionalen Gewinnsteuer mit Anrechnung der Kapitalsteuer. Diese Massnahme fördert die Wettbewerbsneutralität der Steuer, indem die beim Dreistufentarif bestehende Benachteiligung der Unternehmen mit vergleichsweise geringem Eigenkapital entfällt. Es wurden Varianten mit unterschiedlichen Steuersätzen (8,9 % mit Mehrertrag von 230 Millionen Franken und 9,5 % mit Mehrertrag von 410 Millionen Franken) zur Diskussion gestellt. Demgegenüber hätte die vorgeschlagenen Anrechnung der Kapitalsteuer an die Gewinnsteuer einen Einnahmehausfall von 260 Millionen Franken zur Folge.

Massnahme 4 stellt die Verlustverrechnung im Konzern zur Diskussion. Bei dieser Massnahme wird mit einem jährlichen Minderertrag von rund 50 Millionen Franken gerechnet.

Die Massnahme 5 bezieht sich auf die Emissionsabgabe auf der Begründung von Beteiligungsrechten. Die auf den 1. Januar in Kraft getretene Revision des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben brachte neben der Herabsetzung des Abgabesatzes von 3 auf 2 % auch eine individuelle Freigrenze von Fr. 250'000.-- für Gründungen. Massnahme 5 sieht vor, die bisherige Freigrenze auf 1 Million Franken zu erhöhen. Die Mindereinnahmen sind auf jährlich 5 bis 10 Millionen Franken zu veranschlagen.

Die Massnahme 6 beinhaltet eine Neuregelung der Steuerfolgen beim Erwerb eigener Aktien. Die bisher in einem Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung festgehaltene Frist zur Weiterveräusserung eigener Aktien soll neu auf Gesetzesstufe geregelt werden. Dabei würde die Frist von zwei auf vier Jahre ausgedehnt. Der Erwerb eigener Aktien würde dadurch erst nach Ablauf von vier Jahren als Teilliquidation besteuert.

2.2 Vorbereitungen Bundespersonalgesetz

Der wachsende Dienstleistungscharakter des Staates drängt die herkömmliche Eingriffsverwaltung in ihrer Bedeutung graduell zurück. Gleichzeitig sieht sich der Staat einer stark ausdifferenzierten Gesellschaft gegenüber, die an ihre Institutionen höhere Ansprüche stellt und sich kritischer verhält. Das Bundespersonal ist aufgefordert, sich auf die neuen Anforderungen einzustellen und den Wandel mitzutragen. Dabei erweist sich das einseitig-heitlich begründete Dienstverhältnis zwischen dem Bund und den Beamtinnen und Beamten immer deutlicher als überholt. Die Wahl auf Amtsdauer, die allgemein als Hauptmerkmal des Beamtenstatus gilt, verliert ihre Berechtigung.

Rund zwanzig Teilrevisionen haben das siebzigjährige Beamtengesetz mit zahlreichen Detailvorschriften überfrachtet. Das Gesetz muss heute nicht nur von seiner grossen Normendichte befreit, sondern gänzlich neu gegliedert und inhaltlich modernisiert werden. Mit diesem Vorhaben folgt der Bundesrat einer Motion der eidg. Räte aus dem Jahre 1990, die

eine Totalrevision des Beamtengesetzes verlangte. Er will das neue Bundespersonalgesetz als zentralen Erlass ausgestalten, der gleichsam das Rückgrat der personalrechtlichen Ordnung bildet. Daran sollen sich feingliedrig Vereinbarungen und Bestimmungen verschiedener Ebenen anschliessen.

Das Eidgenössische Personalamt hat aufgrund eines Gesetzesentwurfs im Sommer erste Gespräche mit den obersten Personalverantwortlichen der allg. Bundesverwaltung und den Personaldirektionen von PTT und SBB sowie den Spitzen der Bundespersonalverbände geführt. Die Ergebnisse aus diesen Gesprächen und Stellungnahmen bildeten die Grundlage für den überarbeiteten Entwurf vom 11. Dezember.

Dabei hat es sich gezeigt, dass den Grundzügen auf Gesetzesebene grosse Aufmerksamkeit zu widmen ist. Das Gesetz ist zu einem Zeitpunkt im Entstehen, da sich die Bundesverwaltung rasch wandelt. Im Rahmen dieses Veränderungsprozesses zeichnen sich unterschiedliche Bedürfnisse ab. Das Bundespersonalgesetz soll für die Bundesbetriebe, Anstalten und Bundesämter mit grösserer Autonomie ein personalpolitisches Dach bilden und einer Aufsplitterung des öffentlichen Arbeitsrechts vorbeugen. Es hat sich auf Leitlinien zu beschränken, so dass auch manche Anliegen der Personalverbände bis zur Ausformulierung in den Ausführungsbestimmungen offen bleiben müssen. Die Vorbereitungsarbeiten stützten sich auf die folgende inhaltliche Grundstruktur:

Voraussetzung für ein schlankes Bundespersonalgesetz bildet eine Kompetenzdelegation vom Parlament an den Bundesrat. Dieser muss gewisse Befugnisse durch Subdelegation abtreten können. Dabei muss sein Wiedereintrittsrecht gewahrt bleiben. In das neue Gesetz wird auch die Sozialpartnerschaft aufgenommen.

Der Status des Bundespersonals bleibt öffentlich-rechtlich. Trotzdem nähert sich das Bundespersonalgesetz dem Schweizerischen Obligationenrecht (OR) an. Für Fragen, die nicht im Bundespersonalgesetz geregelt sind, soll das OR gelten.

Grundlage des Arbeitsverhältnisses beim Bund bildet der öffentlich-rechtliche Arbeitsvertrag. Das neue Gesetz soll auch Gesamtarbeitsverträge ermöglichen, die sich für grosse Bereiche als sinnvoll erweisen können.

Bei ungenügender Leistung oder fehlendem Personalbedarf wird der Arbeitgeber begründete Kündigungen vornehmen können. Da sie im öffentlichen Recht anfechtbar sind, bleibt ein höherer Verfahrens- und Rechtsschutz gewährleistet als im Privatrecht. Der Bundesrat will indessen den Beschwerdeweg im Bundespersonalgesetz so vereinfachen und kürzen, dass veraltete Verfahrenswege und Ansprüche wegfallen.

Wesentliche Neuerungen wird schliesslich die Überarbeitung des Lohnsystems bringen. Die gegenwärtige Verschachtelung von Gehaltsklassen und Laufbahnschritten soll abgelöst werden durch eine flexible individuelle Entlohnung. Das Bundespersonalgesetz wird den Grundstein legen für eine Entlohnung nach Funktion, Erfahrung und Leistung. Einzelheiten sind in den Ausführungsbestimmungen zu regeln. Die Mindest- und Höchstlöhne dagegen bleiben im Gesetz verankert.

Der Entwurf vom 11. Dezember wird zur Zeit mit den Betrieben und Departementen überarbeitet; auch die Personalverbände werden dazu nochmals Stellung nehmen und Anregungen einbringen können.

2.3 Massnahmen im Bereich der Informatik

Die Entwicklung der Informatik in der Bundesverwaltung zeichnet sich durch einen ständig wachsenden Einsatz von Telekommunikationsmitteln aus. Namentlich konnte im vergangenen Jahr der dritte Bereich der Neukonzeption der elektronischen Kommunikation der Bundesverwaltung (KOMBV3) in Betrieb genommen werden. Damit verbindet nun ein leistungsfähiges ATM (Asynchronous Transfer Mode)-Netz nicht nur praktisch alle Verwaltungseinheiten untereinander, sondern auch fast alle Kantone (Ende Jahr sind es 24 von 26). Es ermöglicht ihnen unter anderem, den Postverkehr vermehrt elektronisch abzuwickeln.

Zu erwähnen ist auch, dass das Internet immer stärker genutzt wird. Dieses Netzwerk stellt der Verwaltung wie auch der Bevölkerung eine grosse Menge Informationen zur Verfügung, angefangen bei den Programmen der Sessionen des Parlaments über allgemeine Verwaltungsinformationen oder die Entscheide des Bundesgerichts bis hin zu dringlichen Mitteilungen wie diejenigen, die im Zusammenhang mit dem Rinderwahnsinn den Tierärztinnen und Tierärzten rasch übermittelt werden mussten.

Diese technischen Neuerungen bringen aber auch gewisse Probleme mit sich, und die Risiken hinsichtlich Datensicherheit, die bei der Übermittlung wie auch bei der elektronischen Behandlung entstehen, nehmen laufend zu. Deshalb mussten eine ganze Reihe von Schutzmassnahmen ergriffen sowie der Zugang zu den Daten und deren Änderung für Unbefugte verboten werden. Die damit verbundenen Kosten sind beträchtlich. Sie belaufen sich auf schätzungsweise 10 bis 15 % der Kosten für die entsprechenden Anwendungen und werden in den kommenden Jahren einen grossen Teil der Aufwendungen beanspruchen.

Die Informatikanwendungen werden immer komplexer und perfekter. Deshalb sind bei der Realisierung von verschiedenen Entwicklungsprojekten gewisse Schwierigkeiten zu erwarten. Der PUK-Bericht zur Pensionskasse hat zu Recht auf einige Informatikprobleme hingewiesen. In der Folge hat der Bundesrat das Bundesamt für Informatik beauftragt abzuklären, welche Projekte Risiken bergen, die über das übliche Mass hinausgehen, ein schlechtes Kosten/Nutzen-Verhältnis, weit überzogene Fristen oder unerreichte Ziele aufweisen und eine Liste über diese Projekte zu erstellen. Derartige Überlegungen (weit überzogene Fristen und keine sichere Zukunft) haben auch die Leitung des Projekts BV+ (neues Personalverwaltungssystem der Bundesverwaltung) dazu bewogen, die Entwicklung dieses Systems auf der Grundlage einer Ad-hoc-Software auf Ende Jahr einzustellen zugunsten einer Standardsoftware, die auf dem Markt erhältlich und sowohl in der Industrie als auch in Verwaltungen der Schweiz und des Auslands weit verbreitet ist. Zwar ist man sich bewusst, dass ein solcher Entscheid mit einer Einbusse an Freiheiten bei der Definition der Benutzerfreundlichkeit oder gar mit der Notwendigkeit einhergeht, bestehende Gesetze und andere Vorschriften anzupassen. Langfristige Einsparungen sowie Synergien mit anderen bereits in der Verwaltung genutzten Produkten haben jedoch letztlich überwogen.

Seit einiger Zeit zeigt sich auch, dass die Strukturen, die in den vergangenen Jahren geschaffen wurden, heute nicht mehr geeignet sind - und in Zukunft werden sie es noch weniger sein -, um die leistungsfähigen Informatik- und Telekommunikationsmittel rationell zu nutzen. Deshalb wurde es notwendig, sie vollständig zu überdenken. Dies ist eines der neun Ziele, die der Bundesrat der Arbeitsgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (RR93) vorgegeben hat. Der Bundesrat wird in der ersten Hälfte 1997 über die konstruktiven Vorschläge der Arbeitsgruppe befinden.

2.4 Vollzugserlasse und Umsetzung Mineralölsteuergesetz, Automobilsteuergesetz

Der Bundesrat beschloss am 20. November, das Mineralölsteuergesetz und das Automobilsteuergesetz vom 21. Juni auf den 1. Januar 1997 in Kraft zu setzen. Damit werden anstelle der bisherigen Fiskalzölle auf Mineralölprodukten und auf Automobilen besondere Verbrauchssteuern erhoben. Die Massnahmen haben keine direkte Auswirkung auf den Bundeshaushalt.

Die Einnahmen der Mineralölsteuer belaufen sich auf rund 4,3 Milliarden Franken. Es ist gelungen, für diese bedeutende Steuer eine moderne Grundlage zu schaffen. Das Mineralölsteuergesetz wurde nach den Grundsätzen der Steuerrechtslehre konzipiert und es hat gegenüber der heutigen zollrechtlichen Situation für die Wirtschaft verschiedene Vorteile. So wird die Steuer auf Benzin und Dieselöl nach dem Volumen bemessen, was eine einheitliche Steuerbelastung ohne Rücksicht auf die jeweilige Dichte des Produktes garantiert. Dadurch werden alle Steuerpflichtigen gleichbehandelt. Dank der Heizölfärbung und -kennzeichnung wird der Heizölhandel von bisherigen administrativen Pflichten und Bürgschaften entlastet. Bei den Steuerpflichtigen entfällt die bisher durch die Zölle entstandene hohe Kapitalbindung, denn die Waren können unversteuert in sogenannten zugelassenen Lagern hergestellt und gelagert werden; die Steuerforderung entsteht erst bei der Auslagerung der Waren an die Verbraucher. Zudem entlastet eine angemessene Zahlungsfrist die Branche von einem bedeutenden Zinsaufwand. Im weiteren wird die in Erdölraffinerien verbrauchte Prozessenergie von der Steuer befreit, wodurch die schweizerischen Raffinerien gegenüber den ausländischen diesbezüglich nicht mehr benachteiligt werden.

Das Mineralölsteuergesetz hat aber auch aus ökologischer Sicht Vorteile, können doch Treibstoffe von der Steuer befreit werden, die in Pilot- oder Demonstrationsanlagen aus erneuerbaren Rohstoffen gewonnen werden.

Die Zollverwaltung hat den Vollzug der Mineralölsteuergesetzgebung zusammen mit der Branche vorbereitet. Die Daten, die für die Steuererhebung relevant sind, werden von den Steuerpflichtigen grundsätzlich elektronisch gemeldet und im EDV-System Mineralölsteuer verarbeitet. Dieses Vorgehen gewährleistet einen effizienten und effektiven Vollzug.

Mit der Automobilsteuer wird insbesondere das Bemessungssystem geändert. Während die bisherigen Zölle nach dem Gewicht der Automobile bemessen wurden, wird die Automobilsteuer nach dem Wert festgesetzt. Die Abgaben werden deshalb nicht weiter erodieren. Auch die Automobilsteuer enthält ein ökologisches Element, werden doch die Elektro-Automobile von der Steuer ausgenommen.

Das Personal der Zollverwaltung wurde für den Vollzug der Mineralöl- und Automobilsteuergesetzgebung im grenzüberschreitenden Verkehr entsprechend ausgebildet.

3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte

3.1 Frage NR/42: Sonderaufgaben der Bundesverwaltung

3.1.1 Frage

Der frühere Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge hat vor drei Jahren sein Amt verlassen. Seither wurde er verschiedentlich für Sonderaufgaben der Bundesverwaltung eingesetzt.

421 Gehört es zur aktuellen Personalpolitik des Bundesrates, frühere Führungskräfte nach ihrem Ausscheiden zu lukrativen arbeitsrechtlichen Bedingungen in die Bundesverwaltung zurückzuholen oder ihnen lukrative Privataufträge zu vergeben?

3.1.2 Antwort

421 Der Bundesrat verfolgt keine generelle Politik im angesprochenen Sinn. Je nach Aufgabenstellung kann es jedoch sinnvoll sein, ehemalige Kader der Bundesverwaltung, die anerkanntermassen über das konkret erforderliche spezifische Wissen und Können verfügen, erneut zu verpflichten, sei es im Rahmen einer (befristeten) Anstellung oder auf Mandatsbasis. Dabei ist in bezug auf die Wiederbeschäftigung von Rentenbeziehenden des Bundes gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten grösste Zurückhaltung geboten.

Beraterhonorare und Entschädigungen richten sich beim Bund wie in der Privatwirtschaft nach differenziert ausgearbeiteten Rahmentarifen. Machen sich Führungskräfte des Bundes beruflich selbständig, kommen sie wie andere Berater oder Beraterinnen für Aufträge der Bundesverwaltung in Betracht. Wegen ihrer früheren Zugehörigkeit zur Bundesverwaltung dürfen ausgeschiedene Chefbeamte oder Chefbeamtinnen im Auswahlverfahren weder benachteiligt noch begünstigt werden. Ausschlaggebend soll vielmehr die Eignung der jeweiligen Persönlichkeit sein, den zur Diskussion stehenden Auftrag im Sinne des Mandatgebers zu erfüllen.

3.2 Frage SR/1: Controlling in der Verwaltung

3.2.1 Fragen

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) führt einen Dienst, welcher bei der Einführung und Umsetzung von Controlling-Projekten fachliche Unterstützung anbietet.

- 11 Vermag dieser Dienst eine nach einheitlichen Grundsätzen ablaufende Umsetzung des Controllings in der Bundesverwaltung zu gewährleisten?
- 12 Welche Ziele verfolgt der Bundesrat mit der Einführung des Controllings?
- 13 Steht es den Verwaltungseinheiten frei, ein Controlling einzuführen oder bestehen Kriterien, die die Einführung zwingend verlangen?
- 14 Welche Dienstleistungen erbringt die EFV nach der Einführung von Controlling-Projekten in der Verwaltung?
- 15 Welche Erfahrungen haben die "Kunden" des Projektes Controlling gemacht, wie ist ihre Zufriedenheit?

3.2.2 Antworten

- 11 Die Einheitlichkeit der Umsetzung ist gewährleistet, wobei sich diese auf diejenigen Fachdienststellen beschränkt, die am Projekt mitmachen (s. Antwort 13).

Die Einheitlichkeit in der Umsetzung besteht in folgenden Punkten: Arbeitsverfahren bei der Controlling-Konzeption, Verwendung eines einheitlichen dreiphasigen Grundmodells der Führung (zielkonforme Massnahmenwahl, entscheidungskonforme Massnahmendurchführung, Kontrolle der Zielerreichung), Abstimmung der Konzeption auf die jeweilige Dienststelle, Einbezug von Wirkungszielen, angestrebte Ausrichtung auf die strategische Führung Stufe Fachdienststelle, Systemverantwortung bei der anwendenden Dienststelle.

Die flächendeckende Einführung eines „Bundescontrolling“ mit standardisierten Konzepten und Instrumenten (z.B. Kostenrechnung für jede Dienststelle) ist im Projekt nicht vorgesehen.

- 12 Mit der Einführung des Controllings verfolgt der Bundesrat die folgenden Ziele:
 - Der Fachdienststelle zu einem akzeptierten und praktischen Führungsinstrument zu verhelfen
 - Die Prüfungsaufgabe der Eidg. Finanzverwaltung zu vereinfachen
 - Die Fachdienststelle zur vertieften Auseinandersetzung mit den Zielen - auch und insbesondere mit den Wirkungszielen - ihres Tätigkeitsbereiches und zur Überprüfung, wie weit diese erreicht sind, zu veranlassen.
- 13 Die Fachdienststellen lösen auf ihren Wunsch ein Projekt zur Controlling-Einführung aus. Die Eidg. Finanzverwaltung hat aufgrund des geltenden Auftrags des Bundesrates nicht die Kompetenz, Dienststellen die Einführung von

Controlling vorzuschreiben. Einzig bei denjenigen, die zur Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget übergehen, kann sie diesbezügliche Vorgaben machen. Sie steht einer allgemeinen, zwangsweisen Einführung skeptisch gegenüber, da die Erfahrung zeigt, dass das Engagement und die Akzeptanz der Fachdienststelle für die Nutzung des neuen Instruments die ausschlaggebenden Erfolgsfaktoren sind. Die Eidg. Finanzverwaltung behält sich im Gegenteil vor, auf Projektanträge, die den unter Antwort 11. festgehaltenen Grundsätzen zuwiderlaufen, nicht einzutreten.

Da der geltende Auftrag des Bundesrates der Eidg. Finanzverwaltung keine ausschliessliche Kompetenz zur Controlling-Einführung zuweist, erarbeiten und betreiben eine Reihe von Dienststellen Controlling-Systeme, ohne in das Projekt der Eidg. Finanzverwaltung eingebunden zu sein.

- 14 Die angewendete Vorgehensmethodik unterteilt den Einführungsprozess in die drei Schritte Machbarkeitsprüfung (Grobkonzept), Detailkonzeption und Systeminstallation. Die beiden ersten werden von der Eidg. Finanzverwaltung und der Fachdienststelle gemeinsam bearbeitet, die Verantwortung für die Systeminstallation jedoch liegt ausschliesslich bei der Fachdienststelle. Die Eidg. Finanzverwaltung bietet hier eine fachtechnische Unterstützung der Installation an, insbesondere für den Bereich der Kosten- und Leistungsrechnung. Sie organisiert ferner einen periodischen Erfahrungsaustausch der verschiedenen Anwender.
- 15 Es hat sich gezeigt, dass die Methodik von Vorgehen und Ansatz für die öffentliche Verwaltung tauglich und auf die Bedürfnisse der einzelnen Dienststelle anpassbar ist. Die Konzepterarbeitung ist kostengünstig, die anschliessende Systeminstallation unterschiedlich aufwendig. Die anwendenden Dienststellen geben folgende Nutzwirkungen der Systeme an: Verbesserte und institutionalisierte Übersicht, gezieltere Mittelzuordnung, klarere Verantwortlichkeiten, vereinfachte Zusammenarbeit.

3.3 Frage SR/9: Eidgenössische Bankenkommision

3.3.1 Fragen

Die Eidgenössische Bankenkommision hat dem Bundesrat jährlich Bericht zu erstatten (Artikel 23 Absatz 3 des Bankengesetzes). Dieser kann zudem umfassende Geschäftsberichte oder Spezialberichte über gewisse wichtige Ereignisse verlangen.

- 91 Wieviele dieser Berichte und zu welchen Fragen hat der Bundesrat in den letzten zwei Jahren verlangt?
- 92 Wie wickelt sich der Verkehr zwischen dem Bundesrat und der Eidgenössischen Bankenkommision ab?

3.3.2 Antworten

91 Das Sekretariat der EBK verfasst auf Verlangen des Bundesrates Spezialberichte über bestimmte wichtige Vorkommnisse (Art. 13 Abs. 3 des EBK-Reglementes vom 4. Dezember 1975; SR 952.721).

1994 hat die EBK dem EFD zuhanden der WAK-NR einen Bericht über die Derivativen Finanzinstrumente erstattet. Die früheren Berichte auf Verlangen des Vorstehers des EFD betrafen

- „Mini Crash“ vom Oktober 1989 (Bericht vom 24. April 1990)
- Finanzbeziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz (Bericht vom 24. April 1990).

1995 wirkte die EBK in der vom EJPD eingesetzten Arbeitsgruppen mit, die einen Spezialbericht „Lagebeurteilung Ostgelder“ verfasste.

Im übrigen wird der Vorsteher des EFD laufend über wesentliche Ereignisse von politischer Bedeutung mündlich benachrichtigt.

92 Der Verkehr der EBK mit dem Bundesrat führt über das EFD (Art. 23 Abs. 3 Satz 2 BankG).

Intensiv sind die Beziehungen bei der Vorbereitung der Erlasse über das Bank-, Anlagefonds- und Börsenwesen sowie über angrenzende Bereiche (z. B. Geldwäscherei, Kartellgesetz). Die EBK wird dabei umfassend einbezogen.

Ferner bereitet die EBK die bundesrätlichen Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen aus ihrem Aufgabenbereich vor.

2 - 3 mal jährlich bespricht der Präsident der EBK mit dem Vorsteher des EFD aktuelle Probleme der Überwachungstätigkeit.

Volkswirtschaftsdepartement

1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick

Ziel	Stand Ende 1996
Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit	
<ul style="list-style-type: none"> – Marktwirtschaftliche Erneuerung – Vollzug des Kartellgesetzes – Umsetzung des Binnenmarktgesetzes – Vollzug des Gesetzes über die technischen Handelshemmnisse 	<p>Ziel erreicht. Gesetze und Verordnungen in Kraft, Wettbewerbskommission und deren Präsident gewählt, Arbeit aufgenommen. Gesetz in Kraft</p>
Wettbewerbsfähige, ökologische und marktnahe Landwirtschaft	
Agrarpaket 1995	Ziel erreicht. Verordnungen in Vernehmlassung.
Agrarpolitik 2002	Ziel erreicht. Botschaft durch den Bundesrat am 26. Juni 1996 verabschiedet.
Artikel 31 ^{octies} BV; Bauern- und Konsumenten-Initiative	Ziel erreicht. In der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 angenommen.
Initiative der Vereinigung kleiner und mittlerer Bauern, neuer Verfassungsartikel	Ziel erreicht. Botschaft am 17. Juni 1996 durch den Bundesrat verabschiedet.
Forschung und Bildung in Wirtschaft und Gesellschaft	
Rasche und breite Nutzung von Wissen und Technologie in der Wirtschaft, insbesondere durch die kleinen und mittleren sowie neuen Unternehmen	<p>Ziel erreicht. Mitfinanzierung (Rahmenkredit KWF 1996-99) von Forschungsprojekten sowie von Schwerpunktaktivitäten wie Förderung neuer Unternehmen in den Gebieten:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Software in der Industrie – Intelligent Manufacturing Systems – Medizinaltechnik – Werkzeugmaschinenbau

<p>Aufbau von Fachhochschulen in Zusammenarbeit mit den Kantonen, Neuorientierung des Schweizerischen Institutes für Berufspädagogik (SIBP)</p>	<p>Ziel erreicht.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fachhochschulgesetz seit 1. September 1996 in Kraft. – Ausschreibung erfolgt.
<p>Flexibilisierung der Arbeits- und Ruhezeiten unter gleichzeitiger Verbesserung des Schutzes der in der Nacht Beschäftigten: Revision des Arbeitsgesetzes</p>	<p>Ziel nicht erreicht. Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1996 abgelehnt.</p>
<p>Soziale Sicherheit - Gesellschaftspolitik - Gesundheit</p>	
<p>Raschere Wiedereingliederung Arbeitsloser in die berufliche Erwerbstätigkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> – Schaffen neuer regionaler Arbeitsvermittlungszentren (RAV) – Vollzug der 2. Revision des Arbeitslosenversicherungs- und Insolvenzenschädigungsgesetzes (AVIG) 	<p>Ziel weitgehend erreicht. 78 % der RAV haben den Betrieb aufgenommen.</p> <p>Vollzugsverordnung per 1.1.97 in Kraft gesetzt.</p>
<p>Aussenbeziehungen</p>	
<p>Bilaterale Verhandlungen Schweiz / EU</p>	<p>Ziel noch nicht erreicht.</p> <p>Verhandlungen weiterhin im Gange.</p>
<p>Verbreiterung und Vertiefung der WTO und ihrer Abkommen</p>	<p>Ziel betreffend Einleitung der Arbeiten erreicht. Mehrjähriger Prozess.</p>
<p>Liberalisierung und Schutz internationaler Investitionen</p>	<p>Ziel noch nicht erreicht.</p> <p>Verhandlungen weiterhin im Gange.</p> <p>Netz bilateraler Investitionsschutzabkommen, insbesondere mit den GUS-Ländern, Indien, mittel- und osteuropäischen, afrikanischen, arabischen sowie mittel- und südamerikanischen Staaten vervollständigt.</p>
<p>Engere wirtschaftliche Zusammenarbeit mit MERCOSUR und den asiatischen Staaten</p>	<p>Ziel erreicht.</p> <p>Grundlagenpapier und generelle Strategie ausgearbeitet.</p>

2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung

2.1 Sicherung von Qualität und Reichweite der Berufsbildung

Zuhanden des Parlamentes verabschiedete der Bundesrat den Bericht über die Berufsbildung, der aufgrund einer Auslegeordnung der im Bundesgesetz geregelten Berufsbildung eine Reihe von Massnahmen zur Diskussion stellt.

Auf einer umfassenden bildungspolitischen Ebene soll demnach das Verhältnis der Berufsbildung zu den anderen Zweigen der Bildung überdacht und neu definiert werden.

Die Rahmenbedingungen für die berufliche Grundausbildung müssen so weiterentwickelt werden, dass sie sich auch in Zukunft den sich stark verändernden Verhältnissen in Wirtschaft und Gesellschaft anpassen können. Angesichts seiner unbestrittenen Vorteile soll das duale System (praktische Ausbildung im Lehrbetrieb, theoretische Ausbildung in der Berufsschule) weiterhin die Regel für die Grundausbildung sein. Die Ausbildungsbereitschaft soll durch die im Bericht vorgeschlagenen Änderungen der Rahmenbedingungen erhalten bleiben, und für die in den modernen Wirtschaftszweigen neu entstandenen beruflichen Tätigkeiten sollen die entsprechenden Ausbildungsvorschriften erlassen werden. Gleichzeitig soll die Berufsbildung so gestaltet sein, dass sie für alle Jugendlichen einen vielversprechenden Weg für den Eintritt ins Erwerbsleben darstellt. Der berufliche Unterricht wird vermehrt berufsübergreifend organisiert, während sich die praktische Ausbildung weiterhin an den betrieblichen Realitäten orientiert.

In der beruflichen Weiterbildung werden die Vorschriften für weiterführende Schulen sowie für die Berufs- und höheren Fachprüfungen auf die neu eingeführten Berufsmaturitäten und Fachhochschulen abgestimmt. Die Berufsberatung baut ihre Dienste für Erwachsene aus und engagiert sich auch in den im Aufbau begriffenen regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Ein modulares System soll Erwachsenen ermöglichen, mit gezielten Schritten auf die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu reagieren. Ein solches System wird von den Beteiligten verlangen, sich von den traditionellen Ausbildungsstrukturen zu lösen und sich auf völlig neue Partner einzustellen.

Das finanzielle Engagement des Bundes für die Berufsbildung soll aufrechterhalten aber vermehrt leistungsbezogen ausgerichtet werden. Die Entrichtung der Bundesbeiträge wird vereinfacht und soll den Bezüglern, insbesondere den Berufsschulen, eine grössere Freiheit im Einsatz der Mittel ermöglichen.

2.2 Zivildienst

Bis zum 30. September galt die Verordnung über die Arbeitsleistung infolge Militärdienstverweigerung (VAL). Sie war als Vorstufe eines eigentlichen Zivildienstes gedacht und sollte es erlauben, im Hinblick auf dessen Realisierung erste Erfahrungen zu sammeln. Im Geltungszeitraum der VAL (1992-1996) erhielt das BIGA insgesamt 1'088 militärgerichtliche Urteile zum Vollzug. Die arbeitspflichtigen Personen leisteten insgesamt 187'062 Dienstage, wovon mit 72 % die grösste Anzahl der Einsätze im Gesundheits- und Sozialbereich absolviert wurden. Andere Einsatzmöglichkeiten standen im Bereich der Kulturpflege und in der Bildung und Forschung, im Umwelt- und Naturschutz, Landschaftspflege und Forstwesen sowie in der Landwirtschaft im Berggebiet zur Verfügung. 17 Einsätze wurden im Ausland geleistet. Die Restdienstage werden im Rahmen des Zivildienstes zu absolvieren sein. Für die Bereitstellung der Einsatzmöglichkeiten schloss das BIGA mit 619 Institutionen Rahmenverträge ab. Der Vollzug der VAL hat die in ihn gesetzten Erwartungen voll erfüllt. Die Sinnfälligkeit der Arbeitsleistung war evident, was dazu beitrug, die politischen Auseinandersetzungen um die Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen nachhaltig zu entschärfen. Damit war der Weg zum Erlass eines mehrheitsfähigen Zivildienstgesetzes endgültig frei.

Parallel zum Vollzug der VAL waren der Zivildienst vorzubereiten und eine neue Vollzugsorganisation aufzubauen. Der Bundesrat erliess zum Zivildienstgesetz vom 5. Oktober 1995 vier Vollziehungsverordnungen, das EVD eine fünfte. Daraufhin wurde im BIGA auf den 1. Juli die Abteilung Zivildienst gebildet, die momentan 19 Etatstellen umfasst. Sie führt zentral die persönlichen Anhörungen der Personen durch, die ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst gestellt haben, und umfasst ein Netz von Regionalstellen, welche die Einsatzbetriebe rekrutieren und die zivildienstpflichtigen Personen einsetzen und betreuen. Vier der acht Regionalstellen (mit fünf Büros) wurden nach einer öffentlichen Ausschreibung im Rahmen eines bis Ende 1999 befristeten Pilotversuchs an private Institutionen vergeben. Im September setzte das EVD zwei Kommissionen ein: Die Zulassungskommission prüft in persönlichen Anhörungen die Zulassungsgesuche. Sie umfasst 60 Mitglieder (29 Frauen, 31 Männer; 8 Italienisch-, 16 Französisch-, 36 Deutschsprachige) und wird durch Alt-Nationalrat Anton Keller präsiert. Die Kommissionsmitglieder wurden in dreitägigen Seminaren auf ihre Aufgaben vorbereitet. Die Anerkennungskommission prüft die Dossiers der Institutionen, die als Einsatzbetriebe des Zivildienstes anerkannt werden wollen. Sie umfasst elf Mitglieder (Vertreter der Sozialpartner, der Arbeitsämter und der wichtigsten Tätigkeitsbereiche des Zivildienstes) und wird durch Werner Widmer, Direktor des Bürgerspitals Solothurn, geleitet. Neben dem Aufbau des Zivildienstes waren Dienstverschiebungsgesuche von Personen zu begutachten, welche aus Gewissensgründen nicht in den nächsten Militärdienst einrücken wollten. Das BIGA beurteilte rund 430 derartige Gesuche zuhanden der zuständigen Militärbehörden.

Am 1. Oktober trat das Zivildienstgesetz in Kraft. Bis Ende Jahr gingen insgesamt 933 Zivildienstgesuche ein. Davon wurden 328 Gesuche durch die Militärjustiz überwiesen. 590 weitere Gesuche wurden neu bei der Abteilung Zivildienst eingereicht und 15 Gesuche stammen von Personen, welche unter dem alten Recht infolge Militärdienstverweigerung zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, von einem Strafaufschub profitierten und nun bis zum 31. März 1997 Zeit haben, ein Zivildienstgesuch einzureichen. 113 Personen wurden zu ihrem Zivildienstgesuch persönlich angehört. Bis zum 31. Dezember haben die Mitglieder der Zulassungskommission 101 positive und 11 negative Entscheideanträge gestellt. Die Anerkennungskommission hat bis Ende Jahr zweimal getagt. Sie liess sich in ihre Aufgaben einführen, erarbeitete erste Entscheidungsgrundlagen und beurteilte die Gesuche von sechs Institutionen.

2.3 Schweizerische Käseunion (SK)

Die langjährige Subventionspraxis der Käseunion geriet durch Massnahmen der Zollbehörden in Deutschland und Frankreich 1993 ins Zwielficht. Die Verrechnung tiefpreisiger Industriekäseausfuhren mit höherpreisigen Tafelkäseexporten zwecks Einhaltung der von der EU vorgeschriebenen Mindestpreise führte anfangs 1995 zu einer Intervention der UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude). EVD und EFD liessen den Sachverhalt untersuchen und schalteten auch die Bundesanwaltschaft ein. Die UCLAF wurde zweimal (1995 und 1996) zur Akteneinsicht am Sitz der Käseunion in der Schweiz ermächtigt.

Ausgehend von Vorwürfen in der Öffentlichkeit und insbesondere einer parlamentarischen Intervention der Grünen Fraktion setzten die Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte ihrerseits eine Untersuchungskommission ein (Subkommission Marti). Ihr Bericht vom 21. Mai enthält Anträge an das Parlament und Empfehlungen an den Bundesrat. Der Bericht wurde in der Herbstsession im Parlament behandelt, wobei eine Motion dieser Subkommission abgelehnt wurde, die beabsichtigte, den Bundesbeitrag an das Defizit der Käseunion zu beschränken und Nachtragskredite auszuschliessen. Das EVD und das EFD haben ihrerseits durch eine Administrativuntersuchung abklären lassen, welche Verantwortlichkeiten gegeben sind und inwieweit Bundesvertretern eine allfällige Verletzung von Dienstpflichten vorzuwerfen ist. Der entsprechende Bericht wurde im November abgeliefert. Er wurde zur Abklärung eventueller Straftatbestände an die Bundesanwaltschaft weitergeleitet. Im Detail wird erst nach Vorliegen dieser Untersuchungen orientiert werden können.

Mit der Reform der Milchmarktordnung im Rahmen der Agrarpolitik 2002 wird die Käseunion aufgelöst. Im Hinblick auf einen geordneten Übergang werden im Rahmen der noch geltenden gesetzlichen Bestimmungen alle Massnahmen getroffen, die eine verstärkt wettbewerbsorientierte Käsevermarktung ermöglichen. Die Branche selber hat die Zeichen der Zeit erkannt und gibt sich privatwirtschaftliche Organisationsformen, um den künftigen marktwirtschaftlichen Herausforderungen begegnen zu können. Die subsidiäre Rolle des Bundes wird darin bestehen, für den wichtigsten Pfeiler der einheimischen Milchwirtschaft, den Käsebereich, günstige Rahmenbedingungen für den Produkteabsatz im In- und Ausland zu schaffen.

2.4 Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen

Im Rahmen der Legislaturplanung hat der Bundesrat Massnahmen zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) einen hohen Stellenwert eingeräumt (Richtliniengeschäft R12). Mittels einer Richtlinienmotion (96.3190) und zahlreichen weiteren Vorstössen hat das Parlament die Bedeutung dieses Anliegens noch unterstrichen. Diese Initiative im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik ruht auf folgenden vier Pfeilern:

- a) Aufbau enger Verbindungen zwischen den Unternehmen einer Region und Bildungs- und Forschungszentren, die KMU unterstützen können,
- b) fiskalischen Entlastungen im Unternehmensbereich,
- c) Förderung einer Neuunternehmerkultur und
- d) administrative Entlastung der KMU.

Wichtige Knoten in den regionalen Netzwerken miteinander kooperierender Unternehmen werden die Fachhochschulen sein. Neben ihrem Auftrag in der Ausbildung haben sie auch ein Mandat in der anwendungsorientierten Forschung, in der Weiterbildung und in der Beratung. Entsprechende Kompetenzen können die noch zu bezeichnenden Fachhochschulen von den Computer Integrated Manufacturing-Zentren (CIM-Zentren) übernehmen, deren direkte Förderung seitens des Bundes Ende Jahr auslief und die ihre Zukunft als Teil oder in enger Anlehnung an eine der zukünftigen Fachhochschulen sehen. Dieser Übergang wurde vom Bundesamt für Konjunkturfragen, welches das CIM-Programm betreute, aktiv begleitet. Parallel dazu hat die Kommission für Technologie und Innovation des EVD ihre Fördertätigkeit noch vermehrt auf kleine und mittlere Unternehmen ausgerichtet, die in Forschungsvorhaben mit Fachhochschulen, aber auch Hochschulen, ETH und andern Forschungsstätten gemeinsame Projekte verwirklichen.

In verschiedenen Staaten geht die Entwicklung in Richtung einer fiskalischen Entlastung des Unternehmenssektors. Entsprechende Massnahmen in der Schweiz sollten nicht auf die Holdinggesellschaften beschränkt bleiben, die besonders wenig an einen bestimmten Standort gebunden sind.

Die fiskalische Situation ist auch für die Ansiedlung und den Verbleib zahlreicher KMU ein wichtiger Faktor. Ein verwandtes Thema, das gleichzeitig zum dritten Pfeiler - der Förderung einer Neuunternehmerkultur - überleitet, ist die fiskalische Förderung des Risikokapitals. Im vergangenen Jahr wurden von einer Subkommission der WAK NR mit Unterstützung des EVD die Überlegungen im Bericht „Risikokapital“ des Bundesrates vom März 1995 weitergeführt, so dass im Januar 1997 konkrete Anträge vorgelegt werden können.

Die Gründung einer selbständigen Existenz oder eines eigenen kleinen Unternehmens mit einer begrenzten Zahl von Beschäftigten entspringt in der überwiegenden Zahl der Fälle privater Initiative. Von Bund, Kantonen und Gemeinden kann nur in beschränktem Umfang Hilfestellung geleistet werden. Stichworte sind die Einrichtung von Gründerzentren oder die Schaffung und geeignete Unterstützung von Organisationen, die sich der Betreuung neugegründeter Unternehmen widmen oder diesen bei ihrem Marktauftritt zu mehr Resonanz verhelfen. Im Rahmen ihrer „start up“-Initiative will die Kommission für Technologie und Innovation des EVD in einer begrenzten Zahl von Fällen dafür sorgen, dass mit ihren Mitteln unterstützte Forschungsergebnisse aus dem Hochtechnologiebereich über den Weg einer Unternehmensgründung eine praktische Umsetzung erfahren. Erste Erfahrungen mit der Bearbeitung von über 50 Projekten haben gezeigt, dass die

Klärung, ob ein Markt und der Marktzugang vorhanden sind, sowie die Persönlichkeit des Neugründers entscheidende Faktoren für das Gelingen des Vorhabens sind.

Die Entfaltung privater unternehmerischer Initiative wird durch geeignete staatliche Rahmenbedingungen begünstigt. Durch Marktöffnungen und Deregulierungen sollen die Unternehmen freiere Entfaltungsmöglichkeiten erhalten, um damit einer verschärften Konkurrenz beweglich begegnen zu können. Entsprechende Anstrengungen unter dem Titel der marktwirtschaftlichen Erneuerung („Revitalisierung“) prägten die Wirtschaftspolitik der letzten Legislatur und müssen nun eine Fortsetzung finden. Ein Element im Rahmen dieser Anstrengungen ist die administrative Entlastung von KMU. Eine mit Bundesratsbeschluss vom 11. September eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe hat unter der Federführung des Bundesamtes für Konjunkturfragen in den verschiedensten Bereichen staatlicher Tätigkeit Regelungen festgestellt, die es zu straffen gilt, damit die Unternehmensleitungen in Zukunft weniger durch Kontakte mit zahlreichen Regulierungsbehörden und durch entsprechend aufwendige administrative Arbeiten belastet werden. Der Ende Jahr dem Bundesrat vorgelegte Zwischenbericht der Arbeitsgruppe nennt verschiedene Massnahmen, die die Exekutive entweder selber treffen oder dem Gesetzgeber mit Zeithorizont 1998 zur Beschlussfassung unterbreiten kann.

2.5 Wohnungsmarkt und Probleme der Wohnbauförderung

Auffallendstes Merkmal des heutigen Wohnungsmarktes ist der wachsende aber regional stark unterschiedliche Angebotsüberhang. Gemäss Leerwohnungszählung vom Juni standen landesweit rund 55'000 Wohnungen leer, was einer Quote von 1,6 % entspricht.

Als Folge des steigenden Angebots und der sinkenden Kapitalkosten haben die Preise in zahlreichen Segmenten des Mietwohnungs- und Eigentumsbereichs nachgegeben, was vielen Haushalten Erleichterungen bringt. Umgekehrt stellt der Nachfrage- und Preiseinbruch verschiedene Wirtschaftszweige vor grosse Probleme. Die Bauwirtschaft befindet sich in einem schmerzhaften Anpassungsprozess. Die Investoren fürchten um ihre Erträge und die Erhaltung des Kapitals. Die Kreditgeber sind mit Verlusten und Rückstellungserfordernissen in vielfacher Milliardenhöhe konfrontiert, und wer als individueller Eigentümer heute sein Haus verkaufen muss, kommt häufig nicht mehr auf seine ursprünglichen Kosten.

Die veränderte Lage im Immobilienbereich hinterlässt auch bei der öffentlichen Wohnbauförderung ihre Spuren. Erstens braucht es weniger Unterstützung. Zweitens liegt der systembedingte Mietzinsanstieg des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes gegenwärtig quer zur allgemeinen Preisentwicklung. Drittens darf es in Anbetracht der allgemeinen Werteinbussen nicht überraschen, dass bei Gesamtverpflichtungen von gegen 8 Mia. Fr. auch der Bund von erheblichen Verlusten betroffen wird.

Auf die beiden ersten Punkte hat der Bundesrat mit einer Reduktion des Förderungsvolumens, mit neuen Prioritäten und der Senkung der subventionsberechtigten Anlagekosten reagiert.

Zudem wurde der systembedingte Mietzinsanstieg bei allen bestehenden WEG-Geschäften herabgesetzt und bei den Neugeschäften die Anfangsmiete per 1. Januar 1997 von 5,3 % auf 5,6 % der Anlagekosten angehoben. Damit wird der künftige Spielraum für die Reduktion oder Sistierung der Mietzinsanstiege erweitert.

Was den dritten Punkt anbelangt, so dürfte sich das Total der realisierten Verluste per Ende Jahr auf rund 25 Mio. Fr. belaufen. Das ist gemessen am Gesamtengagement und an den Wertberichtigungen der übrigen Akteure nicht dramatisch. Es zeichnen sich aber weitere Verluste ab.

Davon lässt sich bislang nur ein Bruchteil den Eigenheiten des WEG-Modells anlasten. Verantwortlich sind vielmehr Bürgschaftsverpflichtungen aus der zwischenzeitlich eingestellten Hilfe für den vorsorglichen Landerwerb, notleidend gewordene Darlehenspositionen bei gemeinnützigen Bauträgern sowie Probleme aus Liegenschaftskäufen, die noch kurz vor dem Einbruch des Liegenschaftsmarktes getätigt wurden.

Bei den ordentlichen WEG-Geschäften ist es schwierig, zum Verlustpotential genauere Aussagen zu machen. Stellt man auf ausländische Erfahrungen oder die Wertberichtigungen von Banken ab, so muss z.B. bei den Bürgschaften je nach Wirtschaftslage mit Ausfällen zwischen 1 und 10 % der Engagements gerechnet werden. Bei den Grundverbilligungsvorschüssen hängt das Risiko vom Erhöhungspotential der Mieten und damit von der Einkommensentwicklung, der Wirtschafts- und Beschäftigungslage, der Teuerung, den Realzinsen, dem Verlauf der übrigen Mieten und den örtlichen Marktgegebenheiten ab. Heute lässt sich absehen, dass in einigen Jahren für die Grundverbilligung je nach Wirtschaftsentwicklung substantielle Nachfinanzierungen nötig werden könnten. Das ist aber nicht überraschend. Schon in der Botschaft zum WEG wurde auf die Möglichkeit von solchen Folgekosten hingewiesen. Man nahm sie bewusst in Kauf, da Subventionen im WEG-System nicht schon zu Beginn an alle, sondern erst dann ausgerichtet werden sollen, wenn sie aufgrund der wirtschaftlichen Lage nötig werden.

Der Bundesrat verfolgt die Entwicklung aufmerksam. An Instrumenten zur Verlustdeckung stehen ihm für die Normalfälle zwei Massnahmen zur Verfügung. Die erste beinhaltet die Honorierung von Garantieverpflichtungen über die entsprechende Rubrik der Staatsrechnung. Die zweite umfasst den Einsatz der SAPOMP AG als Auffanginstitution des Bundes für die temporäre Übernahme notleidender Objekte.

Zur Bereinigung der Altlasten aus den übrigen WEG-Geschäften kommt man kurzfristig um Nachtragskredite nicht herum, und was die langfristig erforderliche Nachfinanzierung von Grundverbilligungsvorschüssen anbelangt, so dürfte es zweckmässig sein, Rückstellungen und andere Massnahmen ins Auge zu fassen. Entsprechende Abklärungen sind im Gang.

3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte

3.1 Frage NR/52: Schweiz Tourismus (ST)

3.1.1 Frage

1995 wurde die Schweizerische Verkehrszentrale reorganisiert und neu als „Schweiz Tourismus“ benannt. Die Eidgenössischen Räte hatten davor einen neuen gesetzlichen Auftrag formuliert und die Bundesbeiträge 1995 - 99 auf 172 Mio. Fr. festgelegt.

521 Welche Strategie hat die unter neuer Führung stehende ST im letzten Jahr ausgearbeitet und welche Massnahmen hat sie getroffen?

3.1.2 Antwort

Der Schweizer Tourismus war letztes Jahr mit der schwersten wirtschaftlichen Krise der Nachkriegszeit konfrontiert. Aufgrund der von den Bundesbehörden durchgeführten Reorganisation, die zu Einsparungen und einer Verdoppelung des Marketingbudgets führte, konnte die ST gezielt auf die schwierige Marktsituation reagieren. Erstmals wurde der abbröckelnde schweizerische Heimmarkt beworben. Zudem wurden Schwerpunkte auf dem weniger währungssensiblen deutschen Markt gesetzt. Um längerfristig die Abhängigkeit vom schweizerisch-deutschen Stammmarkt zu mildern, der 75 % der Nachfrage für unser Tourismusland ausmacht, wurden die Vorteile der Globalisierung zur Gewinnung von neuen Gästen aus den überseeischen Zukunftsmärkten verstärkt.

Die ST, die heute mit ihrer Marktnähe eine der führenden nationalen Organisationen des Destinationsmarketings ist, setzte im vergangenen Jahr zur Durchsetzung dieser Strategien ein neues, stark verbessertes Instrumentarium ein. Es wurde versucht, mit Kommunikationskampagnen und Ereignismarketing das dynamisierte Image der Schweiz auf den wichtigen Märkten zu stärken. Mit der Schaffung neuer und marktgerechter Angebote wurde der Anschluss des Schweizer Tourismus an die moderne Reiseindustrie gesucht. Das Vertretungsnetz im Ausland wurde ausgebaut und der Versand der Werbematerialien rationalisiert. Die Anstrengungen für eine Verbesserung der Servicequalität wurden fortgesetzt. Im Bereich des Partnermarketings wurde die Zusammenarbeit mit den Regionen und Orten weiter ausgebaut und über ein brancheninternes telematisches Informationsmanagement gestärkt.

Der erfolgreiche Winterbeginn 1996/97 kann zwar noch nicht als Trendwende betrachtet werden. Es darf aber zumindest vermutet werden, dass neben dem Schneefall insbesondere auch die verstärkten Anstrengungen der ST zu einer ersten Renaissance des Schweizer Wintertourismus geführt haben.

3.2 Frage NR/53: Wirksamkeit des Investitionsbonus

3.2.1 Frage

Im März 1993 haben die eidg. Räte ein Massnahmenpaket in der Höhe von 300 Mio. Fr. zur Konjunkturbelebung gutgeheissen. Dieses sah auch die Einführung eines Investitionsbonus vor. Der Investitionsbonus, der Ende 1995 auslief, erfreute sich grosser Nachfrage.

531 Inwieweit hat diese Massnahme tatsächlich zu einer Belebung der (Bau-)Konjunktur geführt?

3.2.2 Antwort

Die eidg. Räte bewilligten 1993 einen Verpflichtungskredit von 200 Mio. Fr. Die Mittel wurden vollumfänglich verpflichtet. Gemessen an den zugesicherten Bundesbeiträgen ergab sich folgende Verteilung nach Gesuchstellern und Bauobjekten:

Kategorie	Zahl der gutgeheissenen Projekte	Umfang der zugesicherten Bundesbeiträge
Hochbau (neu)	197 (19,8%)	63'744'303.- (32,0%)
Tiefbau (neu)	190 (19,0%)	27'218'820.- (13,6%)
Hochbau (Erneuerung)	412 (41,3%)	78'420'205.- (39,4%)
Tiefbau (Erneuerung)	141 (14,1%)	16'713'196.- (8,4%)
Nutzung erneuerbarer Energien	45 (4,5%)	8'523'555.- (4,3%)
Wärme-Kraft-Kopplungsanlagen	13 (1,3%)	4'600'020.- (2,3%)
Total	998 (100,0%)	199'220'099.- (100,0%)

Gesuchsteller	Zahl der gutgeheissenen Projekte	Umfang der zugesicherten Bundesbeiträge
Kantone	151 (15,1%)	30'085'023.- (15,1%)
Gemeinden	785 (78,7%)	151'975'180.- (76,3%)
andere	62 (6,2%)	17'159'896.- (8,6%)
Total	998 (100,0%)	199'220'099.- (100,0%)

Insgesamt wurden 1'890 Gesuche mit einem Investitionsvolumen von 3,9 Mia. Fr. (gemäss Kostenvoranschlägen) eingereicht. Die Gesuchsteller suchten dabei um Bundesbeiträge in der Höhe

von 448 Mio. Fr. nach. Etwas weniger als die Hälfte der Gesuche musste abgelehnt werden, entweder infolge fehlender Mittel oder wegen fehlender Beitragsvoraussetzungen.

Der Bund hat nach dem 30. Juni 1995 keine Arbeiten mehr mitfinanziert. Auch in begründeten Fällen wurden (in Beachtung des BB über Beiträge zur Förderung der öffentlichen Investitionen vom 19. März 1993, Art. 4 Bst. b) keine Verlängerungen über diesen Zeitpunkt hinaus gewährt. Die Auszahlungen erfolgten schwergewichtig 1995. Als Massnahme konnte der Investitionsbonus im vergangenen Jahr abgeschlossen werden.

Der Bund hat in der Endabrechnung 923 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 1,4 Mia. Fr. mitfinanziert und dabei 169,2 Mio. Fr. an Bundesbeiträgen ausgerichtet. Die Differenz zu den zugesicherten Bundesbeiträgen erklärt sich wie folgt:

Der Bund hat bei der Zusicherung seine Bundesbeiträge nach oben plafoniert. Kostenüberschreitungen hatten somit keine höheren Bundesbeiträge zur Folge. Umgekehrt ergaben sich bei Kostenunterschreitungen für den Bund ebenfalls Einsparungen.

Die Realisierung war im Zeitpunkt der Zusicherung noch mit Unsicherheit behaftet (Baubewilligungen, Volksabstimmungen). Andernfalls hätte man die Vorhaben kaum noch als zeitlich vorgezogen oder zusätzlich bezeichnen können. Nachträglich zeigte es sich, dass nicht alle Projekte die verschiedenen Hürden fristgerecht überspringen konnten.

Die in diesem Zusammenhang gemachten Erfahrungen decken sich ziemlich genau mit jenen von 1976/78, der ersten Auflage des Investitionsbonus:

Ausnutzung des Investitionsbonus	1976 - 1978	1993 - 1995
ausbezahlte Bundesbeiträge	127,4 Mio (85,6%)	169,2 Mio (84,9%)
nicht realisierte Vorhaben	7,9 Mio. (5,3%)	15,8 Mio. (7,9%)
Einsparungen infolge tieferer Gesamtkosten	16,2 Mio. (10,9%)	14,3 Mio. (7,2%)
Total	148,8 Mio. (100,0%)	199,3 Mio. (100,0%)

Gemessen an der gesamten Bautätigkeit der Jahre 1994 und 1995, in welche die Realisierung der Vorhaben fiel, betrug das durch diese Mitfinanzierung ausgelöste Investitionsvolumen 1,5 % der gesamten Bautätigkeit (Quelle: Bautätigkeit).

Gemessen an der öffentlichen Investitionstätigkeit betrug dieser Wert mehr als 4 %. Diese Zahlen gilt es in Relation zu den jährlichen Veränderungen der Bautätigkeit zu setzen. So betrachtet erreichte der Investitionsbonus ein fühlbares Ausmass.

Der Bundesbeschluss sah vor, dass nur zusätzliche und zeitlich vorgezogene Projekte unterstützt werden durften. Im Vollzug wurde auf die Einhaltung dieser Bestimmungen geachtet. Die Gestuchsteller mussten diesen Sachverhalt anhand von Dokumenten nachweisen und bestätigen. Vor Ort wurden viele Besichtigungen und Gespräche durchgeführt. Daher dürfte es kaum zu Subven-

tionen von Projekten gekommen sein, die in jedem Fall während dieses Zeitraums realisiert worden wären.

Nicht kontrolliert werden konnte bei diesem Vorgehen, ob Gesuchsteller andere Vorhaben zurückgestellt haben. 1995 war ein Jahr der Haushaltskonsolidierung auf allen Ebenen. 1994 gingen die kumulierten Defizite von Bund, Kantonen und Gemeinden um 3,6 Mia. Fr. zurück. Schätzungen zufolge dürfte dieser Wert 1995 sogar rund 5 Mia. Fr. erreicht haben (Quelle Öffentliche Finanzen 1994). Mit andern Worten wurde der expansive Impuls des Investitionsbonus durch die allgemeine Ausrichtung der Finanzpolitik überlagert. Ob die Gemeinden, welche mit Unterstützung des Investitionsbonus ein Projekt realisierten, sich systematisch anders verhielten, als jene Gemeinden, welche kein Gesuch einreichten, wird noch abgeklärt. Die für eine solche Untersuchung notwendigen Daten sind derzeit noch nicht verfügbar (Baustatistik, Finanzstatistik).

Die Bauwirtschaft verfügt bei der heutigen schwierigen Lage über Überschusskapazitäten. Langfristig wird aber die Nachfrage nach Bauleistungen und die Bauquote wieder steigen. Vor dem Hintergrund dieser längerfristigen Perspektive gibt es keine Anhaltspunkte, wonach der Investitionsbonus strukturerhaltend gewirkt hat.

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

1. Abschnitt: Jahresziele 1996 im Überblick

Geschäft	Aktueller Stand	Ziel
Leistungsabhängige Schwer- verkehrsabgabe	Behandlung Kommission SR	erfüllt
Organisationsgesetze Post/Telecom	Behandlung im NR	erfüllt
Postgesetz	Behandlung im NR	erfüllt
Bahnreform	Botschaft verabschiedet	erfüllt
Umsetzung Alpeninitiative	bereit für Vernehmlassung	mehrheitlich erfüllt
Bau und Finanzierung des öV	Behandlung im SR	erfüllt
Wasserrechtsgesetz	Abschluss der Beratung im Par- lament	erfüllt
Haftpflichtgesetz Stauanlagen	Vernehmlassung ausgewertet	mehrheitlich erfüllt
Energiegesetz	Behandlung in Kommission NTR	erfüllt
Initiativen: Energie, Umwelt, Solar	Vorbereitung Botschaft	mehrheitlich erfüllt
Wellenberg	weiteres Vorgehen mit RR NW abgesprochen	erfüllt
Fernmeldegesetz-Revision	Behandlung im NR	erfüllt

2. Abschnitt: Schwerpunktthemen der Verwaltungsführung

2.1 Liberalisierung der Schweizerischen Luftverkehrspolitik

2.1.1 Ziele der schweizerischen Luftverkehrspolitik

Die schweizerische Luftverkehrspolitik soll die Rahmenbedingungen gewährleisten, die es der Zivilluftfahrt ermöglichen, ihre im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe als Teil des nationalen und internationalen Verkehrssystems sicher, effizient und umweltgerecht wahrzunehmen.

Zu diesem Zweck sind Voraussetzungen zu schaffen, damit gute Verbindungen mit allen europäischen Zentren aufgebaut und die wichtigen Zentren des entfernteren Auslands von der Schweiz aus so gut erreicht werden können, wie vom benachbarten Ausland her.

Die schweizerischen Luftverkehrsunternehmen sind ein wichtiges Instrument bei der Umsetzung der schweizerischen Luftverkehrspolitik. Ihre Leistungsfähigkeit muss daher erhalten bleiben. Gleichzeitig ist den besonderen Interessen der verschiedenen Landesteile an einem angemessenen Luftverkehrsangebot Rechnung zu tragen.

2.1.2 Liberalisierungsmassnahmen

In diesem Jahr hatte der Bundesrat Gelegenheit, sich vertieft mit diesem Ziel auseinanderzusetzen. Er tat dies vor dem Hintergrund des Entscheids des Swissair-Verwaltungsrats, den Grossteil der interkontinentalen Linien von Genf nach Zürich zu verlegen. Am 8. Mai beschloss der Bundesrat, die schweizerische Luftverkehrspolitik weiter zu liberalisieren.

Die beschlossene Liberalisierung setzt sich im Wesentlichen aus folgenden Elementen zusammen:

- Engerer Einbezug der Flughäfen in die Luftverkehrsverhandlungen
- Weitere Liberalisierung im Rahmen von bilateralen Luftverkehrsabkommen
- Revision von Artikel 103 des Luftfahrtgesetzes

2.1.3 Einbezug der Flughäfen

Der Einbezug der Flughäfen in Luftverkehrsverhandlungen erfolgte bisher punktuell, je nach Interessenlage. So wurden beispielsweise Vertreter der drei Landesflughäfen von Anfang an in die Vorbereitung zu den Luftverkehrsverhandlungen mit der Europäischen Union (EU) einbezogen. Sie sind über alle Entwicklungen an der Verhandlungsfront aus erster

Hand informiert und können bei der Vorbereitung der jeweiligen Verhandlungsrunden ihre Anliegen einbringen. Lediglich die Verhandlungen selbst sind - im Einvernehmen mit der Europäischen Kommission - auf die Vertreter der Bundesbehörden beschränkt. Ein noch weitergehender Einbezug der Flughafenvertreter erfolgte bei der Aushandlung des Open Sky Abkommens mit den USA. Hier waren die Flughäfen nicht nur in der Vorbereitung vertreten, sondern erhielten, sofern sie es wünschten, auch Gelegenheit, an den eigentlichen Verhandlungen teilzunehmen. In diesen beiden Fällen war der Einbezug der Flughafenvertreter eine logische Folge der grossen Auswirkungen des Abkommens insbesondere auch auf die Flughäfen.

Dieser zuvor eher punktuelle Einbezug von Flughafenvertretern wurde im Lichte des Bundesratsbeschlusses vom 8. Mai institutionalisiert. Die Flughäfen werden nun nicht mehr bloss über das Verhandlungsprogramm informiert, sondern sie können jeweils auch bekanntgeben, ob sie für eine bestimmte Verhandlung an der Vorbereitung oder gar an der Verhandlung selbst teilzunehmen wünschen. Je nach Interessenlage werden sie danach einbezogen. Dieser Einbezug der Flughäfen wurde in der Zwischenzeit bereits verschiedentlich verwirklicht. Die Mitwirkung von Vertretern der Flughäfen soll und darf allerdings nicht dazu führen, dass die schweizerische Verhandlungsposition von regionalen Interessen geprägt wird. Vielmehr müssen diese regionalen Interessen in einer nationalen Verhandlungsposition aufgehen, die sich durch Kohärenz auszeichnet und auf eine glaubwürdige Luftverkehrspolitik stützt.

2.1.4 Liberalisierung der Luftverkehrsbeziehungen

Die kontinuierliche Liberalisierung der Luftverkehrsbeziehungen wird weiter vorangetrieben. Die Ausgestaltung der einzelnen Luftverkehrsabkommen präsentiert sich zur Zeit bezüglich Verkehrsrechte, Kapazitätsabsprachen oder der Bezeichnung von Fluggesellschaften noch sehr unterschiedlich. Sie hängt selbstverständlich stets auch von der Bereitschaft der Gegenseite ab, eine Öffnung vorzunehmen. Nach wie vor ist bei vielen Staaten eine stark protektionistische Haltung spürbar. Die gegenwärtige weltweite Wirtschaftssituation trägt eher dazu bei, diese Tendenz noch zu verstärken. Der Bundesrat hat daher in seinem Beschluss vom 8. Mai klar zum Ausdruck gebracht, dass er keine Geschenke machen will, sondern stets einen angemessenen Gegenwert verlangen werde.

Die Schwierigkeit bei der Umsetzung des Beschlusses vom 8. Mai liegt in der Bestimmung des jeweiligen Gegenwerts in jedem Einzelfall. Die Gewährung von Verkehrsrechten über Genf zum Beispiel, muss nicht notwendigerweise durch identische Rechte für Schweizer Gesellschaften im andern Land aufgewogen werden. Denkbar wäre durchaus auch die Gewährung von zusätzlichen Landerechten, die Aufstockung der Kapazitäten oder andere Formen des "trade-off". In gleicher Weise könnten auch bereits in einem früheren Zeitpunkt gemachte Vorleistungen eines andern Staates, etwa indem er seinen Markt einseitig geöffnet hat, nachträglich honoriert werden. Wichtig ist dabei stets, dass sich das Verhandlungspaket bei einer wirtschaftlichen Betrachtung im Gleichgewicht befindet.

Im Zuge dieser Öffnung des schweizerischen Luftverkehrsmarktes wurde in einem ersten Schritt die Anpassung derjenigen Abkommen an die Hand genommen, welche für die Fluggesellschaft des Vertragspartners nur einen bestimmten Landepunkt in der Schweiz vorsahen und damit die Bedienung der andern, nicht ausdrücklich genannten schweizerischen

Flughäfen ausschloss. Es handelte sich um die Abkommen mit Bulgarien, Ungarn, Kenya und Südafrika. Mit Südafrika, Kenya und Bulgarien konnte in der Zwischenzeit bereits eine entsprechende Öffnung vereinbart werden, für Ungarn liegt ein entsprechender schweizerischer Vorstoss bei den zuständigen Behörden in Budapest.

Die Öffnung des Marktes allein ist allerdings noch kein Garant für eine optimale Bedienung bestimmter Flughäfen. Eine liberale Politik soll Rahmenbedingungen schaffen, innerhalb derer sich der Wettbewerb besser entwickeln kann. Der Lauf der Verkehrsströme wird dadurch allerdings nicht automatisch verändert.

2.1.5 Revision von Artikel 103 des Luftfahrtgesetzes

Schliesslich beschloss der Bundesrat auch die Revision von Artikel 103 des Luftfahrtgesetzes. Diese Bestimmung setzt sich aus drei Kernelementen zusammen:

- ein Monopol zugunsten der Swissair für alle im allgemeinen Interesse liegenden Luftverkehrslinien,
- eine obligatorische finanzielle Beteiligung des Bundes, damit dieses Unternehmen seinen gemischtwirtschaftlichen Charakter behält und schliesslich
- eine Genehmigungspflicht der Statuten durch den Bundesrat.

Eine Revision dieser Bestimmung allein mit dem Ziel, mehr Wettbewerb zu schaffen, macht wenig Sinn. Konsequenterweise muss eine solche "Revision" zur Aufhebung von Artikel 103 führen. Wird nämlich das Monopol aufgehoben, so rechtfertigt es sich nicht mehr, eine Zwangsbeteiligung des Bundes an einer Luftverkehrsgesellschaft aufrecht zu erhalten und ebenso deren Statuten durch den Bundesrat genehmigen zu lassen. Die Aufhebung des Monopols führt allerdings dazu, dass in andern Teilen des Luftfahrtgesetzes der entstehenden Wettbewerbssituation Rechnung zu tragen ist.

Sowohl für schweizerische wie für ausländische Unternehmen wird beim Betrieb regelmässiger Luftverkehrslinien ein zweistufiges Verfahren vorgesehen. Demnach muss ein Bewerber für eine Konzession bereits über eine Betriebsbewilligung verfügen. Diese Bewilligung enthält sowohl wirtschaftliche wie auch technisch/operationelle Elemente, wie etwa wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Benützungrechte oder geeignete Betriebsorganisation.

Für das Konzessionsverfahren müssen zudem die Kriterien für die Erteilung von Konzessionen definiert werden. Der Gedanke, dass das Luftfahrtgesetz ein Rahmengesetz bleiben soll, wurde dabei zwar nicht aufgegeben; die wichtigsten Elemente der neuen "Spielregeln" sollen aber zumindest im Gesetz erscheinen. Die Entscheidungskriterien, etwa für die Erteilung einer Konzession, werden hingegen erst auf Verordnungsebene definiert.

Am 9. Dezember beschloss der Bundesrat, eine entsprechende Revisionsvorlage in die Vernehmlassung zu schicken. Die Vernehmlassungsfrist läuft bis Ende Februar 1997.

2.2 Energie 2000, Energiedialog, Energiegesetz

2.2.1 Energie 2000

Das 6. Jahr des Aktionsprogramms Energie 2000 war ein Übergangsjahr: die Strategie von Energie 2000 nach der ersten Halbzeit wurde im Hinblick auf die Erreichung der langfristigen Ziele überprüft. Die Kantone vereinbarten ein Programm für die 2. Halbzeit. Erste Resultate konnten quantifiziert werden.

Bei den freiwilligen Massnahmen haben viele Teilnehmer von Energie 2000 erneut zahlreiche wegweisende Projekte realisiert. Die Zusammenarbeit konnte weiter verstärkt werden. In den acht Energie 2000-Ressorts stehen eine Reihe guter Produkte zur Verfügung; sie werden aber noch zu wenig angewandt. Gerade die Teilnehmerorganisationen sollten hierbei mit dem guten Beispiel vorangehen. Mit freiwilligen Massnahmen konnte 1995 schätzungsweise rund 0,5 Prozent des gesamten Energieverbrauchs eingespart werden.

Bei den staatlichen Rahmenbedingungen sind als Fortschritte insbesondere die Inkraftsetzung der Verordnung über die Absenkung des spezifischen Treibstoffverbrauchs von Personenkraftwagen auf Bundesebene sowie die neuen Energiegesetze der Kantone Aargau und Nidwalden zu verzeichnen. Schwierigkeiten bestehen weiterhin beim Vollzug des Energienutzungsbeschlusses und der kantonalen Massnahmen, vor allem in einigen Kantonen, in welchen die Rechtsgrundlagen z.T. noch fehlen (TI, SH), der Vollzug erst anläuft (NW, AI, AG) oder die Gemeinden für den Vollzug zuständig sind und oft zu wenig Mittel und Unterstützung haben (z.B. SZ, AR, VD, VS). Die finanziellen Mittel für Energie 2000 liegen beim Bund mit rund 55 Millionen Franken pro Jahr deutlich unter den ursprünglichen Erwartungen von 170 Millionen Franken; die Kantone haben ihre personellen Mittel in den letzten Jahren insgesamt um 10 Prozent auf total 72 Stellen und die Energiebudgets um 40 Prozent auf 19 Millionen Franken reduziert. Die modellmässig abbildbaren gesetzlichen Massnahmen brachten 1995 Einsparungen von 1,4 Prozent des Gesamtenergieverbrauchs.

Evaluation und Controlling konnten wesentlich ausgebaut werden. Die langfristigen Energieperspektiven bestätigen die Richtigkeit sowie die Notwendigkeit einer Verstärkung von Zielen, Stossrichtung und Ansatz von Energie 2000. Eine Untersuchung der Innovations- und Beschäftigungswirkungen des Programms zeigt, dass die bis jetzt erzielten Effekte auf Umwelt, Investitionen und Beschäftigung positiv, aber beschränkt sind (knapp 2 Prozent Reduktion des gesamten Energieverbrauchs im Jahre 1995, 0,8 - 1,2 Mio. t weniger CO₂-Emissionen, 2'300 Arbeitsplätze), dass aber aufgrund der langen Anlaufzeiten bis zum Wirksamwerden gesetzlicher und freiwilliger Massnahmen bis zum Jahre 2000 deutlich grössere Effekte zu erwarten sind (bei den freiwilligen Massnahmen eine 4 - 5 fache Wirkung verglichen mit 1995). Auch dann wird das Effizienzpotential noch lange nicht ausgeschöpft sein, weil die technische Entwicklung weitergeht. Die 32 bisher abgeschlossenen Evaluationsuntersuchungen führten zu zahlreichen punktuellen Verbesserungen der Aktionen und Massnahmen, aber auch der Organisationsstrukturen. Eine konsequentere Leistungsorientierung, ein verstärktes Marketing, die vermehrte Darstellung des Nutzens in der Öffentlichkeit und die Quantifizierung der Wirkung des Programms sind nötig, um in der zweiten Halbzeit mit freiwilligen Massnahmen eine Breitenwirkung zu erzielen.

Kurzfristig geht es vor allem darum, die seit 1990 erheblich veränderten Rahmenbedingungen vermehrt zu berücksichtigen. Energie ist reichlich und billig vorhanden, Energiesparen in der Bevölkerung und der Politik kaum mehr ein Thema. Energiesparen wirkt (obwohl es sich auch heute vielfach auszahlt) nicht attraktiv. Deshalb ist vermehrt auf die mit dem Energiesparen verbundenen Innovationen, den Einsatz zukunftssträchtiger Technologien, die Schaffung von Arbeitsplätzen in Wachstumsbranchen und die Schonung der Umwelt (Klimaschutz und Luftreinhaltung) hinzuweisen.

Für die zweite Halbzeit von Energie 2000 ist vor allem vom Ergebnis der Halbzeitbilanz auszugehen: Ziele, Stossrichtung und partnerschaftlicher Ansatz von Energie 2000 sind richtig; eine Breitenwirkung konnte aber bisher nicht nachgewiesen werden. Dazu müssen die Anstrengungen auf allen Stufen verstärkt werden und das Engagement und die Verpflichtung vieler Teilnehmer zur Leistung substantieller und konkreter freiwilliger Beiträge noch wesentlich zunehmen. Die Mittel müssen vermehrt dort eingesetzt werden, wo die Wirkung am grössten ist.

Die langfristigen Energieperspektiven zeigen, dass die Ziele für die Zeit nach 2000 betreffend den Energieverbrauch, die CO₂-Emissionen, eine Stabilisierung des Elektrizitätsverbrauchs sowie beschleunigt zunehmende Beiträge der erneuerbaren Energien mit der bestehenden Politik allein nicht realisiert werden können. Dazu braucht es eine Verstärkung aller drei Säulen von Energie 2000: die staatlichen Rahmenbedingungen müssen wirksamer werden, insbesondere durch ein Energie- und CO₂-Gesetz sowie kantonale Massnahmen im Gebäudebereich; die freiwilligen Massnahmen müssen Breitenwirkung erzielen; der Dialog ist zu intensivieren, damit konkrete umstrittene Probleme gelöst, eine erneute Blockierung der Energiepolitik verhindert und mehrheitsfähige energiepolitische Vorlagen erarbeitet werden können. Damit werden die Voraussetzungen verbessert für wichtige, anstehende Entscheide, zum Beispiel über die Öffnung des Elektrizitätsmarktes, die Zukunft der Kernenergie und eine aktivere Rolle der Schweiz in der internationalen Klima- und Energiepolitik.

2.2.2 Energiedialog

Im August wurde der energiepolitische Dialog über die langfristige Energie- und Elektrizitätsversorgung und das Energieprogramm nach 2000 eröffnet. Vertreten sind die Konferenz kantonaler Energiedirektoren, die Bundesratsparteien, die Energiewirtschaft, Wirtschafts-, Konsumenten- und Umweltorganisationen sowie die Bundesverwaltung. Mit den Gesprächen sollen ausserhalb der üblichen Verfahren (Vernehmlassung, bundesrätliche Vorlagen etc.) soweit möglich Konsenslösungen erarbeitet werden.

Im November wurden die langfristigen Energieperspektiven und deren Bedeutung für die Volkswirtschaft und Umwelt diskutiert. Als Grundlagen dienten die Untersuchungen des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätswerke (VSE), der Coalition antinucléaire (CAN) sowie des Bundesamtes für Energiewirtschaft. Im nächsten Jahr sollen spezifische Fragen, z.B. die Potentiale der Wärmekraftkopplung, die Elektroheizung, die Möglichkeiten von Lenkungsabgaben und die Öffnung des Elektrizitätsmarktes vertieft behandelt werden. Der Dialog soll im Sommer 1997 abgeschlossen werden.

2.2.3 Energiegesetz

Zu Beginn des Jahres wurden nochmals Gespräche geführt mit dem Vorstand der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren, dem Vorort und den Umweltorganisationen. Der Vorort wünschte zusätzliche Massnahmen zur Sicherung der Energieversorgung (z.B. Bundeskonzepte über Standorte von Energieversorgungsanlagen) und einen verstärkten Einbezug der (geplanten) Energieagentur der Wirtschaft. Demgegenüber lehnten die Umweltorganisationen eine Monopolagentur der Wirtschaft ab und forderten ein griffiges Energiegesetz. Der Vorstand der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren lehnte die vom Vorort geforderten Standortkonzepte wegen der Gefahr der Beschneidung kantonaler Kompetenzen (Wassernutzung, Raumplanung) ab. Am 21. August verabschiedete der Bundesrat Botschaft und Gesetzesentwurf zuhanden des Parlaments.

Der Entwurf zum Energiegesetz bezweckt die Sicherung einer wirtschaftlichen und umweltverträglichen Bereitstellung und Verteilung der Energie, die sparsame und rationelle Energienutzung sowie die verstärkte Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien. Zentrale Elemente sind das Kooperations- und Subsidiaritätsprinzip. Danach kann der Bundesrat geeignete private Organisationen und die Wirtschaft zum Vollzug beiziehen und ihnen bestimmte Aufgaben übertragen. Das vorgeschlagene Energiegesetz sieht Massnahmen in folgenden Bereichen vor:

- Leitlinien und Vorschriften zur Sicherung einer wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung (Zuständigkeit der Energiewirtschaft für die Energieversorgung, Abwärmenutzung bei Elektrizitätserzeugungsanlagen, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, Anschlussbedingungen für Eigenproduzenten);
- Vorschriften über die Angabe des Energieverbrauchs und dessen Reduktion bei Anlagen, Fahrzeugen und Geräten;
- Rechtssetzungsaufträge zuhanden der Kantone im Gebäudebereich (Wärmedämmung verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung), Möglichkeit der Bewilligungspflicht für neue ortsfeste Elektroheizungen;
- Förderungsmassnahmen in den Bereichen Information und Beratung, Aus- und Weiterbildung, Forschung, Pilot- und Demonstrationsanlagen, Energiesparen, erneuerbare Energien und Abwärme.

Die vorberatende Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Nationalrats hat sich im Spätherbst mit der Vorlage befasst. Der Nationalrat wird den Entwurf voraussichtlich in der Frühjahrsession 1997 behandeln.

3. Abschnitt: Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte

3.1 Frage SR/11: Privatisierung der Swisscontrol

3.1.1 Fragen

Die Privatisierung der Swisscontrol ist das erste Projekt des Bundes, bei dem wesentliches Gedankengut von New Public Management eingeflossen ist. Im Hinblick auf weitere für die Umsetzung anstehende Projekte wäre es interessant, erste Erfahrungen aus diesem Beispiel zu kennen.

112 Welches sind die Ziele der Swisscontrol?

114 Wie beurteilt der Bundesrat den Erreichungsgrad dieser Ziele?

115 Auf welchen qualitativen und quantitativen Unterlagen beruht die Wirksamkeits-einschätzung des Bundesrates?

116 Bis wann liegen definitive quantitative Unterlagen für eine umfassende Beurteilung der Wirksamkeit der privaten Swisscontrol vor?

3.1.2 Antworten

Mit der Durchführung von Flugsicherungsdiensten war seit jeher nicht die Verwaltung, sondern eine Organisation des privaten Rechts (Aktiengesellschaft) betraut, bis 1987 die Radio-Schweiz AG (RSAG), ab 1988 die aus dem Teil Flugsicherung neu gegründete Swisscontrol. Finanziert wurde diese Firma vorerst mittels voller Abgeltung der ihr entstandenen Kosten durch den Bund. Zur Deckung dieser Kosten erhob der Bund seinerseits bei den Benützern entsprechende kostendeckende Flugsicherungsgebühren.

Dieser Zustand der völligen finanziellen Integration einer privatwirtschaftlich organisierten Unternehmung in den Bundeshaushalt konnte auf die Dauer nicht befriedigen, insbesondere deshalb nicht, weil ohne finanzielle Eigenverantwortung eine wichtige Voraussetzung für ein kostenbewusstes Verhalten fehlte. Der Bundesrat fasste deshalb den Beschluss, die Swisscontrol aus dem Bundeshaushalt auszugliedern und ihr neu auch noch die finanzielle Verantwortung zu erteilen mittels Übertragung des Rechts zur Gebührenerhebung und Übertragung von Anlagen und Bauten (Projekt FINSELB).

Der Ausdruck "Privatisierung" ist somit nicht ganz zutreffend, denn es handelt sich in Wirklichkeit nur um eine vollständige Verselbständigung der Flugsicherung, welche in zwei Schritten mit der Gründung der Swisscontrol 1988 und FINSELB 1996 stattgefunden hat. Die Firma muss von Gesetzes wegen jedoch im Eigentum des Bundes sein (Mehrheitsbeteiligung).

- 112 Die Swisscontrol erbringt Leistungen auf dem Gebiet der Flugsicherung in den ihr durch den Bund zugewiesenen Bereichen. Die Einzelheiten sind in zwei Verordnungen des Bundesrates bzw. des EVED festgehalten (SR 748.132.1 + 748.132.11). Ganz generell hat die Swisscontrol zur Aufgabe, auf bezeichneten Flughäfen und in gewissen Teilen des schweizerischen und angrenzenden ausländischen Luftraumes für eine sichere, flüssige und wirtschaftliche Regelung des Flugverkehrs zu sorgen.

Sowohl wirtschaftliche wie auch Leistungsziele werden der Swisscontrol jährlich vom Verwaltungsrat - in dem neben dem Bund auch die Landesflughäfen und die Benutzer vertreten sind - vorgegeben. Eine wichtige Zielgrösse ist dabei der Dienstleistungspreis, d.h. die Flugsicherungsgebühren. Als mittelfristige Zielvorgabe seitens des Verwaltungsrates ist die Swisscontrol gehalten, bei gleichbleibender Qualität ihrer Dienstleistungen und voller Kostendeckung den Gebührensatz vom gegenwärtigen Spitzenrang weg auf das Durchschnittsniveau der westeuropäischen Staaten zu senken.

- 114 Dank der Gründung der Swisscontrol 1988 und der Gewährung grösserer Entscheidungsbefugnisse auf dem personellen und operationellen Sektor war die Schweiz in der Lage, rechtzeitig auf die enorme Steigerung des Luftverkehrsaufkommens zu reagieren und diesen Verkehr ohne Qualitätseinbussen zu bewältigen. Zu diesem Zweck wurden aber die Personalausgaben und die Investitionen in neue Technologien stark erhöht, was zu einer unverhältnismässigen Steigerung der Kosten und der Gebühren führte. Diese Entwicklung kann auch auf mangelnde finanzielle Eigenverantwortung sowie auf das Fehlen der Wettbewerbsdynamik in einer Monopol-Situation zurückgeführt werden.

Mit FINSELB, dem zweiten Schritt der Verselbständigung, wird der Swisscontrol der grösstmögliche unternehmerische Handlungsspielraum, verbunden mit entsprechend hoher Ergebnisverantwortung der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates, gewährt. Für 1997 senkt die Swisscontrol erstmals die Flugsicherungsgebühren um 2.7 - 3 Prozent. Mittelfristig sollen weitere Gebührensenkungen durch die vom Verwaltungsrat im Oktober 1996 beschlossene Zusammenlegung der zwei Betriebe an einem Standort sowie von Administration und Betrieb erreicht werden. Zudem hat der Verwaltungsrat Massnahmen zur Senkung der hohen Personalkosten beschlossen.

- 115 Für die qualitative und quantitative Wirksamkeitsschätzung dienen u.a. das gesamte Luftverkehrsaufkommen, der Flugsicherungs-Personalbestand, der Personalaufwand, der Wert der beschafften Anlagen, die Gebühren, die Anzahl beschäftigter Flugverkehrsleiter sowie Personal in Ausbildung, die Pünktlichkeit im Luftverkehr und die Sicherheit, gemessen an der Anzahl Meldungen über gefährliche Begegnungen.

- 116 Die abschliessende Beurteilung der Wirksamkeit der finanziellen Verselbständigung wird nach Abschluss der für den Umbau der Swisscontrol zu einem kostengünstigen und leistungsfähigen Unternehmen benötigten Zeit, d.h. in ca. 5 Jahren möglich sein.

3.2 Frage SR/12: Aufsicht über die NEAT

3.2.1 Fragen

Der Stab für Kontrolle und Koordination NEAT (SKK) soll abgeschafft bzw. durch ein "Beratungsorgan" ersetzt werden.

- 121 Wie werden EVED und Bundesrat ihre Aufsichtsfunktion nach dieser Reorganisation wahrnehmen?
- 122 Wie ist heute das Controlling bei der Bauherrschaft organisiert und wie soll es in Zukunft erfolgen?
- 123 Sind die Aufgaben des Bundesamtes für Verkehr (BAV) als verantwortliches Gremium für die Plangenehmigung vereinbar mit der Aufsichtsfunktion und der früheren Funktion des BAV als Bauherr?

3.2.2 Antworten

- 121 Die bisherigen Erfahrungen mit der Aufteilung der operativen NEAT-Projektaufsicht auf das Bundesamt für Verkehr (BAV) und den SKK haben gezeigt, dass dies zu Doppelspurigkeiten und Unklarheiten führen kann. Aus diesen Gründen sollen gewisse Aufgaben des SKK an das BAV übergehen. Dieses übt die unmittelbare Projektaufsicht und -kontrolle aus auf der Grundlage der NEAT-Zuständigkeitsverordnung vom 30. November 1992 und, soweit dort nichts besonderes festgehalten ist, im Rahmen seiner normalen Aufsichtsfunktion beim öffentlichen Verkehr. In dieser Verordnung ist festgehalten, dass das BAV insbesondere für die laufende Qualitätssicherung bezüglich Kosten, Zeit und Leistungen sorgt und darüber dem Vorsteher EVED zu Handen der Finanzdelegation der beiden Räte halbjährlich Bericht erstattet. Mit dieser NEAT-Aufsicht betraut ist die seit 1995 eigens dafür geschaffene Sektion AlpTransit in der Abteilung Infrastruktur des BAV.

Die mit der neuen Aufgabenverteilung verbundene Änderung der NEAT-Zuständigkeitsverordnung durch den Bundesrat wird vorgenommen, sobald das Parlament die neuen Rechtsgrundlagen im Alpentransitbeschluss gutgeheissen hat. Bis dahin stellt das EVED die Koordination der operativen Projektaufsicht auf Behördenstufe zwischen BAV und SKK sicher. Mittels einer speziellen Koordinationsrichtlinie vom 27. Januar 1995 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle zudem die Zuständigkeiten der verschiedenen Kontrollorgane (SKK, BAV, Bahnen) beim Projekt "AlpTransit" festgelegt.

- 122 Sämtliche an den Bauvorhaben NEAT und Integration Ostschweiz beteiligten "Bauherren" (SBB, BLS, RhB, FO, SOB und BT) haben als Bestandteile ihrer Projektorganisation AlpTransit ein Controlling (Leistungen, Kosten, Termine) aufgezogen oder sind an dessen Aufbau. Zudem sind die SBB an der Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements. Die personellen Ressourcen in diesem Bereich sind aus verständlichen Gründen teilweise noch an der unteren Grenze. Sie werden nach den definitiven Bauentscheiden (Volksabstimmung über Bau

und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs) erst 1998 den dannzumaligen Anforderungen angepasst.

Als Vorgabe für einheitliche Grundsätze und die Regelung des Informationsaustausches im gesamten NEAT-Projektcontrolling hat der Vorsteher des EVED am 7. Juli 1995 die NEAT-Controlling-Weisung (1. Teil) des EVED erlassen. Eine aktualisierte und ergänzte Version wird Anfang Februar 1997 erfolgen. Diese Weisung bildet eine zentrale Grundlage für ein zukunftsgerichtetes und durchgängiges NEAT-Controlling, als Voraussetzung für die Projektauf- und als Frühwarnsystem auf Behördenstufe. Es enthält in der im Februar 1997 vorliegenden Fassung verbindliche Weisungen an das BAV sowie die Bauherren (Bahnen) betreffend das Berichtswesen, die Projektstrukturen, das Kosten-, Termin-, Submissions- und Vertragscontrolling.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Aufteilung der operativen NEAT-Projektauf- und den SKK haben gezeigt, dass dies zu Doppelspurigkeiten und Unklarheiten führen kann. Aus diesen Gründen

- 123 Nach den geltenden Verfahrensvorschriften ist das EVED die für die Plangenehmigung zuständige Behörde und erlässt diese erstinstanzlich. Beschwerdeinstanz ist das Bundesgericht. Die Vorprojekte werden durch den Bundesrat auf Antrag des EVED genehmigt. Das BAV ist lediglich bei der Entscheidvorbereitung zu Handen des EVED involviert und führt im Plangenehmigungsverfahren auf Weisung des EVED die Instruktion. Demzufolge kann das BAV weder beim Plangenehmigungs- noch beim Vorprojektentscheid im Zusammenhang mit seinen früheren Tätigkeiten bei der NEAT als befangen betrachtet werden. Es kann deshalb seine gesetzlich festgelegte Aufsichtsfunktion bei der NEAT unabhängig wahrnehmen.