

# Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung

Die Schweiz sah sich auch 1997 herausgefordert, der globalen wirtschaftlichen Dynamik zu folgen und ihre Stellung in einem schwierigen internationalen Umfeld zu behaupten. Der sich weltweit verschärfende Konkurrenzdruck äusserte sich am eindrucklichsten in Grossfusionen im Banken- und Versicherungsbereich. Der anhaltende Restrukturierungsprozess, der in starkem Mass auch traditionell der Binnenwirtschaft zugerechnete Wirtschaftszweige erfasst hat (Bau, Gesundheitswesen, Infrastrukturunternehmen, öffentliche Verwaltungen, Landwirtschaft), stärkt die agierenden Unternehmen im Wettbewerb, hat jedoch unmittelbar negative Effekte auf die Arbeitsplätze und auf das soziale Klima. Immerhin konnte 1997 seit längerer Zeit wieder ein sanfter wirtschaftliche Aufschwung mit einem voraussichtlichen Wirtschaftswachstum von 1/2 Prozent beobachtet werden. Ebenso ist daran zu erinnern, dass gerade die schon länger global ausgerichteten Teile der schweizerischen Wirtschaft wesentliche Quellen unseres derzeitigen Wohlstandes sind und dass, heute wie in Zukunft, dieser Prozess der Globalisierung einem hoch industrialisierten Land wie die Schweiz vor allem auch vielfältige Chancen bietet, die es zu nutzen gilt.

Der internationale Rahmen prägte aber auch die Diskussion in anderen Bereichen der Bundespolitik. Dass unser Land ungenügend in internationale Strukturen eingebunden ist, wurde etwa bei den Auseinandersetzungen über die Vergangenheit der Schweiz spürbar. Wegen ihres Verhaltens im 2. Weltkrieg war die Schweiz heftigen Anfechtungen aus dem Ausland ausgesetzt, was eine breite innenpolitische Debatte über die damalige Rolle unseres Landes auslöste. Europapolitisch dauert die unbefriedigende offene Situation durch den auch 1997 nicht realisierten Abschluss der bilateralen Verhandlungen mit der EU an.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass sich die Schweiz diesen internationalen Entwicklungen und Rahmenbedingungen nicht entziehen kann. Höchste aussenpolitische Priorität hatte deshalb auch im Berichtsjahr der Abschluss der bilateralen Verhandlungen mit der EU, der trotz grosser Anstrengungen und flexibler Position der Schweiz 1997 allerdings noch nicht erreicht werden konnte. Der Bundesrat hat mehrmals zum Ausdruck gebracht, dass sich an diesem Schritt der Vertiefung der Beziehungen zur EU weitere integrationspolitische Schritte anschliessen müssen. Schliesslich vertiefte der Bundesrat 1997 im Rahmen der «Partnerschaft für den Frieden» auch seine sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der NATO.

Angesichts der schlechten Wirtschaftslage standen auch 1997 Massnahmen zur Stärkung der Wohlfahrt im Vordergrund. Die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit und damit die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist in erster Linie Sache der Privatwirtschaft. Voraussetzung hierfür sind indessen staatliche Rahmenbedingungen, welche die Akteure im internationalen Vergleich nicht benachteiligen, strukturellen Wandel ermöglichen und gleichzeitig eine kluge Abfederung der sozialen Kosten dieser Veränderungen gewährleisten. Angesichts der schlechten Beschäftigungslage waren auch 1997 wieder besondere Massnahmen zur Sicherung von Arbeitsplätzen zu treffen. Der Bundesrat unterbreitete ein Investitionsprogramm von 560 Millionen Franken und verband diese Massnahmen, die längerfristig positive Auswirkungen auf die Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes zeitigen sollten, mit einer Unternehmenssteuerreform. Der Stärkung von Bildung und Wissen, diesem entscheidenden Produktionsfaktor für unsere Volkswirtschaft, dienen namentlich auch der Aufbau einer Fachhochschulstruktur, die Bekräftigung des Willens zur Re-

form des Berufsbildungswesens sowie die Revision der Hochschulgesetzgebung.

Einen wichtigen Stellenwert in der Wirtschaftspolitik nahm 1997 auch der weitere Abbau wettbewerbsbehindernder Strukturen auf dem Binnenmarkt ein. Mit der im Berichtsjahr erfolgten Liberalisierung des Fernmelde- und Postbereichs erreichte der Bundesrat, dass die beiden neuen Unternehmen Telecom und Post zeitgleich mit der internationalen Konkurrenz in der EU in neuer Unternehmensform auf dem Markt auftreten können. Weiter hat der Bundesrat die Arbeiten zu einer Liberalisierung der Elektrizitätsmarktgesetzgebung, der Infrastrukturbewilligungsverfahren und der Agrarpolitik vorangetrieben. Vorschläge betr. einen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie eine europakompatible Verkehrspolitik als solche hat er bereits früher dem Parlament unterbreitet.

Der langfristigen Wahrung und Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz gilt nicht zuletzt auch die vom Bundesrat verfolgte Finanzpolitik. Die 1997 unternommenen Schritte folgen dabei einem finanzpolitischen Gesamtkonzept, in welchem der Bundesrat ausgabenseitige Entlastungen mit einem Stabilisierungspaket sowie eine finanzielle Konsolidierung der Sozialversicherungen anstrebt; einnahmenseitig beschränken sich die Vorschläge des Bundesrats auf Massnahmen zur Finanzierung der Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs und des AHV/IV-Bereiches sowie auf eine Verlängerung des dritten AIV-Lohnprozentes. 1997 legte er namentlich einen Vorschlag zu einem «Haushaltsziel 2001» vor, welches Bundesrat und Parlament durch eine Verfassungsnorm auf einen verbindlichen Sanierungspfad verpflichten soll. Im Hinblick auf dieses Ziel nahm er zudem die Erarbeitung eines entsprechenden Stabilisierungsprogramms 1998 an die Hand, mit welchem vorab in den Bereichen Soziales, Verkehr, Landesverteidigung, Bildung und Forschung, Landwirtschaft und Aussenbeziehungen Entlastungen von gut zwei Milliarden realisiert werden sollen. Einnahmenseitig standen für den Bundesrat neben der Sicherung des Steuersubstrates die Realisierung der hängigen Vorlagen (Mehrwertsteuerprozent für AHV/IV, Finanzierung öffentlicher Verkehr) im Vordergrund.

Im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels und aufgrund der schwierigen Situation des Bundeshaushaltes nahmen sozialpolitische Diskussionen

auch 1997 einen zentralen Stellenwert in der öffentlichen Debatte ein. Trotz wachsendem Bedarf an staatlichen Unterstützungsleistungen sah der Bundesrat angesichts der 1997 noch laufenden Grundlagenarbeiten zu den Finanzierungsperspektiven in den Sozialversicherungen (IDA FiSo 2) davon ab, bei den Sozialversicherungswerken grundlegende Weichen zu stellen. Im Vordergrund standen vielmehr Konsolidierungsmassnahmen bezüglich der bestehenden Instrumente, wie – zum Beispiel – der finanziellen Grundlagen von AHV und IV. Eine Ausnahme bildete einzig die Vorlage zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung. Damit wird ein seit langer Zeit bestehendes sozial-, familien- und gleichstellungspolitisches Ziel ersten Ranges erfüllt.

Das kommende Jubiläumsjahr 1998 bietet eine willkommene Möglichkeit, über die Ursprünge unserer staatlichen Gemeinschaft nachzudenken und den inneren Zusammenhalt unseres Landes zu erneuern. 1997 hat der Bundesrat die Unterstützung verschiedener Projekte beschlossen, die der Verständigung zwischen den Landesteilen dienen oder sich mit der Frage der nationalen Identität auseinandersetzen. Ebenso hat er beschlossen, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen weiter zu verbessern. Künftig wird der Bundesrat im Rahmen des «Föderalistischen Dialogs» regelmässig das Gespräch mit Vertretern der Konferenz der Kantonsregierungen pflegen, um Fragen im Verhältnis Bund-Kantone frühzeitig und konstruktiv anzugehen. Ausserdem sollen die Kantone nach dem Willen des Bundesrats stärker an der Aussenpolitik des Bundes mitwirken. Als Leitthema und Orientierungspunkt für die Gegenwart und die kommenden Jahre sieht der Bundesrat schliesslich auch die 1997 lancierte Stiftung «Solidarische Schweiz». Sie soll unsere Tradition der Solidarität mit den Schwächeren in In- und Ausland neu beleben und auch Ausdruck unseres Dankes für Frieden und demokratische Verhältnisse sein, die unser Staatswesen seit seiner Gründung erleben durfte. In diesem Sinne versteht der Bundesrat auch die Schaffung eines Spezialfonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoa, mit welchem ein wichtiges Zeichen der Solidarität mit den im 2. Weltkrieg Verfolgten gesetzt werden konnte.

Insgesamt zeigt ein Rückblick auf das Jahr 1997, dass wesentliche Vorhaben realisiert werden

konnten. Dabei erweisen sich die Leitlinien der Legislaturplanung 1995–1999 – Stärkung der Wohlfahrt, der staatlichen Handlungsfähigkeit und des nationalen Zusammenhalts sowie nachhaltige Entwicklung – weiterhin als sinnvolle Konstanten der bundesrätlichen Politik. Im vorliegenden Bericht wird offen dargelegt, welche Ziele sich der Bundesrat für 1997 gesetzt und inwiefern er diese erreicht hat. Verschiedene Massnahmen haben allerdings auch Verzögerungen erfahren, verschiedene Zielsetzungen konnten nur teilweise erfüllt werden. Wie im einzelnen dargelegt wird, sind es zum einen die (inter)nationalen Rahmenbedingungen, welche die bundesrätliche Entscheidungsfindung erschweren; zum anderen sind aber auch Schwächen der herkömmlichen Verwaltungsstrukturen zu nennen. Schliesslich sind die Anforderungen an die Verwaltung mit der Komplexität und Fülle der Geschäfte deutlich höher als früher.

Die Behebung von Schwachstellen an unserem institutionellen Gefüge – Verfassung, föderalistischer Staatsaufbau, Regierungs- und Verwaltungsstrukturen – respektive dessen Anpassung an die heutigen

Erfordernisse stellen einen letzten bedeutsamen Schwerpunkt der bundesrätlichen Arbeit des Jahres 1997 dar. Im Oktober 1997 setzte der Bundesrat ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz in Kraft und fällte auf dessen Grundlage wichtige Entscheide im Hinblick auf eine Anpassung des historisch gewachsenen Verwaltungsaufbaus. Überdies beschloss der Bundesrat im Rahmen der Arbeiten zur Verfassungsrevision, dem Parlament in Kürze entsprechende Vorschläge zu einer Reform der Staatsleitung zu unterbreiten. Diese zielen darauf ab, das aus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts stammende Regierungssystem den seither eingetretenen quantitativen und qualitativen Veränderungen anzupassen und das Regierungsorgan im notwendigen Masse zu stärken. In diesem Zusammenhang beschloss der Bundesrat auch bereits erste Sofortmassnahmen. Die Realisierung dieser Vorschläge vorausgesetzt, ist der Bundesrat zuversichtlich, die Herausforderungen der nächsten Jahre bestehen zu können.

**Erster Abschnitt:**

**Schwerpunkte der  
Geschäftsführung des Bundesrats**

# Institutionen und Finanzen

## Staatsleitungs- und Verfassungsreform

### Stiftung «Solidarische Schweiz»

Am 5. März 1997 hat Bundespräsident Arnold Koller in seiner Erklärung «Die Schweiz und die jüngere Zeitgeschichte» im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank (SNB) die Idee lanciert, ein langfristiges Solidaritätswerk für Hilfe im In- und Ausland zu schaffen. Die Idee zur Stiftung ist im Umfeld der Diskussion über den Zweiten Weltkrieg entstanden. Sie steht jedoch weder im Zusammenhang mit der damaligen Politik der Schweiz noch ist sie Anerkennung irgendwelcher Verpflichtungen. Die Stiftungsidee gründet vielmehr auf der Feststellung, dass der Solidaritätsgedanke im Innern und gegenüber dem Ausland einer Erneuerung bedarf. In diesem Sinne ist die Stiftung als Zeichen der Dankbarkeit für 150 Jahre Bundesstaat, Demokratie und Frieden zu verstehen. Mit der Realisierung der Stiftung soll das Bekenntnis der Schweiz zu ihrer humanitären Tradition erneuert und der nationale Zusammenhalt durch ein zukunftsgerichtetes Projekt gestärkt werden.

Zur Konkretisierung von Einzelheiten bezüglich Stiftungsaktivitäten und Finanzierung der Stiftung wurden im Frühjahr 1997 zwei Arbeitsgruppen unter der Leitung von Hermann Fehr und Ulrich Bremi eingesetzt. Diese haben innert kurzer Frist, unter Einbezug aller interessierten Kreise, ein konkretes Konzept für die Stiftung ausgearbeitet und Ende Ok-

tober 1997 dem Bundesrat abgegeben. Der Bundesrat hat sich am 29. Oktober 1997 grundsätzlich hinter die Stossrichtung der beiden Berichte der Arbeitsgruppen gestellt und auf dieser Basis das EFD beauftragt, die notwendigen Gesetzesgrundlagen so rasch als möglich bereitzustellen.

Im Zentrum des Stiftungszwecks steht die menschenwürdige Zukunft für jene Menschen, die unter Armut und Gewalt leiden oder davon bedroht sind. Sie will den Betroffenen – insbesondere benachteiligten Kindern und Jugendlichen – Aussicht auf eine menschenwürdige Zukunft eröffnen. Das Erkennen und Verhindern wachsender Problemfelder und der Wille zu nachhaltigen Lösungen entspricht der zukunftsgerichteten Zielsetzung der Stiftung. Zur Umsetzung ihrer Ziele soll die Stiftung drei Instrumente zur Verfügung haben: Sie unterstützt mit dem Hauptanteil ihrer Mittel Projekte mit nachhaltiger Wirkung; daneben finanziert sie Sofortaktionen und verleiht periodisch einen Solidaritätspreis. Diese Leistungen werden durch die Übertragung und Bewirtschaftung eines Teils der Goldbestände der Nationalbank im Gegenwert von 7 Mia. Franken finanziert. Voraussetzung dafür ist die Revision der gegenwärtigen Geld- und Währungsverfassung (Artikel 38 und 39 BV). Zu diesem Vorhaben konnten 1997 wesentliche Vorarbeiten geleistet werden, die im zweiten Abschnitt näher dargestellt sind.

### Staatsleitungsreform und Umsetzung RVOG

Abgesehen von der Reform der Bundesverfassung, die im Berichtsjahr von den Eidgenössischen Räten vorbe-

raten worden ist, zeichnete sich der Bereich der institutionellen Reformen 1997 durch zwei Hauptthemen aus: Vorarbeiten zu einer Staatsleitungsreform (unter Einschluss von Sofortmassnahmen) sowie die Umsetzung des neuen Regierungs- und Verwaltungs-

organisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG). Die Verabschiedung des neuen RVOG war ein wichtiges Ziel der ersten Phase der Regierungsreform, die im Rahmen der geltenden Bundesverfassung realisiert werden soll. Da die im ersten Gesetzentwurf vorgesehene Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre 1996 an der Urne abgelehnt worden war, beschloss der Bundesrat am 16. April 1997, die in der Legislaturplanung nicht vorgesehene zweite Phase der Regierungsreform vorzuziehen. Er entschied zudem, sie im Rahmen der Verfassungsreform in ein neues Reformpaket einzubetten. Dieses umfasst neben der Regierungsreform eine Parlamentsreform sowie das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament.

Am 1. Mai 1997 hat der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt, ihm bis Ende 1997 Entscheidungsgrundlagen für das Reformpaket Staatsleitung bereitzustellen. Dabei sollte das Regierungsorgan unter Beachtung des Kollegialprinzips den heutigen Erfordernissen angepasst und gestärkt werden. Ferner soll das Reformpaket die auf Verfassungsebene zu regelnden Fragen der Organisation und der Entscheidungsverfahren der Bundesversammlung sowie die Aufgabenteilung von Parlament und Regierung umfassen, insbesondere in den Bereichen der politischen Steuerung, Gesetzgebung, Aussenpolitik, Finanzbefugnisse und Oberaufsicht. Diese Vorarbeiten konnten auf Ende 1997 abgeschlossen werden.

Im Sinne von Sofortmassnahmen hat der Bundesrat am 3. September 1997 bereits auch erste Beschlüsse mit dieser Stossrichtung gefällt. Zum einen beschloss er Massnahmen zu einer Anpassung der herkömmlichen Verfahren und Abläufe, damit neuartige Herausforderungen, wie beispielsweise die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, die Affäre Nyffenegger oder die BSE-Seuche, besser bewältigt werden können. Zum zweiten hat er – ausgehend von der Feststellung, dass bei der Führung unter erschwerten Bedingungen der Information eine ganz besondere Aufgabe zukommt – beschlossen, für solche Fälle die Information zu zentralisieren, und zwar entweder bei der Bundeskanzlei oder beim Informationsdienst eines Departements, worüber er im Einzelfall nach Massgabe der besonderen Situation befindet. Im einzelnen wird auf diese Fragen im

Dritten Abschnitt eingetreten. Als dritte Sofortmassnahme erhielt die Generalsekretärenkonferenz neu den Auftrag, im Vorfeld der Entscheidung des Bundesrats frühzeitig die Differenzbereinigungen zu intensivieren, so dass bis zur Bundesrats-Sitzung alle technischen Auseinandersetzungen beigelegt und das Kollegium nur noch über die wichtigsten Fragen beraten und entscheiden muss.

Inwiefern die bestehenden Strukturen zur Bewältigung von ausserordentlichen Lagen geeignet sind, war schliesslich auch die zentrale Themenstellung in der Strategischen Führungsübung 1997 (SFU) vom 10.–14. November 1997.

Als weiterer Schwerpunkt des Jahres 1997 sind die Umsetzungsarbeiten zum neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (in Kraft seit 1.10.97) zu sehen. Im Frühjahr 1997 fällte der Bundesrat, gestützt auf die in neun Aufgabefeldern durchgeführten und von einer externen Beraterfirma begleiteten Analysen, erste Entscheide zur Reorganisation der Verwaltung. Dabei orientierte sich der Bundesrat an den definierten Reformzielen: Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Führbarkeit und Strukturoptimierung. Ad personam-Lösungen bilden eine Ausnahme. Im weiteren Verlauf des Jahres wurden in verschiedenen Bereichen Folgeentscheide getroffen und durch die Departemente die Umsetzungen geplant. Insgesamt wechseln gegen 1700 Personen und Budgets von rund 1,5 Milliarden Franken von einem Departement in ein anderes. Der damit verbundene Aufgabentransfer trägt mit zu einer homogeneren und ausgewogeneren Verteilung der Aufgaben zwischen den Departementen bei.

Die wichtigsten Neuerungen des Jahres 1997 sind:

- die verbesserte Koordination und das Prüfen der Aufgabenteilung zwischen dem EDA und dem EVD im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Im Bereich der Osthilfe wurde eine neue Abgrenzung der Kompetenzen vorgenommen, indem sich beide Ämter auf ihre Kernaufgaben konzentrieren;
- die Konzentration der Aktivitäten im Bereich Bildung, Forschung und Technologie auf das EDI und das EVD mit einer gemeinsamen Leistungs- und Ressourcensteuerung;
- die Konzentration der Migrationsaufgaben im

EJPD und eine bessere Abstimmung innerhalb des EJPD;

- die Zusammenfassung der Aufgaben für den zivilen Bevölkerungsschutz mit den Aufgaben der militärischen Verteidigung im neuen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS;
- die interne Reorganisation des EVD mit der Bildung eines zentralen Wirtschaftsdienstes, dem Umbau des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit in ein Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit, der Bildung eines neuen Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie sowie der Auflösung des Bundesamtes für Konjunkturfragen;
- die Zusammenfassung der Umweltaufgaben mit den Bereichen Verkehr und Energie im neuen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK;
- die Reorganisation des Bereichs Bau, Liegenschaften und Beschaffung mit der Bildung eines Infrastrukturamtes im EFD sowie einer Spartenlösung bei den Bauten für den ETH-Bereich und das VBS;
- die Reorganisation und Neuausrichtung im Bereich Informatik und interne Telekommunikation.

Mit dem RVOG wurde schliesslich die gesetzliche Grundlage für die Einführung von Methoden wirkungsorientierter Verwaltungsführung geschaffen. Hierbei spielt das Führen von Verwaltungsstellen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Projekt FLAG) eine Schlüsselrolle (Art. 44 Abs. 1 RVOG). Im Rahmen von gezielten Pilotversuchen wurden die Schweizerische Meteorologische Anstalt sowie das Bundesamt für Landestopographie ab 1. Januar 1997

auf FLAG umgestellt. Von den elf weiteren Dienststellen, deren Eignung für FLAG abzuklären war, unterstellte der Bundesrat am 19. November 1997 vorerst das Centro sportivo nazionale della gioventù in Tenero (CST) ab 1998 ebenfalls diesem Führungskonzept. Die Unterstellung der Eidgenössischen Münzstätte wird der Bundesrat anfangs 1998 beschliessen. Für Einzelheiten zu diesen Fragen ist auf den Dritten Abschnitt zu verweisen. Ebenfalls wird in diesem Berichtsteil auf Fragen der Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich selbstständigen Betrieben eingetreten.

Alle diese organisatorischen Neuerungen bringen es mit sich, dass auch verschiedene Rechtserlasse anzupassen sind. Auf den Jahreswechsel wurden in einem ersten Schritt die wichtigsten Ausführungsverordnungen vom ehemaligen Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) auf das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) übertragen und entsprechend geändert.

Schliesslich betreffen die skizzierten Reformen und Veränderungen unmittelbar auch Menschen. Dies führt verständlicherweise zu Verunsicherung, und diese Verunsicherung kann Widerstand auslösen. Insgesamt ist indessen die Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen und die Bereitschaft, diese mitzutragen, weit verbreitet. Der grösste Widerstand besteht nicht da, wo die grössten Veränderungen stattfinden, sondern da, wo die Information und der Einbezug der Betroffenen zu wenig intensiv erfolgt. Im Umgang mit Veränderungen kommt der Überzeugungsarbeit auf allen Stufen eine entscheidende Bedeutung zu. Der Bundesrat legt daher grossen Wert auf einen transparenten Reformprozess und einen aktiven Einbezug der Betroffenen.

# Finanzpolitik und Bundeshaushalt

## Stabilisierungsprogramm, Haushaltsziel 2001, Subventionsüberprüfung

Trotz erster Zeichen einer konjunkturellen Erholung und straffer Budgetierung bleibt die Lage der Bundesfinanzen besorgniserregend. Budget 1998 und Finanzplan 1999–2001, die der Bundesrat am 29. September 1997 verabschiedet hat, sehen bei einem anhaltenden wirtschaftlichen Wachstum und moderater Teuerung jährliche Defizite von 3,4 bis 7,4 Milliarden Franken vor. Zu Besorgnis Anlass gibt insbesondere die ungebrochene Entwicklungsdynamik der Bundesschulden. Sie überschreiten im nächsten Jahr die 100 Milliarden-Grenze. Die gegenwärtige Entwicklung verhindert, dass die Schweiz zu Beginn des nächsten Jahrtausends als Land mit einem gesunden, handlungsfähigen Staat sowie tragfähigen Sozialwerken dasteht. Der Bundesrat will deshalb seinen Haushalt bis 2001 schrittweise und konjunkturverträglich ins Gleichgewicht bringen. Seine finanzpolitische Strategie setzt sich aus folgenden Elementen zusammen:

Die Vorlage Haushaltsziel 2001, welche der Bundesrat am 16. Juni 1997 zuhanden des Parlaments verabschiedete, verpflichtet mit einer zwingenden Verfassungsbestimmung Bundesrat und Parlament, auf mittlere Frist den Bundeshaushalt ins Lot zu bringen. Das Ziel ist erreicht, wenn das Defizit 2001 1 Milliarde Franken nicht übersteigt. Gelingt dies nicht, so legt der Bundesrat gemäss Sanierungsartikel den Betrag fest, der eingespart werden muss. Dazu beschliesst er zusätzliche Kürzungen oder beantragt dem Parlament die notwendigen Gesetzesänderungen für weitere Einsparungen. Das Parlament kann andere Prioritäten setzen, ist aber an den Sparbetrag gebunden. Bei Nichterreichen der Verfassungsziele wird eine Nachfrist von zwei Jahren für die Realisierung des Budgetausgleichs eingeräumt. Diese Frist ist erforderlich, um das Sparpaket umsetzen zu können. Das Haushaltsziel 2001 verzichtet bewusst auf eine Aufzählung konkreter Sparmassnahmen; es handelt sich um eine Zielsetzung, zu der Volk und Stände Stellung nehmen sollen.

Voraussetzung für das Gelingen des Haushaltsausgleichs sind eine straffe Budgetierung und Finanzplanung sowie die Umsetzung verschiedener Reformprojekte. Mit dem Voranschlag 1998 hat der Bundesrat erste Schritte zur Gesundung eingeleitet. Ohne Sonderfaktoren (SBB-Zahlungsspitze, Investitionsprogramm 1997) sollen die Ausgaben bei einer angenommenen Teuerung von 1,5 Prozent lediglich um 1,3 Prozent aufgestockt werden. Unter den getroffenen Annahmen gehen Defizite und Ausgabenwachstum in den Finanzplanjahren 1999 bis 2001 schrittweise zurück; eine Trendwende im Ausgabenverhalten zeichnet sich ab.

Zur Gesundung des Haushaltes braucht es Sonderanstrengungen, weshalb der Bundesrat mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 Einsparungen von mindestens zwei Milliarden vorzuschlagen beabsichtigt. Hierzu hat er am 10. September und 1. Dezember 1997 wichtige Vorentscheide zu Vorgehensweise und inhaltlicher Stossrichtung gefällt. Die Grundlagen für die Einsparungen sind Gesetzesänderungen und Kürzungsvorgaben, die ab 1999 schrittweise ihre Wirksamkeit entfalten werden. Der Hebel wird dabei bei den grössten Aufgabenbereichen angesetzt: Soziale Wohlfahrt, Verkehr und Landesverteidigung. Mit flankierenden Massnahmen soll verhindert werden, dass die Einsparungen durch nachträgliche Aufgabenerweiterungen und Kreditaufstockungen zunichte gemacht werden. Gleichzeitig müssen die geplanten Einnahmenvorlagen im Umfange von mehreren Milliarden Franken umgesetzt werden: Das in der Verfassung bereits vorgesehene Mehrwertsteuerprozent für die Finanzierung der AHV/IV, die befristete Verlängerung des dritten Lohnprozentes für die Arbeitslosenversicherung sowie die Finanzierungsvorschläge für den öffentlichen Verkehr. Auch gilt es, unsere Steuerbasis zu wahren und Ausfälle oder vorgeschlagene Steuererleichterungen zu kompensieren. Um den Gesamtzusammenhang des Sanierungspaketes zu wahren, sind alle wichtigen Kräfte aus Politik und Wirtschaft einzubeziehen. Ziel ist eine ausgewogene Abstimmung der einzelnen Massnahmen.

Neben den beschlossenen Reformprojekten (Finanzausgleich, Verwaltungsreform usw.) wurden gestützt auf das Subventionsgesetz rund 160 Finanzhilfen und Abgeltungen einer vertieften Überprüfung unterzogen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind im ersten Subventionsbericht zusammengefasst, den der Bundesrat am 25. Juni 1997 gutgeheissen hat. In einem ersten Schritt wurden insbesondere die Bereiche Strassenverkehr, Bildung und Grundlagenforschung, Beziehungen zum Ausland sowie Landwirtschaft geprüft. Obwohl die Subventionsüberprüfung kein eigentliches Sparprogramm darstellt, sollten bei konsequenter Umsetzung der beantragten Massnahmen längerfristig Entlastungen des

Bundeshaushaltes von einigen wenigen hundert Millionen resultieren. Zudem werden zahlreiche Massnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Subventionszahlungen vorgeschlagen. Strukturen und Abläufe sollen vereinfacht, Überholtes abgeschafft, zu grosszügige Beiträge gekürzt und bisher Vernachlässigtes wirksamer gefördert werden. Noch nicht verabschiedet werden konnte dagegen der zweite Subventionsbericht. Dieser soll über die Ergebnisse der in einer zweiten Etappe vorgenommenen Subventionsüberprüfungen sowie über die Umsetzung der Massnahmen aus der ersten Prüfrunde orientieren.

# Die wichtigsten Aufgabengebiete

## Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit

### Investitionsprogramm und Reform der Unternehmensbesteuerung

Die anziehende Konjunktur veranlasste 1995 Bund und zahlreiche Kantone, angesichts drückender Haushaltdefizite in der Finanzpolitik der Defizitbekämpfung höchste Priorität einzuräumen. Zur restriktiven Finanzpolitik kamen 1995 die schwerwiegenden Folgen der übertriebenen Aufwertung des Schweizer Frankens hinzu. Diese Impulse trafen auf eine Wirtschaft, in der Reformen bei den Marktordnungen und in den Unternehmen weiter Ressourcen freisetzen und in der Altlasten der Hochkonjunktur, wie sie im Bereich der Banken und des Baus bestanden, noch nicht genügend beseitigt waren. Der Konjunkturaufschwung brach folglich 1996 wieder ein, wozu auch die Entwicklung in Europa beitrug. Die Arbeitslosigkeit, die bis im September 1995 auf 143 000 Betroffene gesunken war, stieg wieder auf einen Höchstwert von 206 291 Personen im Februar 1997.

Die von den Eidgenössischen Räten im Dezember 1996 zusammen mit Finanzplankürzungen beschlossene Kreditsperre im Budget 1997 von 2% konnte in dieser Situation nicht unbesehen zur Anwendung gebracht werden. Der Bundesrat beantragte deshalb dem Parlament den konjunkturpolitischen Einsatz der gesperrten Mittel. Der geschaffene Ausgabenspielraum von 560 Millionen sollte allerdings in einer für die Wirtschaft möglichst stimulierenden Weise genutzt werden. Damit die halbe Milliarde ein Auftragsvolumen von 2,5 Milliarden ergab, wurde nur ein kleiner Teil der Rubriken, die im Dezember um 2% gekürzt worden waren, wieder auf die ursprüngliche Höhe hinaufgesetzt. Konkret war dies bei den Investitionsrubriken ausserhalb des EVED und des EMD der Fall (43 Millionen). Die ver-

bleibenden 518 Millionen wurden gemäss Botschaft des Bundesrats vom 26. März 1997 für die nachstehenden Massnahmen verwendet: Bundesbeitrag an Substanzerhaltung bei kantonaler und kommunaler Infrastruktur (Investitionszulage, 200 Millionen), Substanzerhaltung Nationalstrassen (154 Millionen), Substanzerhaltung Bundesbauten (100 Millionen), Bundesbeiträge an sparsame Energienutzung durch Private (64 Millionen). Unter entsprechender Kürzung des Betrages für die Bundesbauten stellte das Parlament 20 Millionen der Kommission für Technologie und Innovation und 60 Millionen zur Beseitigung vom Engpässen am Lehrstellenmarkt zur Verfügung.

Das Investitionsprogramm wurde darauf ausgerichtet, in erster Linie der Bauwirtschaft eine Stütze zu geben, erreicht der Anteil der Bauinvestitionen am Bruttoinlandprodukt derzeit doch einen in der Schweiz bislang unerreichten Tiefstand. Um eine längerfristige Belastung der öffentlichen Haushalte zu vermeiden, sind – anders als im Investitionsbonus von 1993 – beim Investitionszulagenbeschluss Neubauvorhaben der Kantone und Gemeinden nicht mehr beitragsberechtigt. Auch beim Nationalstrassenbau (u.a. Nationalstrasse A1 im Aargau und San Bernardino-Tunnel auf der A13) sowie im Bereich der Bundesbauten geht es um Erneuerungsvorhaben, die später in jedem Fall angestanden wären. Gleichzeitig wird mit zahlreichen Projekten der öffentlichen Hand – wie natürlich auch mit dem Investitionsbonus für Sanierungsmassnahmen privater Bauherren – ein Akzent in der Energie- und Umweltpolitik gesetzt.

Die konjunkturstimulierende Wirkung des Investitionsprogramms tritt ein, bevor der Bund die entsprechenden Zahlungen leistet. Bei diesen Zahlungen wird 1998 mit rund 250 Millionen ein Maximum erreicht, während für 1999 noch knapp 200

Millionen eingestellt sind. Zunehmende Aufträge aus dem öffentlichen Bau seit Mitte Jahr scheinen die Talfahrt aufgehalten zu haben. Dennoch wird die Bautätigkeit den Prognosen zufolge 1998 noch nicht anziehen, sondern sich nur auf tiefem Niveau stabilisieren. In erster Linie beugt das Investitionsprogramm somit einer verstärkten Freisetzung von Arbeitskräften in der gegenwärtigen ungünstigen Beschäftigungslage vor. Eine etwas günstigere Entwicklung der Baukonjunktur wird für 1999 erwartet. Voraussetzung hierfür bleibt, dass der 1997 zaghaft eingetretene Konjunkturaufschwung im nächsten Jahr eine Fortsetzung findet.

Neben den erwähnten nachfragestimulierenden Elementen des Investitionsprogrammes beantragte der Bundesrat im Geschäftsjahr zudem eine Lockerung der Lex Friedrich (für gewerbliche Liegenschaften). Insbesondere legte er aber auch Vorschläge zu einer Unternehmenssteuerreform vor, wobei sich der Bundesrat bei dieser Reform bewusst auf prioritäre Bereiche beschränkte.

In der Fassung, wie das Bundesgesetz über die Reform der Unternehmensbesteuerung am 10. Oktober 1997 schliesslich verabschiedet wurde, umfasst es verschiedene Änderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG), des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG), des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (StG) und des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (VStG). Es wurden im wesentlichen die folgenden Massnahmen beschlossen:

- Die bisherige steuerliche Freistellung der Beteiligungserträge (Dividenden usw.) wird auf Beteiligungsgewinne ausgedehnt, welche eine Holding beim Verkauf einer Beteiligung von mindestens 20 Prozent am Kapital einer anderen Ge-

sellschaft erzielt. Die bei der Veräusserung von Beteiligungen realisierten Verluste können zudem wie bisher vom steuerbaren Gewinn abgezogen werden.

- Bei der Gewinnsteuer wird der geltende Dreistufentarif durch einen Proportionaltarif mit einem Gewinnsteuersatz von 8,5 Prozent ersetzt.
- Die direkte Bundessteuer auf dem Eigenkapital (= Kapitalsteuer), wie sie bisher von allen juristischen Personen erhoben wurde, wird gänzlich abgeschafft.
- Die auf Beteiligungsrechten (Aktien, GmbH-Anteilen, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen) erhobene Emissionsabgabe wird von 2 auf 1 Prozent herabgesetzt. Die für die Gründung von Kapitalgesellschaften bestehende Freigrenze von 250 000 Franken wird auf Kapitalerhöhungen ausgedehnt und gilt generell für die ersten 250 000 Franken.
- Nach der bisherigen Praxis wird der Erwerb eigener Aktien als Teilliquidation besteuert, wenn die Gesellschaft die zurückgenommenen Titel nicht innerhalb von zwei Jahren wieder veräussert. Die vom Parlament beschlossene Änderung des VStG erstreckt die Frist zur Weiterveräusserung eigener Aktien generell auf sechs Jahre.
- Die Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien wird wieder eingeführt. So unterliegen die mit Einmalprämien finanzierten Kapital- und Rentenversicherungen künftig einer einmaligen Abgabe von 2,5 Prozent.

Die Unternehmenssteuerreform ist mit Ausfällen von insgesamt rund 320 Millionen Franken verbunden. Der Anteil des Bundes beläuft sich auf rund 230 Millionen Franken, jener der Kantone auf 90 Millionen Franken.

### **Umsetzung der neuen Gesetzgebung im Fernmelde- und Postwesen**

Am 30. April 1997 haben die eidgenössischen Räte das Fernmelde- (FMG), das Post- (PG), das Postorganisations- (POG) und das Telekommunikationsunternehmungsgesetz (TUG) verabschiedet.

Der Bundesrat hat die vier Gesetze auf den 1. Januar 1998 in Kraft gesetzt.

Das FMG legt als Rahmenerlass die Grundzüge der neuen, liberalisierten Fernmeldeordnung fest, wobei dem Bundesrat in der Ausgestaltung derselben ein relativ grosser Spielraum gewährt wurde. Der Bundesrat hat fünf Ausführungsverordnungen

erlassen und Preisobergrenzen für die Grundversorgung festgesetzt.

Dort, wo der Bund im liberalisierten Fernmeldemarkt im Interessenkonflikt zwischen seiner Rolle als Regulator und derjenigen als Eigentümer der Swisscom steht, übertragen Gesetz und Verordnungen wichtige Entscheide einer verwaltungsunabhängigen eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom). Es handelt sich dabei insbesondere um die Konzessionierung von Fernmeldediensteanbietern, das Fällen von Interkonnektionsentscheiden, d.h. von Entscheiden, die die Gewährleistung der Kommunikation über die Netzgrenzen der Anbieter hinaus betreffen, weiter die Genehmigung der nationalen Frequenz- und Nummernpläne, die Regelung der Nummernportabilität und der freien Wahl des Diensteanbieters für nationale und internationale Verbindungen. Der Bundesrat hat am 29. September 1997 die Kommissionsmitglieder gewählt. Das BAKOM unterstützt die ComCom bei deren Entscheidvorbereitung.

Die ComCom hat bereits ihre ersten Entscheide getroffen. Sie wird in einem ersten Marktöffnungsschritt neben der Swisscom zwei weitere Mobilfunkanbieter zulassen und per 5. Januar 1998 zwei landesweite Mobilfunknetze ausschreiben. Zudem werden die Anbieter von Fernmeldediensten verpflichtet, ihren Teilnehmer ab spätestens 1. Januar 2000 die Nummernportabilität zu gewährleisten, d.h. die Möglichkeit, die Rufnummer bei einem Wechsel des Anbieters oder der Wohnadresse zu behalten. Auch müssen die Anbieter von Fernmeldediensten ihren Teilnehmern die Möglichkeit garantieren, Fernmeldeverbindungen über die Anbieter ihrer Wahl abwickeln zu können, und zwar unabhängig davon, mit welchem Anbieter ein Vertrag besteht (carrier selection). Die Einführung dieses Dienstes erfolgt schrittweise; ab 1. Januar 1998 für Einzelanrufe (mit Wahl einer Zugangskennziffer) und ab 1. Januar 1999 gesamtschweizerisch für alle Gespräche («pre-selection» ohne Wahl einer Zugangskennziffer). Im Dezember 1997 wurden zudem der nationale Frequenzzuweisungs- und der Numerierungsplan verabschiedet.

Zwecks Überführung der Tätigkeiten der Swisscom ins neue Recht hat der Bundesrat in einer Verfügung vom 15. Dezember 1997 diejenigen Tä-

tigkeiten bezeichnet, welche Gegenstand der Konzessionierung im allgemeinen und der Grundversorgungsverpflichtung im besonderen sind. Diese Dienstleistungen darf die Swisscom bis zur Konzessionierung nach neuem Recht weiterhin anbieten.

Ab 1998 ist die Post aufgrund des neuen Gesetzes beauftragt, landesweit einen Universaldienst sicherzustellen, der überall nach gleichen Grundsätzen, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen angeboten wird. Zur Finanzierung dieser Aufgabe wird ihr ein beschränkter reservierter Bereich gewährt (Briefpost, Paketpost bis 2 kg), während die nicht reservierten Dienste (übrige Pflichtdienste der Post) im Wettbewerb angeboten werden müssen. Über den Universaldienst hinaus kann die Post in Konkurrenz mit anderen Anbietern weitere Dienste auf den Markt bringen (Wettbewerbsdienste).

Die Postverordnung, die der Bundesrat am 29. Oktober 1997 erlassen hat, legt die genaue Reichweite der verschiedenen Bereiche fest. So umfassen die nicht reservierten Dienste die Beförderung der Pakete von 2 bis 20 kg, von Zeitungen und Zeitschriften sowie der abgehenden Briefpost im internationalen Verkehr. Beim Zahlungsverkehr beinhalten sie Einzahlungen, Auszahlungen und Überweisungen. Im Bereich der Wettbewerbsdienste kann die Post in ihren herkömmlichen Tätigkeitsbereichen weitere Dienstleistungen (Sendungen ohne Adresse, schwere Pakete, Schnellpostdienste, Zahlkarten, Checks) sowie damit zusammenhängende Vor- und Nebenleistungen anbieten (Adressverwaltung, Verpackung, Abholung, Beratung, Finanzdienstleistungen, Drittleistungen).

Mit dem Inkrafttreten des POG und des TUG auf den 1. Januar 1998 erhalten «Die Schweizerische Post» und die «Swisscom AG» eigene Rechtspersönlichkeit. Damit wird die Aufteilung der PTT-Betriebe in zwei voneinander unabhängige Unternehmen vollzogen. Die PTT-Reform soll die Post und die Swisscom in die Lage versetzen, die ihnen im Bereiche des «Service public» übertragenen Aufgaben zu erfüllen und darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu leisten. Zur Erreichung dieser Vorgaben müssen den beiden Unternehmen die notwendigen Kompetenzen und unternehmerischen Freiräume

eingräumt werden. Im Vordergrund steht dabei die klare Trennung der politischen von der unternehmerischen Verantwortung. Mit den beiden neuen Organisationserlassen wird dieser Schritt vollzogen. Der Bundesrat hat in der zweiten Jahreshälfte eine ganze Reihe von Entscheidungen zur Umsetzung der PTT-Reform gefällt, so unter anderem auch die Wahl der

neuen Verwaltungsräte der Post und der Swisscom am 29. September 1997. Die Regelung weiterer Fragen steht unmittelbar bevor (strategische Ziele für Post und Swisscom, Festlegung der Eröffnungsbilanzen von Post und Swisscom/Rekapitalisierung der beiden Unternehmen, Grundsatzentscheid zur Teilprivatisierung der Swisscom AG).

## **Soziale Sicherheit – Gesundheit – Gesellschaftspolitik**

### **Konsolidierung der vorhandenen Instrumente der Sozialen Sicherheit und Gesundheit – Schaffung einer Mutterschaftsversicherung**

Angesichts der offenen Fragen zu den Finanzierungsperspektiven der Sozialen Sicherheit und der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen standen auch 1997 die Konsolidierung der vorhandenen Instrumente sowie kostendämpfende Massnahmen im Vordergrund, wobei die Revisionsvorlage für die freiwillige AHV/IV für Auslandschweizer/-innen nicht wie geplant verabschiedet werden konnte. Zur Schliessung einer sozialpolitischen Lücke wurde eine Vorlage für eine Mutterschaftsversicherung verabschiedet.

Am 25. Juni 1997 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Mutterschaftsversicherung. Die Vorlage sieht als Kernpunkt eine Erwerbsersatzversicherung für alle berufstätigen Mütter vor. Während 14 Wochen werden 80 Prozent des Erwerbseinkommens ersetzt, wobei in Anlehnung an andere Sozialversicherungszweige der Höchstbetrag des versicherten Jahresverdienstes bei 97 200 Franken festgelegt wird. Die geschätzten jährlichen Kosten von 435 Millionen Franken sollen durch 0,2 Lohnprozente von Arbeitnehmern und Arbeitgebern paritätisch aufgebracht werden.

Daneben umfasst die Mutterschaftsversicherung auch eine Grundleistung an alle erwerbs- und nicht-erwerbstätigen Mütter. Diese Grundleistung ist als Resultat des Vernehmlassungsverfahrens von 1994 in die Vorlage aufgenommen worden. Sie wird

kumulativ zur Entschädigung der Erwerbsersatzversicherung ausgerichtet und erreicht höchstens den vierfachen Betrag der monatlichen AHV-Mindestrente von heute 995 Franken. Die Grundleistung ist allerdings degressiv ausgestaltet. Bis zu einem Familieneinkommen von 35 820 Franken wird die volle Grundleistung ausgerichtet. Danach sinkt sie ab, und ab einem jährlichen Familieneinkommen von 71 640 Franken entfällt sie vollständig. Schätzungen zufolge kämen 42 Prozent der Mütter in den Genuss der Grundleistung, deren Kosten jährlich 58 Millionen Franken ausmachen und vom Bund finanziert werden. Die geschätzten Gesamtkosten der Mutterschaftsversicherung betragen 493 Millionen Franken.

In der Invalidenversicherung gilt es, das Versicherungswerk finanziell zu konsolidieren. Die unterschiedliche Dringlichkeit und Komplexität der geplanten Massnahmen führte dazu, dass sich der Bundesrat entschloss, die gebotenen Anpassungen in zwei Teilschritten zu verwirklichen. Am 25. Juni 1997 verabschiedete er die Botschaft zum ersten Teil der 4. IV-Revision. Neben kostensenkenden und -steuernden Massnahmen werden in der Botschaft insbesondere auch Massnahmen zur Erhöhung der Einnahmen der Invalidenversicherung durch Beizug finanzieller Mittel aus der Erwerbsersatzordnung (EO) vorgeschlagen. Letztere sollten bereits ab 1998 wirksam werden, während die übrigen Massnahmen des ersten Teils 1999 in Kraft treten sollten. Ende Jahr begann die Verwaltung mit den Vorarbeiten zum zweiten, komplexeren Teil der Revision. Ziel ist es, weitere Konsolidierungs- und Steuerungs-

nahmen, Vereinfachungen des Verfahrens und der Struktur der Versicherung sowie mässige Ausbauschritte in klar umschriebenen Bereichen (insbesondere im Hinblick auf eine vermehrte Autonomie von Behinderten und im Bereich der Renten für Geburts- und Frühinvalide) vertieft zu prüfen.

Auch bei der AHV standen und stehen Finanzierungsaspekte resp. die langfristige Sicherung im Vordergrund. Der Bundesrat hat dem Parlament am 1. Mai 1997 eine Botschaft über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV unterbreitet. Die demographiebedingten Mehrausgaben könnten dank diesem Vorhaben, das sich auf Artikel 41ter Absatz 3bis der Bundesverfassung stützt, sichergestellt werden, da der AHV/IV neue finanzielle Mittel zufließen würden.

Einen Schwerpunkt im Bereich der Sozialen Sicherheit und Gesundheit stellte schliesslich der Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes dar. Der Bundesrat hat verschiedene Verordnungsänderungen für einen verbesserten Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes beschlossen (Erhöhung der ordentlichen Franchise und der wählbaren Franchisen, Einführung der Möglichkeit für grosse Krankenversicherer, ihre Reservequote zu senken, Prä-

mien bei Militärdienst, Übertragung der Zuständigkeit an das Departement des Innern zur Festsetzung von Rahmentarifen für Spitex-Leistungen). Weitere Änderungen dienten der Ergänzung der Gesetzgebung (Organisation der beratenden Kommissionen). Überdies hat der Bundesrat seine Rolle als Beschwerdeinstanz wahrgenommen, indem er über die von den Kantonen im stationären und ambulanten Bereich (Leistungen der Ärzteschaft) festgelegten Tarife und über die Beschwerden bei der Erstellung der kantonalen Planungen (Spitäler und Pflegeheime) entschieden hat. Er hat auch als Genehmigungsbehörde eine Reihe von Tarifverträgen im Zusammenhang mit individuellen Leistungen geprüft, die bundesweite Gültigkeit haben (Hebammen, Zahnärzte, Logopäden). Verschiedene Stellungnahmen in Beantwortung parlamentarischer oder kantonaler Initiativen hat er ebenfalls abgegeben (Zahlung von Bundessubventionen, die nicht von den Kantonen abgerufen worden sind, Berücksichtigung des Prämienindex bei der Aufteilung der Beiträge für die Prämienverbilligung, Rolle der Kantone im Prämien-genehmigungsverfahren). Für eine vertiefte Diskussion verschiedener Aspekte der Kostenentwicklung kann auf den Dritten Abschnitt verwiesen werden.

## Aussenbeziehungen

### **Stand der bilateralen sektoriellen Verhandlungen mit der EU auf Ende 1997**

Der Stand der Verhandlungen in den sieben Bereichen lässt sich auf Ende 1997 folgendermassen zusammenfassen:

- Forschung: Der bereits seit Juni 1995 praktisch finalisierte Abkommensentwurf sichert der Schweiz eine weitgehend gleichberechtigte Teilnahme am vierten Forschungsrahmenprogramm der EU (1995–1998). Offen bleibt die konkrete Ausgestaltung der Teilnahme der Schweiz in den Programmleitungsausschüssen (Komitologie). Ungeklärt ist derzeit die Frage, wie der Abkommensentwurf auf das fünfte Rahmenprogramm

übertragen werden kann. Im Bereich Bildung können die bilateralen Verhandlungen mit der EU für die vollumfängliche Beteiligung der Schweiz an den Programmen SOKRATES (allgemeine Bildung), LEONARDO DA VINCI (berufliche Bildung), JUGEND FÜR EUROPA III (ausserschulische Jugendaktivitäten) und CEDEFOP (Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung) voraussichtlich erst nach Abschluss der aktuellen ersten bilateralen Verhandlungen aufgenommen werden.

- Technische Handelshemmnisse: Der Text für ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen ist weitgehend bereinigt. Er sieht vor, dass die im Exportland

nach den Bestimmungen der anderen Vertragspartei durchgeführten Konformitätsbewertungen anerkannt werden. In jenen Bereichen allerdings, in denen die technischen Rechtsvorschriften als gleichwertig anerkannt sind, werden die im Exportland nach dessen Bestimmungen durchgeführten Konformitätsbewertungen von der anderen Partei anerkannt, wodurch Doppelprüfungen vermieden werden.

- Öffentliches Beschaffungswesen: Seit dem Frühjahr existiert ein beidseitig bereinigter Abkommensentwurf. Ausgehend vom WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen sollen weitere Beschaffungsstellen (Gemeinden, private Auftraggeber in den Sektoren Wasser, Energie, städtischer Verkehr, Häfen, Flughäfen, Draht- und Seilbahnen sowie Auftraggeber in den Bereichen Eisenbahnen und Telekommunikation) erfasst und über den Schwellenwerten den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und Inländerbehandlung unterstellt werden. Es wurden für private und öffentlich-rechtliche Beschaffungsstellen gleiche Schwellenwerte festgelegt. Die Überwachung des Abkommens wird durch je eine unabhängige Kommission auf EU- und schweizerischer Ebene sichergestellt.
- Landwirtschaft: Mit zunehmender Dauer der Verhandlungen wurden seitens der EU vereinzelt neue Forderungen erhoben. Die Agrarprodukte, für welche namentlich in den Bereichen Milchprodukte (vor allem Käse), Wein, Fleischspezialitäten, Gartenbau (Schnittblumen und Topfpflanzen) sowie Früchte und Gemüse gegenseitige Zollkonzessionen gewährt werden sollen, sind aber weitgehend bestimmt. Inhalt und Umfang der Konzessionen sind ausgeglichen und tragen den besonderen Interessen beider Seiten Rechnung. Über Verbesserungen im nichttarifären Bereich – so bei Veterinär- und Pflanzenschutzbestimmungen, geschützten Ursprungs- und geographischen Angaben, beim Handel mit Wein und Spirituosen, bei Saatgut, Tierfutter, biologischen Erzeugnissen sowie bei Früchten und Gemüsen – bestehen Vertragstexte. Es bleiben aber noch geringfügige Probleme des Marktzugangs beispielsweise für Gemüse und Geflügel zu lösen sowie die Schaffung eines Mechanismus

zur Anpassung des Abkommens an zukünftige Liberalisierungsschritte (sog. Entwicklungsklausel). Die EU hat neu auch noch die Frage der WTO-Kompatibilität der geplanten Vereinbarung aufgeworfen.

- Personenverkehr: Die Grundzüge des schweizerischen Verhandlungsangebots wurden von den EU-Aussenministern am 6. Dezember 1996 gutgeheissen. Die damals gefundene Lösung, welche auf drei Grundsätzen aufbaut, hat weiterhin Gültigkeit. Erstens wird die Einführung der Freizügigkeit im Personenverkehr etappenweise erfolgen. Zweitens erfolgt der Übergang zur vollen Freizügigkeit nicht automatisch, d.h. die Schweiz kann nach sieben Jahren – gegebenenfalls nach Abhaltung eines Referendums – gegenüber der EU ihre Bereitschaft zur Weiterführung des Abkommens und damit zur weiteren Liberalisierung bis zur Einführung der vollen Freizügigkeit bestätigen oder von einer Weiterführung des Abkommens absehen, was aber auch Konsequenzen für die anderen Abkommen hätte. Drittens soll der Übergang zum freien Personenverkehr durch die Einführung einer allgemeinen Schutzklausel begleitet werden. Die Schweiz hat zudem einer begrenzten Liberalisierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs zugestimmt, was für die Grenzregionen eine hohe wirtschaftliche Bedeutung hat. Offene Fragen betreffen noch den Bereich der Sozialversicherungen (Krankenkasse und Arbeitslosenversicherung), die Lockerung der Lex Friedrich und die konkrete Ausgestaltung der Schutzklauseln.
- Luftverkehr: Ein gemeinsamer Abkommensentwurf liegt vor; die offenen Fragen beschränken sich hauptsächlich auf den Bereich der Verkehrsrechte. Die Schweiz fordert nach wie vor ein besseres Verhältnis zwischen der Substanz des Abkommens und den institutionellen Bestimmungen.
- Landverkehr: Mit dem überarbeiteten Verhandlungsangebot vom 10. Oktober 1997 hat die Schweiz erneut ihren Willen, so bald wie möglich zu einem Abschluss der Verhandlungen zu kommen, unter Beweis gestellt. Das Ziel ist nach wie vor, den Marktzugang für den Strassen- und Bahnverkehr zu erweitern und die Koordinierung

der Verkehrspolitik im Alpenraum zu verbessern. Strassenabgaben, die dem Prinzip der Kostenwahrheit verpflichtet sind, sollen graduell im Gleichschritt mit der Erhöhung der Gewichtslimite für den Schwerverkehr eingeführt werden. Vorgesehen sind ausserdem Schutzklauseln für

besondere Fälle. Die verbleibenden Hauptdivergenzen sind die Höhe der Strassenabgaben, Zeitpunkt und Umfang der Erhöhung der Gewichtslimite, Ausgestaltung der Schutzklausel und das Bahnangebot.

### **Stand der Problematik «Schweiz – Zweiter Weltkrieg»**

Zu Beginn des Jahres, am 7. Januar 1997, gab der Bundesrat eine Erklärung ab, worin er seine Haltung zur Problematik «Schweiz – Zweiter Weltkrieg» darlegte. Er bekräftigte die Bereitschaft der Schweiz, ihre Vergangenheit selbstkritisch aufzuarbeiten und bekannte sich zur Suche nach der Wahrheit und zur Solidarität mit den Opfern des Holocaust.

Nachdem aus Bankenkreisen die Bereitschaft signalisiert wurde, als Geste der Solidarität Gelder für eine humanitäre Hilfe zugunsten von Holocaustopfern zur Verfügung zu stellen, erklärte sich der Bundesrat am 22. Januar 1997 bereit, in der Fondsfrage die Führung zu übernehmen. Mit Vertretern der Geldgeber und der Destinatärenkreise wurde die Verordnung für einen mit Zuwendungen der Grossbanken und weiterer Wirtschaftskreise geäußerten Spezialfonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoa erarbeitet und vom Bundesrat am 26. Februar 1997 verabschiedet. Da er der Auffassung war, die von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) in Aussicht gestellte freiwillige Beteiligung am Spezialfonds bedürfe einer Ermächtigung in einem Bundesbeschluss, legte er den Eidgenössischen Räten am 25. Juni 1997 einen entsprechenden Beschlussesentwurf vor. Diese traten indes auf die Vorlage nicht ein, mit der Begründung, die Fondsbeteiligung der SNB liege in deren alleiniger Kompetenz. Nach der Ende Oktober 1997 erfolgten Einlage der SNB von 100 Millionen Franken beträgt die Gesamtsumme des Spezialfonds 275 Millionen Franken.

Weiter waren die Mitglieder der in der Fondsverordnung vorgesehenen Organe – Fondsleitung und Fondsbeirat – zu wählen, wobei allerdings auf das Vorschlagsrecht Rücksicht zu nehmen war, das

der World Jewish Restitution Organization (WJRO) für einen Teil der Mitglieder eingeräumt wurde. Am 16. April 1997 wählte der Bundesrat zunächst den Präsidenten und die schweizerischen Mitglieder der Fondsleitung, am 1. Mai 1997 dann die von der WJRO vorzuschlagenden restlichen Mitglieder. Da eines davon die Wahl nicht annahm, war noch ein Ersatz zu wählen. Der Fondsbeirat wurde, nachdem die WJRO ihren Vorschlag eingereicht hatte, am 28. Mai 1997 bestellt. Die erste Sitzung von Fondsleitung und -beirat fand am 7. Juli 1997 statt; das Fondssekretariat nahm seine Arbeit im September auf. Erste Auszahlungen aus dem Fonds an einzelne Holocaustopfer konnten am 18. November 1997 vorgenommen werden.

Angesichts der heftigen internationalen Kritik, der sich die Schweiz während Monaten ausgesetzt sah, und der Verunsicherung, die diese in grossen Teilen der Bevölkerung hervorrief, gab der Bundespräsident am 5. März 1997 vor der Vereinigten Bundesversammlung eine Grundsatzerklärung ab. Darin rief er dazu auf, den eingeleiteten Weg der Wahrheitsfindung, der Gerechtigkeit und Solidarität konsequent weiterzugehen.

Dank der konsequenten Politik bezüglich der Problematik «Schweiz – Zweiter Weltkrieg» und den verschiedenen von der Schweiz eingeleiteten Massnahmen hat sich die schweizerische Position zusehends verbessert. In Anbetracht der damit übernommenen internationalen Führungsrolle werden Vorhaltungen an die Adresse der Schweiz gegenüber der öffentlichen Meinung im In- und Ausland immer schwieriger legitimierbar, umgekehrt können die schweizerischen Massnahmen gegenüber Kritikern und Forderungen argumentativ ins Feld geführt werden. Soweit diese historische Sachverhalte betreffen, hat der Bundesrat sich konsequent an sein Bekenntnis zu einer vorbehaltlosen Wahrheitssuche gehalten.

ten, ungerechtfertigte Pauschalurteile und Bewertungen jedoch klar zurückgewiesen. In diesem Sinne nahm der Bundesrat namentlich zu dem am 7. Mai 1997 von den amerikanischen Behörden veröffentlichten Eisenstat-Bericht über die Finanztransaktionen des Naziregimes Stellung. Entlang der gleichen Linien definierte er sodann auch das Mandat der schweizerischen Verhandlungsdelegation für die Londoner Konferenz über Nazigold vom 2.–4. Dezember 1997. Die Konferenz zeigte für die Schweiz einen befriedigenden Verlauf. Es gelang insbesonde-

re mit den kommentierten Tabellen zum Goldhandel, welche die unabhängige Expertenkommission einbrachte, einen ehrlichen und seriösen Beitrag zur Aufarbeitung der historischen Fakten zu leisten. Des Weiteren ging aus der Konferenz hervor, dass die Schweiz nur eines der Glieder in einer Kette von wirtschaftlichen Transaktionen bildete und ihren Weg damals unter schwierigsten Umständen zu finden hatte. Schliesslich erfuhren die von der Schweiz eingeleiteten positiven Massnahmen Anerkennung seitens der anderen Teilnehmer.

## Sicherheit

### **Mitwirkung an der europäischen Sicherheitszusammenarbeit (OSZE, PfP und EAPC)**

Auch während des letzten Jahres in der OSZE-Troika engagierte sich die Schweiz stark in dieser Organisation. Das Schwergewicht wurde dabei erneut auf Bosnien und Herzegowina gelegt, wo insbesondere die Überwachung der Gemeindewahlen substantiell unterstützt wurde. Die Schweiz unterstützt die OSZE-Mission mit einem Gelbmützenkontingent. Sie stellt weiterhin die Ombudsperson für Menschenrechte und leistete mit Radio FERN einen Beitrag an die Medienvielfalt. Grundlage für die Fortführung der Unterstützung der OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina durch die Schweizer Logistikeinheit ist der Beschluss des Bundesrats vom 19. November 1997.

Die OSZE-Mission in Kroatien erhielt ein wesentlich erweitertes Mandat, das ihr auch Aufgaben im Bereich der Überwachung überträgt, die sie nach Ende des UNTAES-Mandates übernehmen soll. Die Schweiz stellt neben dem Missionschef mehrere Missionsmitglieder zur Verfügung.

Als koordinierender Rahmen der internationalen Unterstützungsmassnahmen leistete die OSZE einen substantiellen Beitrag zur Überwindung der Unruhen in Albanien. Sie beobachtete die Wahlen und nahm mit einzelnen Programmen am demokrati-

schen Aufbau des Landes teil. Die Schweiz stellte einen Experten zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsombudsstelle zur Verfügung.

Die Schweiz stellte auch anderen Missionen Personal zur Verfügung und nahm an, von der OSZE durchgeführten Wahlbeobachtungen, teil. Der Schweizer Direktor des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau hat seine Tätigkeit aufgenommen.

Mit ihrer aktiven Mitarbeit an der Diskussion über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert verfolgte die Schweiz das Ziel, wirksamere Verfahren für die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen und für den Minderheitenschutz zu erarbeiten, die präventivdiplomatischen Instrumente zu stärken und die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen zu verbessern.

Im Rahmen der Troika-Arbeitsteilung kümmerte sich die Schweiz um die Kontakte zu den Mittelmeerkooperationspartnern, die zu einer Konkretisierung von Vorschlägen für eine Agenda für die praktische Zusammenarbeit führten. In der gleichen Funktion präsidierte sie informelle Treffen über militärische Transparenz in Moldova. Mit der schweizerischen Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden («Partnership for Peace», PfP), die mit der Unterzeichnung des PfP-Rahmendokuments am 11. Dezember 1996 vollzogen wurde, soll unser

Land vermehrte sicherheitspolitische Mitverantwortung in Europa übernehmen. Der Bundesrat hat dabei wiederholt bekräftigt, dass dieses Engagement mit der Neutralität vereinbar sein müsse und ein NATO-Beitritt damit nicht beabsichtigt sei.

Das erste schweizerische Individuelle Partnerschaftsprogramm (IPP) im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden wurde am 18. Juni 1997 in Brüssel formell angenommen. Es betrifft den Zeitraum von 1997 bis 1999, wird aber im Sinne einer rollenden Planung jeden Frühling überarbeitet. Das IPP enthält 18 Aktivitäten, welche die Schweiz organisiert, sowie 38 von anderen Partnern organisierte Aktivitäten, an denen sie teilnimmt. Jeder Partner entscheidet frei über die Teilnahme an Aktivitäten.

Die Schweiz legt das Schwergewicht ihrer Tätigkeit auf folgende Bereiche: Förderung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte, Förderung des humanitären Völkerrechts, Verstärkung der sicherheitspolitischen Ausbildung für Offiziere und Diplomaten und Ausbildung von Militärbeobachtern. Fer-

ner hat die Schweiz eine Ausbildung auf dem Gebiet des Rettungswesens und humanitärer Operationen angeboten. Sie fördert den internationalen Informationsfluss über sicherheitspolitisch relevante Themen sowie die Zurverfügungstellung von Fachwissen bei der Verifikation von Abrüstungsvereinbarungen mit eigenen Angeboten.

Die Schweiz nahm auch an dem am 30. Mai 1997 geschaffenen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat («Euro-Atlantic Partnership Council», EAPC) teil. Der EAPC ist ein Konsultationsforum zwischen den 16 NATO-Mitgliedstaaten und den 27 Partnerstaaten. Gleichzeitig bildet es den neuen Rahmen, innerhalb dessen die praktischen Zusammenarbeitsaktivitäten der Partnerschaft für den Frieden durchgeführt werden. Die Teilnahme an EAPC-Komitees und -Tätigkeiten ist der Entscheidung jedes einzelnen Partners überlassen.

Um die Beziehungen im Rahmen von PfP zu erleichtern, hat die Schweiz bei der NATO in Brüssel eine Mission eröffnet.



**Zweiter Abschnitt:**

**Legislaturplanung 1995–1999:**

**Bericht zum Jahr 1997**

# Institutionen und Finanzen

## Staatsleitungs- und Verfassungsreform

### Verwaltung und Verwaltungsführung

Im Zusammenhang mit den Vorarbeiten zu einem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) ist schon vor einigen Jahren das Projekt «Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR)» (damals mit der Bezeichnung «Projekt RR 93») ins Leben gerufen worden. Mit dem neuen Gesetz, das nach dem erfolgreichen Referendum von 1996 gegen die erste Vorlage – von den eidgenössischen Räten in seiner zweiten Fassung am 21. März 1997 verabschiedet wurde, bestehen nun die gesetzlichen Grundlagen zur Durchführung der Regierungs- und Verwaltungsreform. Über die Umsetzungsprojekte zu diesem Gesetz wird im Ersten Abschnitt berichtet.

Abgestimmt auf die Justizreform auf Verfassungsebene wurden die Arbeiten zu einer Totalrevision der Bundesrechtspflege vorangetrieben. Anfang Oktober 1997 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zu den Vorschlägen einer Expertenkommission und zu einem Alternativvorschlag des EJPD betreffend das Vorprüfungsverfahren vor dem Bundesgericht.

Ebenso wurden die Arbeiten an einem Bundespersonalgesetz (BPG), das auf Ende der laufenden Amtsdauer das heutige Beamtengesetz ablösen soll, weitergeführt. Das für 1997 geplante Vernehmlassungsverfahren musste jedoch auf 1998 verschoben werden. Das neue Gesetz ist als weitmaschiges Rahmengesetz mit umfassenden Kompetenzdelegationen an den Bundesrat konzipiert. Es erfasst alle Mitarbeitenden des Bundes und nimmt damit eine

Klammerfunktion wahr. Das Arbeitsverhältnis beim Bund soll soweit möglich und sinnvoll den arbeitsrechtlichen Bedingungen des Obligationenrechts und damit der Privatwirtschaft angenähert werden. Vorgesehen ist damit u.a. der Ersatz der Wahl auf Amtsdauer durch ein unbefristetes, kündbares Arbeitsverhältnis. Statt der bisherigen vierjährigen Arbeitsplatzgarantie soll künftig die Beschäftigungssicherheit im Vordergrund stehen.

Das Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes wurde am 16. April 1997 verabschiedet. Das Gesetz sieht die Umwandlung der vier bundeseigenen Rüstungsbetriebe in gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften nach privatem Recht und ihre Zusammenfassung in einer Holding vor, mit welcher die Beteiligung des Bundes sichergestellt wird. Der Bundesrat erlässt eine Eignerstrategie. Kerngeschäft der Unternehmen wird die Rüstungsbeschaffung und der Unterhalt bleiben; Drittaufträge sollen im Rahmen der Ziele der Unternehmen möglich sein. Mit der strategischen Neuausrichtung sollen effiziente, wettbewerbsorientierte und langfristig wertschaffende Unternehmen entstehen. In diesem Zusammenhang ist der die Volksinitiative «für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» ablehnende Entscheid des Souveräns vom 8. Juni 1997 zu erwähnen.

Die Gesetzesänderungen zur Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Bewilligungsverfahren für Infrastruktur-Grossprojekte konnten noch nicht vorgelegt werden.

## **Neuordnung der Eidgenössischen Versicherungskasse, Sanierung der Pensionskasse des Bundes**

Vor grundlegenden Weichenstellungen steht der Bund bei der Eidgenössischen Versicherungskasse sowie der ihr zugehörigen Abteilung Pensionskasse des Bundes, welche für die berufliche Vorsorge des Personals des Bundes, seiner Betriebe und weiterer angeschlossener Organisationen zuständig ist.

Am 13. August 1997 hat der Bundesrat die Leitplanken für das künftige Personalvorsorgekonzept des Bundes festgelegt und die Ausarbeitung eines Bundesbeschlusses nach Artikel 48 Absatz 1bis Beamtenengesetz zu den Grundsätzen über den Kreis der Versicherten, die Versicherungsform, über Art und Umfang der Versicherungsleistungen sowie die Finanzierung der bundeseigenen Pensionskasse in Auftrag gegeben.

Ferner fällt der Bundesrat am 19. November 1997 einen wichtigen Grundsatzentscheid im Hinblick auf die Verselbständigung der Swisscom, der Post und der SBB. Im Vordergrund stand dabei die Frage, wer den Fehlbetrag bei der Pensionskasse und die Kosten des Teuerungsausgleichs auf den Renten übernehmen soll. Der Bundesrat beschloss, diese Kosten grundsätzlich den Betrieben zu überbinden, die Situation zu einem späteren Zeitpunkt jedoch neu zu beurteilen. Zur Diskussion stehen insgesamt ein Fehlbetrag von zehn Milliarden Franken und entsprechende jährliche Zinszahlungen von rund 400 Millionen.

Schliesslich beantragte der Bundesrat zur Behebung der bekannten Kassenprobleme innert nützlicher Frist dem Parlament am 20. August 1997 die Bereitstellung ausserordentlicher Mittel von 42,7 Millionen für die kommenden vier Jahre.

## **Finanzpolitik und Bundeshaushalt**

### **Reformvorschläge zur Haushalt- sanierung**

Wie im Abschnitt Schwerpunkte dargelegt, präsentiert sich die künftige Haushaltsentwicklung als höchst unbefriedigend. Bereits im Rahmen der Budget- und Finanzplanarbeiten suchte der Bundesrat deshalb wo immer möglich Einsparungen zu realisieren. Der Sanierung der Bundesfinanzen gelten auch verschiedene weitere Vorlagen, die der Bundesrat 1997 vorangetrieben oder bereits verabschiedet hat. Namentlich sind dies die Massnahmen zum Haushaltsausgleich vom 16. Juni 1997 und das Stabilisierungsprogramm 1998, das 1997 an die Hand genommen worden ist, sowie der Überprüfung der Bundessubventionen (Bericht vom 25.6.1997). Auf all diese Geschäfte wird im Ersten Abschnitt näher eingetreten.

Einsparungen über einen effizienteren Ressourceneinsatz werden auch im Projekt zu einem neuen Finanzausgleich angestrebt. Dadurch, dass in diesem

Rahmen Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen soweit möglich und sinnvoll entflochten und ihre Zuständigkeiten geklärt werden sollen, reicht das Projekt allerdings weit über finanzpolitische Aspekte hinaus. Die diesbezüglichen Arbeiten wurden 1997 durch eine paritätisch zusammengesetzte Projektorganisation Bund/Kantone konkretisiert. Die acht Projektgruppen haben ihre Schlussberichte termingerecht abgeliefert.

Auf die schwierige Situation der öffentlichen Haushalte zurück gehen ferner die Anstrengungen zu einer Reform der Währungsverfassung. Ursprünglich im Rahmen der Reform der Bundesverfassung vorgesehen, beschloss der Bundesrat aufgrund zweier parlamentarischer Initiativen eine raschere Gangart. Ziel der Revision ist es, das schweizerische Währungsrecht wieder mit der Währungswirklichkeit in Übereinstimmung zu bringen. Die im geschriebenen Recht noch bestehenden Vorschriften über die Bindung des Frankens an das Gold (Goldeinlösepflicht, Golddeckung und Goldparität)

sollen aufgehoben werden. Mittels einer klaren Umschreibung des Auftrags und der Stellung der Nationalbank soll eine moderne monetäre Grundordnung geschaffen und ein Teil der Goldbestände einer anderen, ertragreicheren Nutzung zugeführt werden. Am 1. Dezember 1997 verabschiedete der Bundesrat den Entwurf zu einem neuen Verfassungsartikel im Hinblick auf eine konferenzielle Vernehmlassung. Bereits am 17. März 1997 dem Parlament überwiesen hat der Bundesrat zudem Vorschläge für eine Teilrevision des Nationalbankgesetzes, die ebenfalls eine ertragreichere Bewirtschaftung der Währungsreserven zum Ziel hat. Dadurch kommen

### **Steuergesetzgebung: Grundlagenarbeiten und Grundsatzentscheid zugunsten einer ökologischen Steuerreform**

Nebst der vom Bundesrat am 26. März 1997 verabschiedeten Unternehmenssteuerreform 1997 – auf welche im Abschnitt Schwerpunkte näher eingetreten wird – stehen zur Zeit zahlreiche weitere Steuervorlagen zur Diskussion, welche im Falle ihrer Verwirklichung erhebliche Einnahmehausfälle für den Bund zur Folge hätten. Ebenso sind aufgrund der vorgesehenen weitgehenden Öffnung der europäischen Börsenplätze Einnahmehausfälle absehbar.

Vor diesem Hintergrund wurden auf Departementsstufe zwei Expertenkommissionen eingesetzt, deren Aufgabe es ist, die Konzeption der Familienbesteuerung grundlegend zu überprüfen sowie das bestehende Steuersystem auf Lücken zu untersuchen und aufzuzeigen, wie diese Lücken beseitigt oder zumindest verringert werden können.

In diesem Sinne nahm der Bundesrat am 15. Januar 1997 auch Stellung gegenüber der parlamentarischen Mehrwertsteuervorlage, welche die Verordnung über die Mehrwertsteuer ablösen soll. Der Bundesrat unterstützte verschiedene zentrale

Bund und Kantone in den Genuss von höheren Gewinnausschüttungsbeiträgen.

Ein Beitrag zur Gesundung des Bundeshaushaltes stellten schliesslich die Vorschläge über eine befristete Kürzung der Löhne des Bundespersonals vom 20. Oktober 1997 dar. Allerdings scheiterte die bundesrätliche Vorlage im Parlament, ohne dass gleichzeitig der fehlende Kredit von 12 Millionen gewährt worden wäre. Kompensatorisch beschloss der Bundesrat deshalb am 19. Dezember 1997, das Kaderlohnopfer fortzuführen und den Nichtbetriebsunfall-Prämienschlüssel anzupassen.

Neuerungen der Kommission für Landwirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N), welche insgesamt jährliche Steuerausfälle von 100 bis 120 Millionen Franken sowie einmalige Ausfälle von 90 Millionen gebracht hätten, lehnte jedoch weitergehende Vorschläge der WAK-N ab, welche insgesamt mit jährlich wiederkehrenden Mindereinnahmen von rund 460 Mio. Franken sowie im Einführungsjahr von rund 1,2 Milliarden verbunden wären. Ebenso beantragt der Bundesrat mit Beschluss vom 15. Dezember 1997 die Volksinitiative «gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich» zur Ablehnung.

Am 26. November und 1. Dezember 1997 fällte der Bundesrat schliesslich grundlegende Beschlüsse im Hinblick auf eine ökologische Steuerreform. 1998 sollen Grundlagen für eine ökologische Steuerreform ausgearbeitet und 1999 in die Vernehmlassung geschickt werden. Die Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV - Energie statt Arbeit besteuern!» empfiehlt er dagegen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. In der diesbezüglichen Botschaft soll die steuerpolitische Strategie im Detail dargelegt werden. Dabei wird die Energiebesteuerung den zentralen Pfeiler darstellen.

## **Finanzierungsfragen zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs**

Die Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs vom 26. Juni 1996 ist in der parlamentarischen Beratung. Gestützt auf die Resultate der laufenden Debatte hat der Bundesrat am 1. Dezember 1997 vorgeschlagen, auf die ursprünglich vorgeschlagene Spezialfinanzierung zu verzichten und einen rechtlich unselbständigen Fonds zu schaffen. Gleichzeitig verabschiedete er das entsprechende Fonds-Reglement.

Angesichts der offenen Grundsatzfragen musste mit der Ausarbeitung der Botschaft über den 3. NEAT-Verpflichtungskredit weiter zugewartet wer-

den. Der Bundesrat und das Parlament haben am 5. November 1997 eine zweite Tranche von 225 Millionen Franken aus dem 2. Verpflichtungskredit freigegeben.

Weiter vorangetrieben konnten dagegen die Arbeiten für eine Botschaft samt Bundesbeschluss betreffend die Lärmsanierung der Eisenbahnen (Sanierungskonzept, Investitionsprogramm und Finanzierung). Die dafür notwendigen Grundlagenarbeiten betreffend das Potential der lärmtechnischen Rollmaterialsanierung, die verbleibenden Immissionen und die baulichen Massnahmen inklusive entsprechende Kostenschätzungen konnten gegen Ende 1997 weitgehend abgeschlossen werden.

# Die wichtigsten Aufgabengebiete

## Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit

### Wettbewerbspolitik allgemein

Einer der wesentlichen Elemente zur Erhaltung eines wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandorts Schweiz bildet eine moderne, den Flexibilitätsbedürfnissen angemessen Rechnung tragende Arbeitsgesetzgebung. Der Bundesrat erachtete deshalb nach Verwerfung der ersten Arbeitsgesetz-Revisionsvorlage am 1. Dezember 1996 die rasche Wiederaufnahme der Revisionsarbeiten als notwendig und beauftragte einen Ausschuss der Eidgenössischen Arbeitskommission, eine Neuauflage der Revision zu erarbeiten. Nach Ausbleiben einer Einigung der Sozialpartner in diesem Rahmen trieb der Bundesrat den Revisionsprozess weiter und legte der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) am 5. November 1997 einen Bericht mit einem Gesetzesentwurf vor, der identisch war mit dem letzten Vermittlungsvorschlag der Sozialpartner. Er umfasste zum einen die in der Revisionsvorlage 1996 nicht bestrittenen Bestimmungen, zum anderen neue Vorschläge für jene Bestimmungen, die gemäss Abstimmungsanalyse zur Hauptsache zur Ablehnung der ersten Vorlage geführt hatten. In diesem Sinne wurden neue Lösungen vorgeschlagen für die Abendarbeit, die Überzeit, und die Abgeltung von Nacharbeit. Ersatzlos gestrichen wurde im weiteren die Liberalisierung der Sonntagsarbeit in Verkaufsgeschäften. Die parlamentarischen Beratungen der Vorlage konnten bereits im Dezember 1997 aufgenommen werden.

Eine weitere Massnahme der marktwirtschaftlichen Erneuerung bildet die PTT-Reform, welche mit der Einrichtung der neuen Marktordnungen im Fernmelde- und Postbereich auf den 1. Januar 1998 und mit der Transformation der PTT-Betriebe in die beiden Unternehmen «Die Schweizerische Post» und

«Swisscom AG» plangemäss durchgeführt werden konnte. Näheres dazu wird im Ersten Abschnitt berichtet.

Diese strukturellen Reformen ergänzen sollte ein Investitionsprogramm mit zusätzlichen Ausgaben des Bundes von 560 Millionen Franken, das der Bundesrat am 26. März 1997 zuhanden der Räte verabschiedete. Durch einen zeitlich begrenzten Nachfrageimpuls sollte es einen Beitrag zur beschleunigten Überwindung der andauernden wirtschaftlichen Stagnation leisten. Die gleichzeitig vorgelegte Unternehmenssteuerreform bezweckt, den Schweizer Unternehmen den Handlungsspielraum zu öffnen und steuerliche Nachteile im Vergleich zu EU-Unternehmen abzubauen. Über diese Vorlagen finden sich im Ersten Abschnitt nähere Ausführungen.

Der Bundesrat hat am 11. Januar 1997 einen Zwischenbericht über die administrative Entlastung von KMU genehmigt. Die Umsetzung der im Bericht angekündigten Massnahmen wurde an die Hand genommen. Ebenfalls der Förderung von gemeinsamen Projekten der Fachhochschulen mit kleinen und mittleren Unternehmen dient die im Zusammenhang mit den Parlamentsberatungen zum Investitionsprogramm verlangte Aufstockung der Mittel der Kommission für Technologie und Innovation (KTI), welche mit Botschaft vom 6. Oktober 1997 beantragt wurde.

Am 26. Februar 1997 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zum neuen Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken (Spielbankengesetz). Dieses soll das Glücksspiel um Geld in umfassender Weise regeln. Die Konzessionierung, der Betrieb und die Besteuerung von Spielbanken sowie die Regelung des Geldspielautomatenbereiches stehen dabei im Vordergrund. Das Glücksspiel um Geld soll ausschliesslich in den vom Bund konzessionierten Spielbanken angeboten werden. Die neuen Re-

gelungen des Spielbankengesetzes sollen sicherstellen, dass das Publikum in den Spielbanken einen sicheren und transparenten Spielbetrieb vorfindet. Das Gesetz will auch der Kriminalität und den negativen

sozialen Auswirkungen den Nährboden entziehen. Die für 1997 geplante Vernehmlassung zu einem totalrevidierten Zollgesetz musste auf 1998 verschoben werden.

## **Landwirtschaft**

Der Bundesrat hat zuhanden des Parlaments am 3. März 1997 eine Botschaft über die finanziellen Mittel zugunsten der Landwirtschaft verabschiedet. Sie enthielt den Antrag, mit einfachem Bundesbeschluss für die drei Jahre 1998 bis 2000 einen Zahlungsrahmen für die Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet (810 Millionen Fr.), die Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirte mit erschwerten Produktionsbedingungen (486 Millionen Fr.) sowie je einen Rahmenkredit für Investitionskredite (60 Millionen Fr.) und Betriebshilfe (8 Millionen Fr.) in der Landwirtschaft zu bewilligen. Der Bundesbeschluss soll längstens bis zum Inkrafttreten des neuen Landwirtschaftsgesetzes (Agrarpolitik 2002) gelten.

Der Bundesrat hat 1997 zwei Verordnungen über die Kennzeichnung von Landwirtschaftsprodukten verabschiedet: die Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben vom 28. Mai 1997 und die Bio-Verordnung vom 22. September 1997. Sie führen die im Rahmen des Agrarpaketes 95 ins Landwirtschaftsgesetz eingefügten «Kennzeichnungsartikel» (Artikel 18a, 18b und 18c LwG) aus und sollen den Schutz der Landwirtschaft vor unlauterem

Wettbewerb und den Konsumentenschutz verbessern.

Zu den von den Eidgenössischen Räten im Dezember 1996 verabschiedeten Bundesbeschlüssen über befristete Sofortmassnahmen gegen die BSE im schweizerischen Rindviehbestand und zur Entlastung des Rindfleischmarktes erliess der Bundesrat am 18. Dezember 1996 bzw. am 15. Januar 1997 das nötige Ausführungsrecht. Die dort angeordnete Schlachtung von bestimmten Tieren der Rindergattung wurde im Mai 1997 abgeschlossen, die wissenschaftliche Begleituntersuchung der zu schlachtenden Tiere wurde durchgeführt. Trotz dieser und anderer Bemühungen der Schweiz, die ausländischen Einfuhrrestriktionen für lebende Rinder und Produkte aus der Rindviehhaltung rückgängig zu machen, konnten nur wenige Erfolge verzeichnet werden. Der Bundesrat stellte deshalb mit Beschluss vom 17. September 1997 der Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF) weitere Bundesmittel für den Ankauf von Schweizer Rindfleisch für die Ausfuhr im Rahmen der humanitären Hilfe zur Verfügung. Der Mittelbedarf wurde durch entsprechende Sperrung von für die Förderung des Viehabsatzes (Export von Zucht- und Nutztieren) budgetierten Mitteln vollständig kompensiert.

## **Forschung und Bildung in Wirtschaft und Gesellschaft**

### **Fachhochschulen – Forschungs- und Bildungspolitik**

Zum Stand der Verhandlungen mit der EU über das Forschungsabkommen wird im Ersten Abschnitt berichtet. Unter den gegebenen Umständen wird die Beteiligung der Schweiz weiterhin mittels projekt-

weiser finanzieller Unterstützung der Schweizer Forschenden in einzelnen EU-Forschungsprojekten und der entsprechenden Informationsvermittlung bei den interessierten Kreisen gefördert.

Auf der Basis eines Konzeptpapiers zur Revision des Hochschulförderungsgesetzes, welches mit Vertretern der Hochschulkantone, der Hochschul-, der

Erziehungsdirektoren- und der Hochschulrektorenkonferenz entwickelt wurde, konnte im Laufe des Jahres ein Vorentwurf für ein neues Hochschulförderungsgesetz ausgearbeitet werden, den der Bundesrat am 15. Dezember 1997 in die Vernehmlassung geschickt hat.

Am 22. Oktober 1997 hat der Bundesrat die «Ziele für die Forschungspolitik des Bundes nach dem Jahr 2000» verabschiedet. Sie wurden anhand der Empfehlungen im Bericht «Ziele für die schweizerische Forschungspolitik nach dem Jahr 2000» des Schweizerischen Wissenschaftsrates erarbeitet. Diese definieren die allgemeine Ausrichtung und die Prioritäten der schweizerischen Forschungspolitik unter Berücksichtigung der grundlegenden Bedürfnisse unseres Landes im Bereich der Forschung. Sie werden den Forschungsorganen als Grundlage für die Mehrjahresplanung dienen. Die Konkretisierung wird Gegenstand der Botschaft zur Förderung der Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000–2003 sein.

Nach dem Bundesratsentscheid von 1996, bundesintern Koordination und Transparenz bezüglich der vom Bund durchgeführten Forschungsprojekte zu verbessern, wurde anfangs Jahr das Projekt ARAMIS (Administration Research Actions Management Information System) gestartet und im November 1997 die Realisierungsarbeiten in Angriff genommen. Die Themenwahl der 8. Serie der Nationalen Forschungsprogramme (NFP) konnte weitgehend vorbereitet werden, so dass der Bundesrat anfangs 1998 über die definitive Themenwahl entscheiden kann.

Im Berufsbildungsbereich hat das Parlament 1997 von einem bundesrätlichen Bericht Kenntnis genommen und bis Ende 1998 eine Botschaft zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes verlangt. Kernpunkte der Revision des Berufsbildungsgesetzes

sind neben der Einführung eines modularen, auf der Grundausbildung aufbauenden Weiterbildungssystems in Zusammenarbeit mit den Trägern der Weiterbildung im Sinne des lebenslangen Lernens: die Stärkung von Ausbildungsqualität und Ausbildungsbereitschaft, die Förderung der beruflichen Handlungsfähigkeit, Rahmenbestimmungen zwecks besserer Reaktionsfähigkeit auf Technologie und Arbeitsmarkt, neue Ausbildungsformen, die Förderung der weiblichen Arbeitskräfte sowie einfache und leistungsbezogene Finanzierungsmechanismen.

Durch den Lehrstellenbeschluss können im Berufsbildungsbericht vorgesehene Massnahmen sofort und – zeitlich limitiert – in verstärktem Umfang umgesetzt werden. Der Lehrstellenbeschluss im Rahmen des Impulsprogramms vom Frühjahr 1997 stellt 60 Millionen Franken für Sofortmassnahmen zur Bekämpfung des Lehrstellenmangels innerhalb von drei Jahren zur Verfügung. Die Durchführung und Finanzierung dieser Massnahmen erfolgt hauptsächlich mittels Leistungsaufträgen an die Kantone.

Im Bereich Fachhochschulen galt die Aufmerksamkeit besonders dem Ausschreibungsverfahren zur Ermittlung der zukünftigen Fachhochschulen. Im Auftrag des Bundesrats hat die Eidgenössische Fachhochschulkommission die eingegangenen Gesuche um Bewilligung zur Errichtung und Führung der Fachhochschulen beurteilt und in engem Dialog mit den Trägerschaften den Prozess der Bildung von Ausbildungs- und Forschungsschwerpunkten (Kompetenzzentren) eingeleitet. Entgegen dem ursprünglichen Fahrplan wird der Bundesrat aufgrund der Empfehlungen der Fachhochschulkommission und nach Anhörung der hochschul- und forschungspolitischen Organe des Bundes und der Kantone jedoch erst anfangs 1998 die Genehmigungen – in der Regel mit Auflagen – für die Fachhochschulen beschliessen können.

# Soziale Sicherheit – Gesundheit – Gesellschaftspolitik

## **Grundlagenarbeiten im Bereich Gesundheitswesen und soziale Sicherheit; Arbeitslosenversicherung**

Im Laufe des Jahres wurden die Arbeiten über die Finanzierung der Sozialversicherungen in der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen» (IDA FiSo 2) fortgeführt. Entsprechend dem Auftrag des Bundesrats konzentrierten sich die Untersuchungen auf die Leistungen der verschiedenen Sozialversicherungen; dabei wurden drei Szenarien zugrundegelegt: «gezielter Ausbau», «gezielter Abbau» und «Status quo» (Weiterführung des geltenden Systems). Die Gruppe hat ihren Bericht dem Bundesrat am 19. Dezember 1997 abgeliefert.

Am 1. Januar 1997 ist die zweite Etappe des revidierten Arbeitslosengesetzes in Kraft getreten, welche der Wiedereingliederung von erwerbslosen Personen in den Arbeitsmarkt besondere Bedeutung zumisst. Die Neuerungen basieren insbesondere auf folgenden Pfeilern: Der Errichtung von regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), dem verstärktem

Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen, der Verlängerung der Bezugsberechtigung und der Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung. Ausserdem hat mit dem Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung vom 13. Dezember 1996 eine Reduktion der Taggelder stattgefunden. Dagegen wurde erfolgreich das Referendum ergriffen: Daraufhin hat das Volk am 28. September 1997 den genannten Bundesbeschluss abgelehnt. Aus diesem Grunde wurde die Kürzung der Taggelder per 1. Dezember aufgehoben. Eine rückwirkende Auszahlung der gekürzten Beträge kam aus rechtlichen Gründen nicht in Frage.

Am 26. Februar 1997 hat der Bundesrat über das weitere Vorgehen bezüglich der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung nach 1999 beraten. Es zeichnet sich ab, dass sowohl Massnahmen auf der Finanzierungs- als auch auf der Leistungsseite notwendig sind, um das langfristige Gleichgewicht der Arbeitslosenversicherung sicherzustellen. Dies soll auch im Rahmen des Massnahmenpaketes zur Erreichung der Haushaltsziele 1999–2001 (Stabilisierungsprogramm) erfolgen.

## **AHV/IV – Ergänzungsleistungen – berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge – Erwerbsersatzordnung – Mutterschaftsversicherung**

Zusammen mit verschiedenen Vorlagen zuhanden des Parlaments, auf welche im Ersten Abschnitt näher eingetreten wird, nahmen im Berichtsjahr die Grundlagenarbeiten zu den Finanzierungsperspektiven der Sozialen Sicherheit einen zentralen Stellenwert ein. Wegen der angespannten Finanzlage in einigen Sozialversicherungszweigen hat der Bundesrat am 25. Juni 1997 beschlossen, über das weitere Vorgehen bei der 6. Revision der Erwerbsersatzordnung erst nach dem Vorliegen des Berichts von IDA FiSo 2 zu entscheiden.

In seiner Botschaft vom 29. Januar 1997 empfiehlt der Bundesrat die Ablehnung der Volksinitia-

tive «Für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters». Er begründet dies insbesondere mit der Gleichstellung der Geschlechter beim Rentenalter, die eine Zielsetzung der 11. AHV-Revision bildet, und mit der finanziellen Mehrbelastung von AHV/IV-Haushalt und Bundesfinanzen, welche die Initiative mit sich bringen würde. Am 6. Oktober 1997 hat der Bundesrat schliesslich entschieden, die genannten Initiativen mit der 11. AHV-Revision und den Ergebnissen aus den IDA Fiso-2-Arbeiten zu koordinieren.

Erste Vorarbeiten zur 11. AHV-Revision sind aufgenommen worden. Dabei wurde vor allem der gesetzgeberische Handlungsbedarf eruiert. Dieser zeigt sich im wesentlichen bei der Sicherung der Finanzierung und bei der Flexibilisierung des Rentenalters.

## **Gesundheitspolitik – Suchtbekämpfung – Gesetzgebung im Bereich Fortpflanzungs- und Gentechnologie**

Volk und Stände haben am 28. September 1997 die Initiative «Jugend ohne Drogen» mit einer klaren Mehrheit abgelehnt und damit die bisherige Drogenpolitik des Bundesrats bestätigt. Im Nachgang dazu hat der Bundesrat anfangs Oktober 1997 den Auftrag erteilt, ihm innerhalb eines Jahres Vorschläge zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes vorzulegen. Grundlagen für die Erarbeitung einer entsprechenden Vorlage bilden die Vernehmlassungsergebnisse zum Bericht der Expertenkommission zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes (Bericht Schild), die Motion der Christlich-demokratischen Fraktion für ein Suchtpräventionsgesetz und das Postulat der ständerätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit betreffend Revision des Betäubungsmittelgesetzes.

Der Synthesebericht der Forschungsbeauftragten über die Resultate der Versuche mit der ärztlichen Verschreibung von Betäubungsmitteln liegt seit Juli 1997 vor. Er zeigt, dass die heroingestützte Behandlung für die klar definierte Zielgruppe von schwer Drogenabhängigen mit einer langjährigen, chronifizierten Heroinabhängigkeit, mehreren gescheiterten Therapieversuchen und deutlichen gesundheitlichen und sozialen Defiziten eine sinnvolle Ergänzung der Therapiepalette darstellt.

Der Bundesrat möchte die heroingestützte Behandlung weiteren schwerabhängigen Patientinnen und Patienten zugänglich machen, denen mit anderen Therapien nicht geholfen werden kann. Zu diesem Zweck hat er am 19. Dezember 1997 einen

Entwurf für einen befristeten dringlichen Bundesbeschluss in die Vernehmlassung gegeben, der als intermediäre gesetzliche Grundlage dienen soll, bis die Frage der ärztlichen Verschreibung von Heroin im Rahmen der anstehenden Revision des Betäubungsmittelgesetzes längerfristig gelöst wird.

Am 23. April 1997 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft für eine Verfassungsbestimmung über die Transplantationsmedizin. Der vorgeschlagene Artikel 24decies der Bundesverfassung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften auf dem Gebiet der Transplantation von Organen, Geweben und Zellen. Dabei soll der Bund für den Schutz der Menschenwürde, der Persönlichkeit und der Gesundheit sorgen.

Der Bundesrat hat am 8. Dezember 1997 das Ergebnis der Vernehmlassung zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Heilmittel zur Kenntnis genommen und die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs in Auftrag gegeben. Das Ziel des Heilmittelgesetzes ist die einheitliche Regelung der Heilmittelkontrolle.

Schliesslich hat der Bundesrat – in Erfüllung der Gen-Lex-Motion – am 16. Dezember 1997 die Eröffnung der Vernehmlassung über den Vorentwurf der Gen-Lex-Vorlage beschlossen und gleichzeitig den Bericht an die eidgenössischen Räte über den Stand der Gesetzgebung über die ausserhumane Gentechnologie gutgeheissen. Das Gesetzespaket sieht den Einbau der wesentlichen Regelungen in das Umweltschutzgesetz vor. In seinem Bericht zeigt der Bundesrat auf, dass die Schweiz nach der Realisierung der Gen-Lex-Vorlage über ein umfassendes Gesetzeswerk über die Gentechnologie im ausserhumanen Bereich verfügen wird, das auch im internationalen Vergleich standhält.

## **Migrationspolitik**

Im August 1997 wurde der Bericht einer Expertenkommission «Migration» abgeliefert. Am 22. Oktober 1997 hat der Bundesrat von diesem Bericht Kenntnis genommen und gleichzeitig festgestellt, dass die Schlussfolgerungen und Vorschläge der Kommission grundsätzlich mit den aktuellen Legislaturzielen übereinstimmen. Er teilt die Auffassung, dass sich die gesetzgeberische Tätigkeit auf eine Totalrevision des Bundesgesetzes über den Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) konzentrieren soll. Zudem stimmt er dem Vorschlag der Kommission zu, das Drei-Kreise-Modell durch ein neues Zulassungsmodell im Rahmen eines Kontingents zu ersetzen. Der Bundesrat wird den Kommissionsbericht zusammen mit einer Stellungnahme im ersten Quartal 1998 an das Parlament zur Kenntnisnahme überwiesen.

Der Bundesrat hat am 20. August 1997 die Botschaft zur Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» verabschiedet. Die Initiative will namentlich den Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der Wohnbevölkerung der Schweiz auf 18 Prozent beschränken. Der Bundesrat ist der Auf-

fassung, dass Inhalt und Ziele dieser Initiative fragwürdig sind und ihre Umsetzung namentlich im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen und die völkerrechtlichen Verpflichtungen höchst problematisch wäre. Er stellt daher dem Parlament den Antrag, die Initiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu unterbreiten.

Im Asylbereich wurden insbesondere bei den Vollzugsmassnahmen Schwerpunkte gesetzt. Das bereits 1996 eingeleitete Programm zur Förderung der freiwilligen Rückkehr für Vertriebene aus Bosnien-Herzegowina, deren Anwesenheitsrecht in der Schweiz abgelaufen war, konnte mit grossem Erfolg weitergeführt werden. Seit Beginn des Programms im Juni 1996 kehrten insgesamt 5357 Personen mit Rückkehrhilfebeiträgen der Schweiz nach Bosnien-Herzegowina zurück und 12 117 haben sich angemeldet. Mit der Bundesrepublik Jugoslawien konnte nach langwierigen Verhandlungen ein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen werden, welches am 1. September 1997 in Kraft trat. Bis Ende Jahr konnten 1107 Wegweisungen von Asylsuchenden aus der Bundesrepublik Jugoslawien, deren Gesuche rechtskräftig abgelehnt worden waren, vollzogen werden.

## **Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften – Kulturpolitik**

Auf der Grundlage des neuen Sprachenartikels (Art. 116 BV) wurde unter Beizug von Expertinnen und Experten ein Entwurf für ein Amtssprachengesetz erarbeitet, mit welchem insbesondere die neue Verfassungsbestimmung, wonach sich die rätoromanische Bevölkerung in ihrer Muttersprache an die Bundesbehörden wenden kann, konkretisiert wird. Die Arbeiten erwiesen sich als derart komplex, dass die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens auf 1998 verschoben werden musste. Diese Verzögerungen hatten auch Auswirkungen auf das geplante Förderungsgesetz betreffend die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

Besonderes Engagement und Interesse gilt in unserem Land auch dem Minderheitenschutz. Der Bundesrat hat den Eidgenössischen Räten am

19. November 1997 die Ratifikation des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten beantragt, an dessen Erarbeitung die Schweiz aktiv mitgewirkt hat. Das Übereinkommen stellt das erste multilaterale und rechtlich verbindliche Instrument dar, das spezifisch dem Schutz nationaler Minderheiten gewidmet ist.

Der Bund trägt die Projekte für das Jubiläumsjahr 1998 aktiv mit. Dabei stehen die Fragen der nationalen Identität und der Verständigung zwischen den Landesteilen besonders im Zentrum. Der Bundesrat hat die Unterstützung von rund 50 Projekten in der ganzen Schweiz mit historischen, kulturgeschichtlichen, kunstgeschichtlichen, künstlerischen und sozialpolitischen Themen beschlossen, welche von privaten, kommunalen oder kantonalen Trägerschaften realisiert werden. Daneben hat der Bund die Vorarbeiten für mehrere eigene Ausstellungen und Veranstaltungen zur Geschichte und Bedeutung des Schweizerischen Bundesstaates in die Wege geleitet.

Der Geburtstag des Bundesstaates am 12. September 1998 soll als Fest für die breite Bevölkerung gefeiert werden; dabei soll der Jugend als Zukunft des Bundesstaates besonderer Raum gegeben werden.

Mit Beschluss vom 3. März 1997 hat der Bundesrat von der Kandidatur «Sion-Valais-Wallis-Schweiz 2006» für Olympische Winterspiele Kenntnis genommen. In einem «Lettre de soutien» an den Regierungsrat des Kantons Wallis brachte er seine Unterstützung zum Ausdruck. Am 17. September 1997 hat er die Botschaft über Beiträge und

Leistungen des Bundes an die Olympischen Winterspiele 2006 verabschiedet.

Der Bundesrat hat am 17. März 1997 die Botschaft an die Eidgenössischen Räte über die Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» verabschiedet. Der Bundesrat empfiehlt, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Er ist der Ansicht, dass die Initiative die Wahlfreiheit übermässig beschränkt.

## **Expo 2001**

Der «Verein Landesausstellung 2001» hat, nachdem die Eidg. Räte am 10. Dezember 1996 einen Kredit von 130 Millionen Franken zur Finanzbeteiligung des Bundes an die Landesausstellung genehmigt haben, eine Generaldirektion eingesetzt. Diese hat sogleich ihr Hauptaugenmerk auf die Suche nach Finanzpartnern resp. auf das Interesse der Privatwirtschaft gerichtet. Gleichzeitig wurde auch die Führungsstruktur organisiert, der Kontakt mit der Öffentlichkeit gesucht sowie – nach der Ernennung der künstlerischen Direktorin – der Inhalt und die Szenographie der Ausstellung näher bestimmt.

Keine dieser Aktivitäten ist abgeschlossen. Dies ist teils bedingt durch die Verbindung, welche ein grosser Teil die Privatwirtschaft zwischen einer allfälligen finanziellen Beteiligung und dem Inhalt der Landesausstellung herstellt. Der Inhalt darf jedoch, wie vorgesehen, nicht allzu früh präzisiert sein, falls man im Jahr 2001 den wirklichen Zustand des Landes, seiner grossen Projekte, seiner schwierigsten Probleme sowie seiner Situation in Europa und der Welt darstellen will.

Die Bundesverwaltung hat ihrerseits begonnen, die Teilnahme des Bundes als Aussteller an der Expo vorzubereiten. Ihr Projekt sollte im Frühjahr 1998 dem Bundesrat unterbreitet werden, nachdem die Zustimmung bei der Generaldirektion eingeholt wurde.

Der Bund hat, neben seiner Beteiligung zur Koordination der Massnahmen bezüglich der Raumplanung und der Transporte, auch die Dienste der Finanzkontrolle des Eidg. Finanzdepartements zur

Verfügung gestellt. Dadurch soll die Verwendung der Finanzbeiträge der öffentlichen Hand gemäss den festgelegten Grundsätzen überprüft werden (die rechtlichen Grundlagen dazu bilden das Bundesgesetz über die Eidg. Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 und das Bundesgesetz über Finanzbeihilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990). Diese Finanzaufsicht wird nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit ausgeführt. Gemäss gängiger Usanz vertritt der grösste Geldgeber – im vorliegenden Fall der Bund – die Kantone und Gemeinden, welche sich an der Finanzierung beteiligen. In der Kontrollkommission arbeiten die Finanzkontrollen der Kantone Bern und Jura eng mit der Eidg. Finanzkontrolle zusammen.

Die Beteiligung des Bundes in der obersten Führungsstufe der Expo-Organisation wird durch die Mitgliedschaft von 3 Vertretern des Bundes – darunter der Delegierte des Bundesrats – im Strategischen Ausschuss des «Vereins Expo 2001» ausgedrückt. Der Delegierte nimmt zudem an den Bürositzungen des Ausschusses als Beobachter teil. Innerhalb des Strategischen Ausschusses achten die Bundesvertreter insbesondere darauf, dass die an die Gewährung der 130 Mio. geknüpften Bedingungen – vor allem im Bereich des Umweltschutzes – eingehalten werden. So haben sie sich dafür eingesetzt, dass ein externes Kontrollorgan für den Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung bestimmt wurde.

Bis Ende 1997 hat der Bund bereits 21,1 Millionen Franken überwiesen. Dies ist die erste Tranche des Kredits von 90 Millionen, welche der Bund zur

Finanzierung der Ausstellung reserviert hat; dazu kommen noch die 20 Mio. zur Deckung eines allfälligen Defizits sowie die 20 Mio., die für die Finan-

zierung der eigentlichen Bundesausstellung bestimmt sind.

### **Wohnbauförderung**

Am 19. Februar 1997 hat der Bundesrat die Botschaft über neue Rahmenkredite für die Wohnbau- und Eigentumsförderung genehmigt. Damit sollen von 1998 bis 2000 jährlich rund 3500 Wohnungen gefördert werden. Die Fördermassnahmen umfassen nicht rückzahlbare Beiträge, rückzahlbare Darlehen

und Beteiligungen sowie Bürgschaften und Schuldverpflichtungen. Schwergewichtig soll die Bereitstellung von preisgünstigen Familienwohnungen, Wohnungen für Betagte und Behinderte sowie der Erwerb von Wohneigentum gefördert werden. Ausserdem sollen in Zukunft vermehrt Erneuerungen unterstützt werden.

## **Infrastruktur – Umwelt – Raumordnung**

### **Strassenverkehr und Strassenverkehrsnetz**

Am 29. September 1997 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zu einer Teilrevision des Strassenverkehrsgesetzes. Er schlug darin vor, dass der Bundesrat künftig unter Berücksichtigung internationaler Regelungen (insbesondere der EU-Richtlinien) in eigener Kompetenz die Ausmasse der Motorfahrzeuge festlegen soll. Dies erlaubt ihm, unter Berücksichtigung der Interessen der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes mit der internationalen Entwicklung Schritt zu halten und Behinderungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs abzubauen. Der Bundesrat setzte bewusst ein Zeichen guten Willens gegenüber der EU im Hinblick auf die bilateralen Verhandlungen. Gleichzeitig behält er den Handlungsspielraum, zu wel-

chem Zeitpunkt die in der EU zugelassene Lastwagenbreite von 2,55 m eingeführt werden soll.

Im Rahmen der Realisierung des fünften Nationalstrassen-Bauprogramms entschied der Bundesrat am 6. Oktober 1997 auch ein Gesuch des Kantons Zürich betreffend die Vorfinanzierung des Kantonsanteils beim Bau der Westumfahrung von Zürich im Umfang eines zinslosen Darlehens von maximal 400 Millionen. Aufgrund der gesetzlichen Grundlagen musste der Bundesrat dieses Ansuchen ablehnen. An einer Aussprache zwischen einer bundesrätlichen Delegation und der Zürcher Regierung ergab sich, dass neue Entwicklungen die Lage möglicherweise entschärfen. In diesem Sinne nahm der Bundesrat ein Wiedererwägungsgesuch zu Prüfung entgegen.

Die Arbeiten zum Bericht «Standards im Nationalstrassenbau» wurden planmässig abgeschlossen und Ende 1997 an den Bundesrat weitergeleitet.

### **Umweltschutzpolitik in den Bereichen Klima, Landschaftsschutz und Luftreinhaltung**

1997 zeichnet sich unter anderem auch durch verschiedene Massnahmen im Sinne des Konzepts der

Nachhaltigen Entwicklung aus. So hat der Bundesrat am 9. April 1997 den Bericht «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Strategie» gutgeheissen. Darin definiert er die folgenden acht Aktionsfelder: Internationales Engagement, Energie, Wirtschaft,

Konsumverhalten, Sicherheitspolitik, Ökologische Steuerreform, Bundesausgaben sowie Umsetzung und Erfolgskontrolle. Für die Umsetzung konzentriert er sich dabei auf einige wenige Massnahmen, welche die Aktivitäten, die im Rahmen der Legislaturplanung 1995–1999 bereits laufen, stärken und ergänzen.

Vom 23. bis 27. Juni 1997 hat die Schweiz als Beobachterin am «Earth Summit + 5» teilgenommen. Dort wurde auf höchster politischer Ebene – fünf Jahre nach dem Erdgipfel von Rio – eine Zwischenbilanz über die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung gezogen und wurden die Prioritäten für die Arbeiten in den nächsten Jahren festgelegt. Die Schweiz wird sich insbesondere in den Bereichen Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung, Produktions- und Konsummuster, Energie, Schutz und nachhaltige Nutzung der Wälder sowie Schutz und nachhaltige Nutzung der Bergregionen engagieren.

Am 17. März 1997 hat der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen gutgeheissen. Das Gesetz hat zum Ziel, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis ins Jahr 2010 um 10 Prozent zu reduzieren. Als Instrumente nennt das Gesetz verschiedene CO<sub>2</sub>-wirksame Massnahmen des Bundes (z.B. leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, Energiegesetz, Aktionsprogramm Energie 2000) sowie freiwillige Massnahmen. Subsidiär soll dann eine CO<sub>2</sub>-Abgabe eingeführt werden, wenn das Ziel mit den andern Massnahmen nicht erreicht werden kann. Sie würde als echte Lenkungsabgabe ausgestaltet, indem die Einnahmen an Wirtschaft und Bevölkerung zurückerstattet würden.

Die Zielwerte der CO<sub>2</sub>-Vorlage dienten auch als Verhandlungsposition für die Schweiz an der 3. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 1.–10. Dezember 1997 in Kyoto. Daneben forderte die Schweiz rechtlich bindende, nach Ländern differenzierte Verpflichtungen, die dem Verursacherprinzip Rechnung tragen.

Dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung gilt auch die Alpenkonvention, zu welcher der Bundesrat am 10. September 1997 die zugehörige Botschaft gutgeheissen hat. Darin empfiehlt er den eidgenös-

sischen Räten die Ratifikation der Rahmenkonvention und der fünf abgeschlossenen Ausführungsprotokolle. Die acht Alpenstaaten und die EU wollen damit die wirtschaftlichen Interessen mit den ökologischen Erfordernissen in Einklang bringen. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates hat am 20. Oktober 1997 indessen einen Antrag angenommen, der die Sistierung der Parlamentsberatungen verlangt, bis das revidierte Raumplanungsgesetz und das Energiegesetz in Kraft sind.

Weiter ist den Eidgenössischen Räten mit Botschaft vom 26. November 1997 ein Rahmenkredit von 120 Millionen Franken zur Finanzierung von Programmen und Projekten zur Bekämpfung globaler Umweltprobleme in Entwicklungsländern und in den Staaten Zentral- und Osteuropas beantragt worden. Mit diesem Kredit kann die Unterstützung multilateraler Umweltfonds, welche 1991 im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft beschlossen wurde, auch in den kommenden Jahren weitergeführt werden.

Ferner hat der Bundesrat das am 21. Dezember 1995 revidierte Umweltschutzgesetz auf den 1. Juli 1997 in Kraft gesetzt. Zur Konkretisierung der neuen Regelungen hat der Bundesrat am 12. November 1997 die Verordnungen über Lenkungsabgaben auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) und auf dem Schwefelgehalt von Heizöl «Extraleicht» in Kraft gesetzt, neues Ausführungsrecht über die Eidgenössische Fachkommission für biologische Sicherheit erlassen sowie die Lärmschutzverordnung und die Luftreinhalteverordnung ergänzt. Weitere Verzögerungen ergaben sich beim Bericht über lufthygienische Massnahmen des Bundes und der Kantone.

Schliesslich hat der Bundesrat am 19. Dezember 1997 das Landschaftskonzept Schweiz (LKS) gutgeheissen, das zum Ziel hat, die Partnerschaften zwischen Nutzern und Schützern der Landschaft zu vertiefen. Es wird auf den bestehenden Rechtsgrundlagen realisiert und wahrt die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Angestrebt wird eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete, landschaftsschonende Entwicklung. Das Landschaftskonzept Schweiz ist von den mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Bundesstellen inskünftig zu berücksichtigen.

## **Massnahmen im Bereich marktwirtschaftliche Verkehrs- und Klimapolitik**

Eine grundlegende Bedeutung für eine nachhaltige und marktwirtschaftliche Verkehrs- und Klimapolitik kommen dem Bau der NEAT, der Umsetzung des Alpenschutzartikels sowie der leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe zu. Auf Fragen zum Bau und zur Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs wird im Ersten Abschnitt näher eingetreten.

Im Hinblick auf die Umsetzung des Alpenschutzartikels hat der Bundesrat am 23. April 1997 die Vernehmlassung eröffnet. Das Konzept des Bundesrats stützt sich auf den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung und auf marktwirtschaftliche Instrumente. Die Verlagerung des Verkehrs von der Strasse auf die Schiene soll neben der leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe durch eine Alpen transitabgabe sowie eine wesentliche Verbesserung des Bahnangebotes erreicht werden. Die Vernehmlassung dauerte bis Mitte September 1997. Entgegen der ursprünglichen Absicht konnte die Vorlage dem Parlament 1997 jedoch nicht mehr unterbreitet werden.

Aus unterschiedlichen Gründen – auf welche im Dritten Abschnitt im einzelnen eingetreten wird – ergaben sich ferner bei folgenden Geschäften Verzögerungen: Abschluss der Arbeiten zu einem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, Grundsatzentscheid betr. die Schaffung eines binationalen französisch-schweizerischen Flugsicherungszentrums im Raume Genf sowie neue Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB.

## **Raumordnungspolitik**

Gestützt auf frühere raumordnungspolitische Konzeptentscheide setzte der Bundesrat am 2. Juni 1997 einen Rat für Raumordnung ein. Diesem kommt die Aufgabe zu, Bundesrat und Fachstellen in allen raumordnungspolitisch relevanten Fragen zu bera-

Vorschläge für eine eigentliche Neuorientierung legte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 28. Mai 1997 zur Änderung des Luftfahrtgesetzes vor. Damit wird das bisher innerhalb der Schweiz bestehende Monopol der Swissair im Linienverkehr aufgehoben. Ferner werden Bedingungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung und einer Streckenkonzession formuliert. Schliesslich enthält das revidierte Gesetz Übergangsbestimmungen, die festlegen, bis wann und in welchem Umfang die bisherigen Konzessionsrechte noch fortbestehen. Der Bundesrat beschloss die Revision zum einen vor dem Hintergrund des im April 1996 gefällten Swissair-Entscheides, den Grossteil ihrer Interkontinentalflüge von Genf nach Zürich zu verlagern, zum andern aber auch mit Blick auf die Liberalisierung des Luftverkehrsmarktes innerhalb der Europäischen Union (EU).

Schliesslich beschloss der Bundesrat am 29. Oktober 1997, die Volksinitiative «für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen» sei dem Parlament ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen. Ausschlaggebend für die Haltung des Bundesrats war, dass die Initiative weder den heute geltenden Massnahmen noch den bei einer allfälligen Annahme zu erwartenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen Rechnung trägt. Ebenso ist ihr Lösungsansatz – die Halbierung der Fahrleistung innerhalb von lediglich zehn Jahren – höchst problematisch und unverhältnismässig.

ten. Namentlich geht es dabei um die Förderung des Dialogs zwischen Partnern innerhalb raumordnungspolitischer Spannungsfelder, die Früherkennung wesentlicher raumwirksamer Entwicklungen und Handlungsoptionen, um die Konzeption gezielter Massnahmen und um Evaluationsarbeiten.

## Energiepolitik

Zusammen mit der Umwelt-, der Verkehrs- und der Raumordnungspolitik stellt die Energiepolitik einen Schlüsselbereich für die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung dar.

Am 17. März 1997 hat der Bundesrat die Botschaft an die Eidgenössischen Räte über zwei energiepolitische Volksbegehren verabschiedet: die Volksinitiativen für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative) sowie für einen Solarrappen (Solar-Initiative). Der Bundesrat empfiehlt, die beiden Initiativen abzulehnen, will aber die Massnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien verstärken. Als Grundlagen dazu dienen die geplanten Energie- und CO<sub>2</sub>-Gesetze sowie die beabsichtigte Weiterentwicklung des Aktionsprogrammes Energie 2000 für die Zeit nach der Jahrtausendwende. Einen wesentlichen Impuls soll dabei das am 30. April 1997 vom Parlament bewilligte Investitionsprogramm Energie 2000 für den privaten Sektor von 64 Millionen Franken geben.

Ferner hat der Bundesrat am 16. Juni 1997 das Verfahren über die Aufnahme der Grimsel als 89. und letztes Objekt ins Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung sistiert und die definitive Unterschutzstellung aufgeschoben. Er wird auf den Entscheid zurückkommen, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Wasserkraftnutzung der Grimsel aufgrund veränderter Rahmenbedingungen notwendig ist, um eine absehbare grosse Lücke in der Energieversorgung ab dem Jahre 2015 zu schliessen,

oder wenn glaubhaft gemacht wird, dass eine solche Situation nicht eintreten wird. Bis dahin verbleibt die Grimsel unter provisorischem Schutz.

Der am 20. Juni 1997 abgeschlossene energiepolitische Dialog wird nun in vier Arbeitsgruppen konkretisiert. Die Schlussfolgerungen des EVED dienen als Grundlage für die Ausgestaltung des energiepolitischen Programms nach 2000 und für die anstehenden energiepolitischen Entscheide.

Am 30. September 1996 hatte der Bundesrat das EVED beauftragt, eine Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Haftpflicht für Stauanlagen auszuarbeiten. Um Grundlagen für die Deckungssummen der obligatorischen Deckung der Haftpflicht und die Einteilung der Stauanlagen in Risikoklassen zu erhalten, wurde in der Folge einem externen Fachmann der Auftrag erteilt, eine Studie über das Schadenpotential von Stauanlagen, deren Stauvolumen unter 2 Millionen m<sup>3</sup> liegt, zu erstellen. Auf der Grundlage dieser Studie, die im September 1997 abgeliefert wurde, konnte die Expertenkommission ihre Beratungen im Spätherbst abschliessen.

Das Elektrizitätsmarktgesetz wurde 1997 zur Vernehmlassungsreife gebracht, so dass das entsprechende Verfahren 1998 eröffnet werden kann. Aus heutiger Sicht sind insbesondere Grundsätze festzulegen für den Netzzugang, den Netzbetrieb, die Kostentransparenz und die Grundversorgung («Service public»). Zu prüfen sind auch Regelungen, die verhindern, dass unter dem Monopol-Regime erstellte Anlagen nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können. Bestehende Wasserkraftwerke sollen soweit möglich auch unter Wettbewerbsbedingungen kostendeckend erneuert werden können.

# Aussenbeziehungen

## **Bilaterale sektorielle Verhandlungen mit der EU**

Im Interesse eines baldigen Abschlusses der sektoriellen Verhandlungen mit der EU bemühte sich die Schweiz, die Verhandlungsdynamik zu erhöhen. Die Anstrengungen waren im Frühling und gegen Ende des Jahres besonders intensiv, als man unter niederländischer respektive unter luxemburgischer EU-Präsidentschaft der Lösung der wichtigsten offenen Punkte sehr nahe kam.

Der Bundesrat machte der Europäischen Union am 10. Oktober 1997 ein überarbeitetes Verhandlungsangebot betreffend die noch offenen Fragen im Rahmen der bilateralen Verhandlungen, insbesondere im Bereich Landverkehr. Dieses Angebot wurde auf verschiedenen Ebenen präzisiert. Die Aussenminister der EU-Mitgliedstaaten bekräftigten am 24. November 1997 den politischen Willen der EU, die Verhandlungen rasch abzuschliessen. Der Ausschuss der ständigen Vertreter (COREPER) im Rat wurde beauftragt, eine Gesamtschau des Verhandlungsstands vorzunehmen, um die wichtigsten offenen Punkte mit dem Ziel des raschen Abschlusses der Verhandlungen identifizieren zu können.

Die Verhandlungen befinden sich in der Schlussphase. In den Bereichen öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse und Forschung sind sie im wesentlichen bereits technisch abgeschlossen. Beim Personenverkehr bleibt der im Dezember 1996 gefundene Kompromiss grundsätzlich unbestritten. Noch Gegenstand von Verhandlungen sind in diesem Bereich insbesondere einige

Aspekte der Sozialversicherungen (Krankenkasse und Arbeitslosenversicherung). Das nach wie vor umstrittenste Verhandlungsdossier ist der Landverkehr. Um den Verhandlungsprozess abschliessen zu können, werden in diesem Bereich noch grössere Anstrengungen notwendig sein. Der EU-Verkehrsministerrat vom 11. Dezember 1997 hat indessen neue Perspektiven eröffnet. Für eine Übersicht über den Stand der Verhandlungen verweisen wir auf den Ersten Abschnitt.

Die Volksinitiative «Beitrittsverhandlungen vors Volk!», welche verlangte, dass allfällige Verhandlungen über einen Beitritt der Schweiz zur EU nur mit der Zustimmung von Volk und Ständen aufgenommen werden dürfen, wurde am 8. Juni 1997 von Volk und Ständen deutlich verworfen. Die Botschaft zur Volksinitiative «Ja zu Europa!», die von der Regierung die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU verlangt, wird der Bundesrat erst vorlegen, wenn der Ausgang der bilateralen sektoriellen Verhandlungen mit der EU bekannt ist. Die gesetzliche Frist zur Verabschiedung der Botschaft läuft Ende Juni 1998 ab.

Um der stärkeren Betroffenheit der Kantone bei der fortschreitenden internationalen Verflechtung Rechnung zu tragen und ihren Einbezug in die Bundesausserpolitik sicherzustellen, hat der Bundesrat am 15. Dezember 1997 den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes verabschiedet. Der Entwurf bekräftigt und konkretisiert die Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen bei der Aussenpolitik des Bundes.

## **Weltweite bilaterale und multilaterale Beziehungen**

Im bilateralen Bereich der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) wurden die Anstrengungen zur weiteren Konzentration der Unterstüt-

zungsmassnahmen sowohl im geografischen wie auch im sektoriellen Bereich fortgesetzt. Schwerpunkte waren die Einführung eines sogenannten entwicklungs-politischen Umfeld-Monitorings (systematische Beobachtung der innenpolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Lage in ausgewählten Ländern), Bemühun-

gen zur besseren Koordination der Geberländer und -institutionen vor Ort sowie eine verbesserte Steuerung und Koordination aller operativen Aktivitäten.

In multilateralen Institutionen und Gremien vermochte die Schweiz ihre Präsenz und Mitwirkung im vergangenen Jahr wie folgt zu verstärken:

- durch gezielte Zusammenarbeitsprogramme mit insbesondere der Weltbank, dem UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) und dem internationalen Netzwerk für landwirtschaftliche Forschung (CGIAR);
- durch gezielte Zurverfügungstellung von Führungskräften (Weltbank und UNDP);
- durch die Übernahme von Vorsitzfunktionen in verschiedenen Gremien (Exekutivrat der Weltbank, Gouverneursrat des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD), UNICEF-Verwaltungsrat, UN-Kommission für dauerhafte Entwicklung);
- durch eine aktive Beteiligung an den Folgearbeiten internationaler Sonderkonferenzen (Rio+5).

In der Osthilfe wurde das Konzept der technischen Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas von 1995 konsequent weitergeführt. Dies bedeutet, dass die Unterstützungsprogramme in den baltischen Staaten, der Tschechischen Republik und Slowenien nun beendet sind und sich die Verlagerung auf die Länder Südosteuropas und der GUS verstärkt hat. Insbesondere sind nun Programme in Mazedonien und in der Ukraine im Aufbau begriffen. Die Durchführung der Ostzusammenarbeit wurde in zwei Schwerpunktländern der Osthilfe, Bulgarien und Albanien, durch die dort zeitweise herrschenden unstabilen Verhältnisse erschwert. Zusätzlich zum Grundauftrag wurden die Ende 1995 begonnenen Aktivitäten im Rahmen des Sonderprogramms zugunsten des Wiederaufbaus in Bosnien-Herzego-

wina weitergeführt. Diese wurden 1997 durch die Durchführung der Rückkehrhilfe für bosnische Flüchtlinge in der Schweiz ergänzt.

Ein neues finanzielles Engagement der Schweiz zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer bildet die vom Bundesrat mit Botschaft vom 10. Oktober 1997 beantragte Beteiligung von max. 90 Millionen Franken am neuen Treuhandfonds des IWF, mit welchem diesen Ländern verbilligte Kredite zur Verfügung gestellt und Massnahmen der Schuldeninitiative unterstützt werden können.

Im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Schweiz bei der Welthandelsorganisation (WTO) konnten verschiedene Schritte zum Ausbau der weltweiten Handelsbeziehungen, namentlich im Bereich der Dienstleistungen, unternommen werden: Am 30. November 1997 wurde das Protokoll über die Telekommunikations-Grunddienste von der Schweiz ratifiziert. Die erreichten Verhandlungsergebnisse führen zu einer Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte auf der Grundlage bindender Regeln betreffend die Niederlassung ausländischer Operateure und die grenzüberschreitende Erbringung von Telekommunikations-Dienstleistungen. Der Bundesrat hat am 19. November 1997 weiter die Resultate des WTO-Abkommens über die Beseitigung der Zölle auf Informationstechnologie-Produkten (Information Technology Agreement, ITA) genehmigt, welches die Aufhebung der Zölle für Computer und Telekommunikationsausrüstungen sowie die dazugehörige -Software, Informationsträger usw. bis zum Jahr 2000 vorsieht. Als weiterer wichtiger Marktöffnungsschritt im Rahmen der WTO wurde am 12./13. Dezember 1997 in Genf ein Abkommen zur weiteren Liberalisierung der Finanzdienstleistungen erreicht. Dieses Abkommen wird ab 1998 umgesetzt. Das WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen wird gegenwärtig von den Kantonen umgesetzt.

# Sicherheit

## **Mitwirkung an internationalen Bemühungen mit dem Ziel der Konfliktverhütung**

Auf der Grundlage des Konzepts für friedensfördernde Massnahmen 1996–1999 konzentrierte sich die Friedenspolitik der Schweiz auf den OSZE-Raum (vor allem auf das frühere Jugoslawien sowie Zentralasien), den Nahen Osten und das südliche Afrika. Hauptpartner waren die OSZE und die UNO. Allein für zivile Friedensförderung in einem engeren Sinne wendete die Schweiz 1997 Mittel in der Grössenordnung von Franken 24 Millionen auf und entsandte über 100 Experten in ein Dutzend Länder. Schwerpunkte der internationalen Sicherheitspolitik der Schweiz waren 1997 die Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden und am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat sowie das Schweizer OSZE-

Engagement. Beide Themen sind im Ersten Abschnitt sowie im Rahmen der Berichterstattung zu den Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen im Dritten Abschnitt ausführlich dargestellt.

Als weiteres wichtiges Thema des Jahres 1997 ist schliesslich die Frage der Entminung zu nennen. Der Vertrag zum Verbot von Antipersonenminen, den die Schweiz mit andern Staaten am 3. Dezember 1997 in Ottawa unterzeichnet hat, gab der humanitären Minenräumung und der Hilfe an die Minenopfer neue Impulse. Ein wesentliches Element des schweizerischen Engagements in diesem Bereich bildet das neue internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung in Genf, dessen Gründung der Bundesrat am 26. November 1997 in Auftrag gegeben hat. Das Zentrum wird die UNO im Bereich der humanitären Minenräumung unterstützen.

## **Organisierte Kriminalität**

Die Arbeiten zu einem Paket «Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung» sind weitgehend abgeschlossen; entgegen der ursprünglichen Fahrplan kann das Massnahmenpaket vom Bundesrat jedoch erst 1998 verabschiedet werden. Kernstück dieser Vorlage ist eine Ausdehnung der Verfahrenskompetenzen des Bundes im Kampf gegen organisiertes Verbrechen und komplexe, grenzüberschreitende Kriminalität. Durch eine Zentralisierung der Ermittlungsführung sollen zumal kleinere Kantone, die oft nicht über genügend spezialisierte Fachkräfte verfügen, entlastet werden. Insbesondere wird von der neuen Regelung aber eine erhöhte Effizienz im Kampf gegen diese neuen Verbrechenformen erwartet.

Im Sommer 1997 ist die Vernehmlassung zu einem Bundesgesetz über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sowie den Einsatz techni-

scher Überwachungsgeräte durchgeführt worden. Die Absicht, im Hinblick auf die Liberalisierung des Post- und Fernmeldeverkehrs eine einheitliche Regelung für Bund und Kantone zu erlassen und auch die Schaffung eines Dienstes für die Durchführung der Überwachungen sind positiv aufgenommen worden. Die Vorlage wird erst 1998 verabschiedet werden können.

Damit das 1995 in Kraft getretene Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes (ZentG) in der Praxis effizient vollzogen werden kann, musste die Organisationsstruktur der Zentralstellendienste (ZSD) im Bundesamt für Polizeiwesen angepasst werden. Am 19. November 1997 hat der Bundesrat die Vollzugsverordnung zum ZentG zusammen mit den Verordnungsgrundlagen für den Betrieb eines neuen Datenverarbeitungssystems zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, ISOK, erlassen.



**Dritter Abschnitt:**

**Fragen der Geschäftsprüfungs-  
kommissionen beider Räte:  
Antworten des Bundesrats**

# Institutionen und Finanzen

## Staatsleitungs- und Verfassungsreform

### Vertrauen des Bundesrats in die Verwaltung

#### Frage

*Wie ist das Verhältnis des Bundesrats zu seiner Verwaltung? Ist es nach wie vor ein vom Vertrauen getragenes Verhältnis, oder haben die in den letzten Jahren vorgekommenen Vorfälle (Korruption, Unregelmässigkeiten, Indiskretionen) dieses Verhältnis gestört?*

#### Antwort

Die allgemeine Bundesverwaltung zählt über 40 000 Beschäftigte in unterschiedlichsten Einsatzbereichen. Viele davon sind in einer anspruchsvollen Stellung tätig, die ein hohes Mass an Verantwortungs- bewusstsein, Urteilskraft und Loyalität verlangt. Dabei liegt es auf der Hand, dass Beamtinnen und Beamte auch konflikthaltige Geschäfte bearbeiten, bei welchen sie mit dem Einbringen ihrer persönlichen Meinung und mit Äusserungen gegenüber Dritten grösste Zurückhaltung üben müssen. Informationen über in Vorbereitung befindliche Geschäfte zum Beispiel gehören nicht an die Öffentlichkeit. Der Bundesrat betrachtet Indiskretionen und Unregelmässigkeiten als Ausdruck eines Ungenügens; er verurteilt den Missbrauch von Informationen und ist gewillt, entsprechendes Verhalten zu ahnden.

Indessen muss man sich bewusst sein, dass die Mehrzahl der Beschäftigten täglich beweisen, dass sie das Vertrauen ihres Arbeitgebers verdienen. Es liegt in der Natur der Sache, dass Indiskretionen und Vertrauensmissbräuche weitaus mehr Aufsehen erregen als der überwiegend untadelige Umgang mit vertraulichen Geschäften. Anteilmässig sind die zu beanstandenden Vorkommnisse trotz allem gering. In einer grossen und vielfältig gegliederten Organi-

sation wie der Bundesverwaltung werden sie nie ganz zu verhindern sein.

Ähnlich verhält es sich mit den Korruptionsfällen. Keine Kontrolle und keine nachträgliche Sanktion kann menschliche Schwächen ein für allemal ausräumen. Dies zeigt sich allein schon daran, dass auch die Kantone mit zum Teil schwerwiegenden Fällen von Korruption zu kämpfen haben. Der Dienst PUMA der OECD hat sich im übrigen kürzlich mit Fragen der Ethik in seinen Mitgliedsländern befasst. Dies ist Ausdruck davon, wie aktuell die Problematik ist. Es dürfte zutreffen, dass in wirtschaftlich schwierigen und turbulenten Zeiten nicht einseitig die Korruption gestiegen ist, sondern weitherum auch das Bewusstsein dafür geschärft wurde. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Verwaltung den Risiken nicht nur mit Überwachung und Strafen begegnen muss, sondern auch mit Aufklärung, Schulung und anderen Vorbeugungsmassnahmen.

Der Bundesrat hat die Verwaltungskontrolle des Bundesrats beauftragt, die Korruptionsgefährdung bei den Organisationseinheiten zu erheben und bis Ende 1997 einen Bericht abzuliefern. Er wird auf dieser Grundlage beurteilen, ob und welche differenzierten Massnahmen zu treffen sind. Der Bundesrat hält jedoch ausdrücklich fest, dass sein Vertrauen in die Verwaltung ungebrochen ist. In Zeiten schnellen und starken Wandels ist unbedingt zu vermeiden, mit sichtlichem Vertrauensabbau hemmend zu wirken. Jede Kontrollmassnahme verursacht erheblichen – und unproduktiven – Aufwand im Sinne von Transaktionskosten. Es ist daher ein Gleichgewicht zu suchen zwischen der erwünschten Vertrauenskultur und dem erforderlichen Mindestmass an Kontrolle und Sanktionsmitteln.

## **Öffentlichkeitsarbeit beziehungsweise Öffentlichkeitsprinzip**

### **Frage**

*Die Empfehlungen der GPK in ihrem Bericht zur Informationspolitik betreffen das Öffentlichkeitsprinzip und die Einrichtung eines Frühwarnsystems; sie wurde vom Bundesrat angenommen. Gleichzeitig legte der Vorsteher des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes im Zusammenhang mit den Vorkommnissen im BIGA grossen Wert auf die Vertraulichkeit.*

### **Antwort**

Mit der Annahme von drei Motionen (Motion Peter Hess vom 11. März 1997, Motion Vollmer vom 19. März 1997, Motion der GPK des Nationalrates vom 29. Mai 1997) hat sich der Bundesrat am 15. Dezember 1997 für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung ausgesprochen. Er hat sich somit im Sinne der Motionäre zu einer grösseren Transparenz in der Bundesverwaltung bekannt.

### **Frage**

*Wie erklärt der Bundesrat die Diskrepanz dieser unterschiedlichen Äusserungen des Bundesrats?*

### **Antwort**

Die in der Frage erwähnten «Vorkommnisse im BIGA» betreffen die Indiskretion im Zusammenhang mit Szenarien des BIGA über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung im Rahmen der Studien der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Finanzierung der Sozialwerke (IDA Fiso 2).

Abgesehen davon, dass heute grundsätzlich noch das Vertraulichkeitsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt gilt, ist es fraglich, ob auch nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips die Veröffentlichung von Teilelementen eines Berichtes legitim wäre.

Es besteht somit keine Diskrepanz zwischen dem Bekenntnis des Bundesrats zum Öffentlichkeitsprinzip und der Haltung des Vorstehers des EVD in der obenerwähnten Angelegenheit.

### **Frage**

*Wann gedenkt der Bundesrat, den eidgenössischen Räten den Gesetzesentwurf zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips vorzulegen?*

### **Antwort**

Auch wenn sich der Bundesrat bereit erklärt hat, das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen, hat er bewusst darauf verzichtet, sich auf einen festen Zeitpunkt festzulegen. Das EJPD wird aber in enger Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei und den übrigen Departementen die Vorarbeiten ohne Verzug weiterführen und die noch offenen Fragen vertieft studieren. Der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist die gebotene Umsicht beizumessen. Nebst grundsätzlichen Fragen bei der Ausgestaltung dieser Neuerung gilt es insbesondere auch den finanziellen, personellen und administrativen Aufwand genau zu analysieren, damit auch in der Praxis der Anspruch der Öffentlichkeit nach Informationen realisiert werden kann.

## **Frühwarnsystem**

Der Bericht zur Informationspolitik beinhaltet auch die Empfehlung, im Sinne einer Stärkung der Regierungs- bzw. insbesondere der Informationstätigkeit ein Frühwarnsystem einzurichten, nicht zuletzt, um Kritik von aussen sachgerecht und angemessen entgegenzutreten zu können.

### **Frage**

*Was hat der Bundesrat per Ende 1997 zur Schaffung eines Frühwarnsystems vorgekehrt?*

### **Antwort**

Der Bundesrat hat im Bereich Früherkennung besonderer Situationen und Entwicklungen, Verbesserungen der Entscheidungsvorbereitung im Kollegium sowie Koordination der Information auf Stufe Bundesrat Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen getroffen.

In bezug auf die Früherkennung hat der Bundesrat die Bundeskanzlei ermächtigt, bei allen Nachrichtenorganen der Verwaltung die Informationen einzuholen, die ihnen von den zuständigen

Departementsstellen zugehen. Bei Bedarf kann die Bundeskanzlei im Auftrag des Bundespräsidenten Auskünfte in besonderen Bereichen verlangen. Aufgrund dieser Auskünfte erstellt sie wenn nötig ein Synthesepapier zuhanden des Bundespräsidenten. Dieser entscheidet, ob sich der Bundesrat oder der zuständige Departementsvorsteher mit der Frage befassen soll. Wenn es als angezeigt erscheint, kann die Lagekonferenz mit der Analyse gewisser Situationen und der Berichterstattung an den Bundesrat betraut werden.

Dieses Vorgehen erfordert keine Änderung der vorhandenen Strukturen. Es tangiert auch nicht die Kompetenzen der Departemente, die primär für die Früherkennung zuständig bleiben.

Im Rahmen der Sofortmassnahmen zur Verbesserung der Führung unter erschwerten Bedingungen hat der Bundesrat zudem beschlossen, die Zentralisierung der Information in ausserordentlichen Lagen vorzunehmen, die Kooperation zwischen den verschiedenen Informationsdiensten zu gewährleisten, die Koordination der Information auf Stufe Bundesrat sowie die Unterbreitung von Informationsstrategien zu gewährleisten und die Beachtung der obgenannten Punkte zu kontrollieren.

Parallel zu dieser dringlichen Massnahme hat der Bundesrat die Verwaltungskontrolle des Bundesrats beauftragt, im Rahmen des Projekts «Interne Informationsbewirtschaftung» ein Inventar der wichtigsten Instanzen zu erstellen, die mit der internen Informationsverarbeitung und der Weiterleitung der Informationen im Interesse der Regierungstätigkeit betraut sind, und die Informationsverfahren und Informationsflüsse zu analysieren. Zu den Kriterien dieser Analyse gehören unter anderem die Früherkennung von Situationen, die sich möglicherweise zu besonderen Lagen entwickeln und ein Ad-hoc-Vorgehen erfordern, die Belieferung des ganzen Kollegiums mit den gleichen Informationen, die Ausarbeitung von Strategien, die sich auf eingehende und lagegerechte Untersuchungen stützen, die Koordination der Auswahl-, Übermittlungs- und Verteilverfahren und eine Planung, die sowohl den politischen Erfordernissen als auch den Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit Rechnung trägt.

Zur Bewältigung all dieser Sofortmassnahmen konnte der Bundesrat bisher der Bundeskanzlei le-

diglich eine zusätzliche Stelle bewilligen. Im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform beauftragte er aber das EMD, die Zentralstelle für Gesamtverteidigung neu zu strukturieren und zusammen mit der Bundeskanzlei zu prüfen, welche personellen Ressourcen der Bundeskanzlei für die Verbesserung der Führungsstrukturen des Bundesrats transferiert werden könnten. Auf Ende 1997 liegen dazu noch keine Entscheide vor.

## **Stand der Verwaltungsreform**

wird beantwortet im Abschnitt Schwerpunkte des gleichen Berichtbandes

## **New Public Management**

Nach achtzehn Monaten Autonomie des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGE) lässt sich eine positive Bilanz über die Einführung des New Public Management ziehen. Das IGE hat ein neues Lohnsystem eingeführt, das sich aus einer Basis-, einer Qualifikations- und einer Leistungskomponente zusammensetzt.

### **Frage**

*Wie beurteilt der Bundesrat das neue Lohnsystem und wo sieht er dessen Grenzen?*

### **Antwort**

Das IGE hat in Zusammenarbeit mit einer Beratungsfirma ein neues Lohnsystem gewählt, das in den wesentlichen Zügen den in der Privatwirtschaft verbreiteten Systemen entspricht. Es baut auf einem sogenannten analytischen Bewertungssystem auf, das die einzelnen Anforderungsmerkmale der Funktionen erfasst. Funktionslohn, Personalbeurteilung und Leistungsbewertung bilden ein Ganzes. Der Bundesrat beurteilt das System als gut. Was seine Grenzen betrifft, so dürften sie gerade in der fein abgestimmten Gesamtsystematik liegen; diese hat sich im Einzelfall des Instituts bewährt, könnte aber die Offenheit und Anpassungsfähigkeit des Systems bei einer Anwen-

dung in vielfältigeren und grösseren Organisationen beeinträchtigen. Es verlangt auf jeden Fall in der sorgfältigen und fachkundigen Handhabung durch Linie und Personalwesen einen nicht zu unterschätzenden Aufwand. Entscheidend bei der erfolgreichen Einführung des Systems im IGE waren Transparenz und Rücksicht auf die Bedürfnisse des Personals.

#### **Frage**

*Wäre es nach Auffassung des Bundesrats möglich, ein solches System auf die gesamte allgemeine Bundesverwaltung anzuwenden?*

#### **Antwort**

Die Einführung eines solchen Systems in der gesamten allgemeinen Bundesverwaltung wäre mit den oben skizzierten Vorbehalten möglich, entsprechende Rechtsgrundlagen vorausgesetzt. Es ist erklärtes Ziel des Bundesrats, auf der Grundlage des künftigen Bundespersonalgesetzes (BPG) ein neues, flexibles und leistungsorientiertes Lohnsystem einzuführen. Das Modell des IGE ist dabei jedoch bei weitem nicht die einzige Option. Es gibt auf dem Markt – will man von der Möglichkeit einer Eigenentwicklung absehen – zahlreiche bewährte Lohnsysteme, die sich mit vernünftigem Aufwand an die Bedürfnisse der betreffenden Unternehmung oder einer öffentlichen Verwaltung anpassen lassen.

Das BPG wird den Grundstein für die Ausgestaltung eines zeitgemässen, anpassungsfähigen und flexiblen Systems legen. Dabei muss es auf Detaillierungen verzichten. Die Einzelheiten des Systems werden Gegenstand der Ausführungsbestimmungen sein.

#### **Frage**

*Welches sind in den Augen des Bundesrats die Vor- und Nachteile der Pilotversuche bei der Schweizerischen Meteorologischen Anstalt (SMA) und beim Bundesamt für Landestopographie (L+T)?*

#### **Antwort**

Die Pilotversuche bringen sowohl für das Parlament als auch für den Bundesrat und die betroffenen Verwaltungsstellen mehr Transparenz in bezug auf die Leistungen und Kosten, bessere Möglichkeiten der aufgabenmässigen und betrieblichen Steuerung

sowie die Gelegenheit, Strukturen, Prozesse und Personalführung periodisch zu überdenken. Eine stärker wirkungsorientierte finanzielle Führung (Befreiung vom Bruttoprinzip, von der Spezifikation und teilweise von der Jährlichkeit) und grössere Flexibilität in Personalfragen (Anwendung öffentlich-rechtlicher Verträge, grössere Selbständigkeit in Beförderungsfragen) unterstützen diese Verbesserungen. Die Delegation von Entscheidungskompetenzen mit den zugehörigen Mitteln an die FLAG-Ämter (FLAG: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget erzielt eine bessere Kundenorientierung und ein höheres Kostenbewusstsein. Strategisch wichtige Fragen erhalten Vorrang vor Einzelfragen und operativen Problemen. Schliesslich fördert ein verbesserter Informationsfluss auch das gegenseitige Vertrauen.

Diesen Vorteilen steht, mindestens in der Einführungsphase, der Nachteil einer starken Mehrbelastung der Ämter und des Personals gegenüber. Die produkteorientierte und strategische Neuausrichtung sowie die Einführung der neuen Instrumente sind zeit-, personal- und kostenintensiv. Die Neuerungen setzen Ausbildung auf allen Ebenen voraus. Die Einführung von FLAG ist deshalb als mittel- bis langfristiger Lern- und Entwicklungsprozess zu verstehen.

#### **Frage**

*Wie gedenkt der Bundesrat vorzugehen, um die Auswirkungen dieser beiden Pilotversuche auf die Qualität und Quantität der erbrachten Leistungen und auf die Kundenzufriedenheit zu beurteilen?*

#### **Antwort**

Artikel 64a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Auswertung der Erfahrungen mit Leistungsaufträgen) verlangt, dass Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget innert vier Jahren nach Inkraftsetzung dieses Gesetzes zu evaluieren und darüber Bericht zu erstatten sei. Die zuständige Projektorganisation hat den Auftrag erhalten, die Evaluation durch eine unabhängige Stelle einzuleiten. Diese Evaluation soll stufenweise erfolgen, analog zur Einführung von FLAG selber. Dabei geht es einerseits darum, die Strategien sowie den Vollzug und die Wirkungen der einzelnen Instrumente zu analysieren. Andererseits ist zu untersuchen, wie weit sich Auswirkungen von FLAG mit den Erwartungen

der politischen Instanzen und der Bürgerinnen und Bürger decken.

Der Erfolg von FLAG ist somit an betriebswirtschaftlichen und an politikwissenschaftlichen Kriterien sowie an den praktischen Auswirkungen zu messen. Dies setzt Interdisziplinarität voraus. Die Evaluation ist wie folgt vorgesehen: Analyse des Umfeldes, der Bedingungsgrößen und der Gestaltungselemente (Bezugsrahmen mit relevanten Einflüssen festlegen), Formulierung der Erwartungen und Definition der Ziele unterschiedlicher Akteure, Konzeptentwurf und Festlegung der Untersuchungsanlage, Konzeptverabschiedung, Umsetzung des Evaluationskonzeptes. Die Evaluation soll 1998 mit der Evaluation insbesondere bei den Pilotämtern Schweizerische Meteorologische Anstalt (SMA) und Landestopographie (L+T) beginnen.

### **Aufsicht des Bundesrats über die ausgelagerten Betriebe**

Der Bundesrat hat sich in seinem Bericht vom 25. Juni 1997 über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben sehr allgemein über die Art und Weise geäußert, wie er seine Aufsicht über die Post, Swisscom und die Rüstungsunternehmungen gestalten will.

#### **Frage**

*Wie wird der Bundesrat in seiner Funktion als Eigentümer bei seiner Aufsicht über die Post, Swisscom und die Rüstungsunternehmungen konkret vorgehen?*

#### **Antwort**

Die Post ist ab 1.1.1998 eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Bund ist Eigentümer der Post. Die Eignerinteressen werden durch den Bundesrat wahrgenommen. Dabei stehen ihm folgende Mittel zur Verfügung: 1. die Wahl des Verwaltungsrates; 2. die Festlegung der strategischen Ziele für vier Jahre; diese sind vom Verwaltungsrat in die Unternehmungsstrategie umzusetzen; 3. die Genehmigung des Geschäftsberichtes

(Jahresbericht, Bilanz mit Anhang, Erfolgsrechnung, Prüfungsbericht der Revisionsstelle sowie Konzernrechnung mit dem Konzernprüfungsbericht).

Der Aufsicht des Eigners über die Post dienen sodann das strategische Controlling zur Überwachung der Strategieumsetzung, welches gegenwärtig mit Hilfe eines externen Experten aufgebaut wird, weiter regelmäßige Aussprachen mit der Leitung (Verwaltungsratspräsident und Präsident der Geschäftsleitung), die jährliche Berichterstattung des Verwaltungsrates über die Erreichung der strategischen Ziele sowie die externe Revisionsstelle.

Der Bund ist Hauptaktionär der Swisscom AG. Er verfügt jederzeit über die stimmen- und kapitalmässige Mehrheit an der Unternehmung. Die Aktionärsinteressen des Bundes werden durch den Bundesrat wahrgenommen. Dabei stehen ihm folgende Mittel zur Verfügung: 1. die Wahl des ersten Verwaltungsrates (später erfolgt die Wahl über die Generalversammlung, wo der Bund bestimmenden Einfluss hat); 2. die Festlegung der strategischen Ziele, die der Bund als Hauptaktionär der Unternehmung erreichen will; die Ziele werden für jeweils vier Jahre bestimmt; der Verwaltungsrat ist verantwortlich für die Umsetzung dieser Ziele.

Der Aufsicht über die Swisscom dienen das strategische Controlling zur Überwachung der Strategieumsetzung, welches gegenwärtig mit Hilfe eines externen Experten aufgebaut wird, weiter regelmäßige Aussprachen mit dem Staatsvertreter und nötigenfalls Instruktionen, wobei bei Bedarf Direktgespräche mit dem Präsidenten des Verwaltungsrates bzw. der Geschäftsleitung geführt werden, sodann die jährliche Berichterstattung des Verwaltungsrates über die Erreichung der Ziele des Hauptaktionärs und schliesslich die externe Revisionsstelle.

Nach dem Börsengang der Swisscom wird auch die Entwicklung des Aktienkurses ein wichtiger Gradmesser für die Leistungsfähigkeit der Swisscom darstellen. Sie wird einem Kontrollsystem (Markt) unterworfen sein, das demjenigen privater börsenkotierter Unternehmungen entspricht. Die Leistungsfähigkeit der Swisscom wird sich im Aktienkurs widerspiegeln.

Rüstungsunternehmen des Bundes: Auf den 1. Januar 1999 werden vier gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften geschaffen und in einer ge-

mischwirtschaftlichen Holding eingebunden. Der Bund wird Mehrheitsaktionär der Holding sein (im übrigen ist vorgesehen, dass eine Übertragung der Kapitalmehrheit oder der Stimmenmehrheit des Bundes auf Dritte der Zustimmung der Bundesversammlung bedarf). Die Holding wird die Kontroll- und Aufsichtsrechte übernehmen, welche gegenwärtig von den politischen Behörden wahrgenommen werden. Es ist vorgesehen, dass die öffentlichen Interessen dadurch gewährleistet werden sollen, dass in jedes Rüstungsunternehmen ein Vertreter der Holding delegiert wird.

Der Bundesrat muss noch auf dem Verordnungsweg die notwendigen Einzelheiten für die Schaffung dieser privatrechtlichen Aktiengesellschaften regeln. Der operationelle Vollzug liegt beim VBS oder bei der Gruppe Rüstung, der Bundesrat wird sich auf die Grundsatzentscheidungen beschränken. Dabei handelt es sich um die ersten Gesellschaftsstatuten, die Eröffnungsbilanzen und die Wahl der Mitglieder des ersten Verwaltungsrates und der Revisionsstelle. Es ist nicht vorgesehen, dass der Bundesrat seine Entscheidungsbefugnisse in diesen Angelegenheiten an andere delegiert.

Die Holding wird a) die Interessen des Bundes in der Beschaffung und im Unterhalt von Waffen wahrnehmen. Sie wird das Verbindungsglied zwischen den politischen Behörden und den Rüstungs- und Unterhaltsunternehmen sein, die direkt auf dem Markt auftreten; sie wird wichtige Aufgaben übernehmen, die bisher durch das Parlament, den Bundesrat und das EMD erfüllt wurden; die Holding wird ferner b) Beteiligungen halten; c) für die strategische Führung der Unternehmensgruppe verantwortlich sein, wobei sie sich an die vom Bundesrat formulierte Eignerstrategie hält; d) im übrigen die Zusammenarbeit zwischen den Rüstungs- und Unterhaltsunternehmen fördern.

Die Stimmrechte werden in den verschiedenen Rüstungs- und Unterhaltsunternehmen von der Holding als solcher und nicht vom VBS als Vertreter des Bundes wahrgenommen. Der Bund wird in den Rüstungs- und Unterhaltsunternehmen nach der Gründung der Holding durch das VBS vertreten sein. Der Verwaltungsrat der Holding wird sich aus Vertretern des VBS, einem Vertreter des EFD und Privatpersonen zusammensetzen.

Der Bundesrat wird über seine Strategie die mittel- und langfristigen Ziele festlegen, diese sind von den Vertretern des Bundes bei ihrer Tätigkeit in der Beteiligungsgesellschaft umzusetzen. Der Bundesrat wird somit die politische Verantwortung übernehmen, während er die industrielle Verantwortung den Interessenvertretern des Bundes in der Unternehmensgruppe überträgt.

### **Frage**

*Welche Funktionen, Verantwortungen und Kompetenzen werden die Vertreter des Bundes in den Verwaltungsräten genau haben? Werden diese in der Lage sein, den Eigentümer in strategischen Belangen zu binden oder liegt die Entscheidungskompetenz letztlich wieder beim Bundesrat?*

### **Antwort**

Bezüglich der Post sind die unentziehbaren und unübertragbaren Aufgaben des Verwaltungsrates bei der Führung der Unternehmung in Artikel 9 des POG aufgelistet. Damit sind auch die Verantwortungen und Kompetenzen festgelegt. Der Bundesrat legt die strategischen Ziele für jeweils vier Jahre fest. Der Verwaltungsrat setzt diese in die Unternehmungsstrategie um. Diese Umsetzung gehört zu den unentziehbaren und unübertragbaren Aufgaben des Verwaltungsrates. Er entscheidet hier abschliessend. In diesem Rahmen bindet der Verwaltungsrat den Eigner in strategischen Belangen. Der Bundesrat kann die Verwaltungsratsmitglieder aus wichtigen Gründen jederzeit abberufen.

Das strategische Controlling und die regelmässigen Aussprachen zwischen dem Eigner und der Leitung (Verwaltungsratspräsident und Präsident der Geschäftsleitung) sollen dazu beitragen, allfällige Probleme bei der Umsetzung der strategischen Ziele rechtzeitig zu erkennen, damit die nötigen Massnahmen getroffen werden können.

Der Verwaltungsrat der Swisscom hat die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben, die in Artikel 716a Absatz 1 des OR aufgeführt sind. Damit verbunden sind die entsprechenden Verantwortungen und Kompetenzen. Der Staatsvertreter kann von den federführenden Departementen (EFD/EVED) instruiert werden. Der Bundesrat legt die strategischen Ziele des Hauptaktionärs fest. Der Verwaltungsrat

setzt sie in die Unternehmungsstrategie um. In diesem Rahmen bindet der Verwaltungsrat den Eigner in strategischen Belangen. Die Mitglieder des Verwaltungsrates tragen gemäss Artikel 754 OR aber auch die entsprechende Verantwortung. Sie sind für Schäden verantwortlich, die sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflichten verursachen. Von dieser Regelung ausgenommen ist der Staatsvertreter des Bundes. Für diesen haftet gestützt auf Artikel 762 Absatz 4 OR der Bund den Aktionären und Gläubigern gegenüber, unter Vorbehalt des Rückgriffs nach dem Recht des Bundes (Verantwortlichkeitsgesetz).

Das strategische Controlling bei der Swisscom und die regelmässigen Aussprachen zwischen dem Eigner und dem Staatsvertreter, allenfalls verbunden mit entsprechenden Instruktionen sowie – bei Bedarf – Direktgesprächen mit dem VR-Präsidenten bzw. der Geschäftsleitung sollen dazu beitragen, allfällige Probleme bei der Umsetzung der strategischen Ziele des Hauptaktionärs rechtzeitig zu erkennen, damit die nötigen Massnahmen getroffen werden können.

Rüstungsunternehmen des Bundes: Es ist vorgesehen, dass der Verwaltungsrat der Holding sich aus Vertretern des VBS, einem Vertreter des EFD und Privatpersonen zusammensetzt. Seine Aufgaben werden die folgenden sein: a) Er legt die Unternehmenspolitik der Holding fest und übt so die Funktion einer zentralen Führung aus. Zu dieser Aufgabe gehört vor allem die generelle Ausarbeitung der strategischen Ziele der Holding und des Bundes als deren Eigentümer; b) Er legt selbständig die Organisation fest und weist den einzelnen Organen und Tätigkeitsbereichen der Holding ihre Zuständigkeiten und Befugnisse zu. Er beschliesst ein Organisationsreglement der Holding. c) Er legt die Finanzpolitik fest und organisiert das Rechnungswesen. Gleichzeitig ist er für die Rechnungslegung verantwortlich und muss den Geschäftsbericht der Ge-

neralversammlung zur Genehmigung vorlegen. Im übrigen genehmigt er die wichtigen Beteiligungsgeschäfte, welche die Rüstungs- und Unterhaltungsunternehmen entsprechend den Statuten der Holding vorlegen müssen. d) Er wählt aus seinen Mitgliedern den Präsidenten der Holding sowie je ein Mitglied, das jeweils im der Tochtergesellschaften Einsitz nimmt. Diese Vertretung soll in jedem Rüstungs- und Unterhaltungsunternehmen die Interessen des Bundes in den wichtigen Geschäftsangelegenheiten wahren und einen direkten Einfluss auf die Unternehmenspolitik gewährleisten. e) Er ist dafür verantwortlich, dass die Rüstungs- und Unterhaltungsunternehmen eine objektive und einheitliche Personalpolitik befolgen.

#### **Frage**

*Wie gedenkt der Bundesrat dem Parlament die Ergebnisse seiner Aufsicht zu unterbreiten?*

#### **Antwort**

Die Berichterstattung erfolgt im Rahmen des Geschäftsberichts des Bundesrats.

#### **Frage**

*Wie ist der Stand der Arbeiten bei der Neuformulierung der Richtlinien von 1974 über die Vertretung von Bundesinteressen in Gesellschaften?*

#### **Antwort**

Ein erster Entwurf der überarbeiteten Weisungen ist bereits vorhanden. In den nächsten Wochen wird dieser verwaltungsintern noch bereinigt. Der Bundesrat wird die revidierten Weisungen voraussichtlich im 1. Quartal 1998 verabschieden. Die Weisungen sind relativ allgemein gehalten. Sie werden durch konkrete Leitlinien und Pflichtenhefte der Departemente ergänzt.

# Die wichtigsten Aufgabengebiete

## Soziale Sicherheit – Gesellschaftspolitik – Gesundheit

### Krankenversicherungsgesetz

#### Frage

*Hat das neue Krankenversicherungsgesetz (KVG) nach Auffassung des Bundesrats im Gesundheitsbereich mehr Konkurrenz gebracht?*

#### Antwort

Die Versicherer reagieren auf die grössere Konkurrenz, indem sie alternative Versicherungsformen, die das neue Gesetz zulässt, anbieten (z. B. Einschränkung der Wahl der Leistungserbringer in Netzwerken). Die Beteiligung der Leistungserbringer, insbesondere der Ärzteschaft, zeigt, dass die Konkurrenz auch zwischen ihnen funktioniert. Der Druck der Versicherer ist auch auf dem Medikamentenmarkt und bei den Krankenhäusern spürbar. Der Bundesrat richtet sein Augenmerk insbesondere darauf, dass die Versicherten vor Praktiken geschützt werden, welche Versicherer einführen könnten, indem sie den Wechsel von einzelnen Versicherungsträgern zu anderen Versicherern begünstigen oder die obligatorische Versicherung missbräuchlich an die Zusatzversicherung binden.

#### Frage

*Hat sich nach Auffassung des Bundesrats durch das neue KVG die Kostenwahrheit bei den Krankenkassenleistungen verbessert?*

#### Antwort

Die Tatsache, dass die Pflichtleistungen für alle Versicherer gleich sind, ermöglicht es sicherlich, bessere Vergleiche anstellen zu können. Die Kostenwahrheit der Versicherer wird durch das Bundesamt für Sozialversicherung kontrolliert. Dies geschieht insbe-

sondere bei der Genehmigung der Prämien für das nächste Jahr, die sich auf die Ausgaben des vorangegangenen Jahres stützen. Diese Kontrolle ist noch verfeinert und das Verfahren durch den Einbezug der Kantone vervollständigt worden.

#### Frage

*Beabsichtigt der Bundesrat, die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen zu bremsen? Wie schätzt er die Entwicklung ein?*

#### Antwort

Der Bundesrat hat 1997 alle Möglichkeiten ausgeschöpft, die ihm zur Verfügung stehen, um bei der Festsetzung der Tarife und Leistungen zu Lasten der Krankenversicherung zu intervenieren. Gebrauch gemacht von dieser Kompetenz hat er auf dem Gebiet der Analysen (Senkung der Tarife von Analysen, die in Arztpraxen durchgeführt werden) und der Arzneimittel (Senkung der Arzneimittelpreise nach internationalem Vergleich). Zudem hat er seine Interventionsmöglichkeiten im Bereich Spitex-Leistungen und Pflegeheime ausgeweitet. Auf den 1. Januar 1998 sind Rahmentarife in Kraft gesetzt worden. Diese Anstrengungen werden fortgeführt und durch Entscheide ergänzt werden, die der Bundesrat als Beschwerdeinstanz bei Streitigkeiten über Tarife fällt, welche von den Kantonsregierungen genehmigt oder von diesen aufgrund fehlender Tarifverträge festgelegt werden.

Der moderate Anstieg der Prämien für 1998 (5,8% im schweizerischen Durchschnitt, gegenüber 12% für 1997) ist ein Zeichen dafür, dass diese Massnahmen eine gewisse Wirkung erzielen. Die für 1998 zu erstellende Spitalplanung dürfte mittelfristig auf die Kosten der Spitalleistungen, die rund die Häl-

te aller Ausgaben zu Lasten der Krankenversicherung ausmachen, entscheidenden Einfluss nehmen.

Die andere Kostenkomponente, nämlich die Zahl der vergüteten Leistungen, kann der Bundesrat weniger beeinflussen. Eine bedeutende Erhöhung der Franchise oder der Kostenbeteiligung der Versicherten kann nur mit Vorsicht in Betracht gezogen werden, da sonst die Gefahr bestünde, die Ziele einer obligatorischen Sozialversicherung nicht zu erreichen und einem Teil der Bevölkerung den Zugang zur medizinischen Versorgung zu erschweren.

### **Frage**

*Ist der Bundesrat noch immer der Ansicht, der Zweck des neuen KVG sei, die Kostenentwicklung zu bremsen?*

### **Antwort**

Mit Sicherheit handelt es sich dabei, wie in allen europäischen Ländern, um eines der vordringlichen Ziele des KVG. Dieses Ziel muss mit allen Partnern angestrebt werden, wobei das Gesetz gewisse Instrumente zur Verfügung stellt, die anzuwenden sind. So muss die Spital- und Pflegeheimplanung beispielsweise von den Kantonen erarbeitet werden. Für die Tarifverträge sind die Leistungserbringer und die Versicherer zuständig. Als letzte Instanz fungieren auch hier die Kantone, welche die Genehmigung erteilen. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Vielzahl der an ihn gerichteten Beschwerden ein Beweis für die Härte der Verhandlungen auf diesem Markt ist, bei dem es um mehr als 15 Milliarden Franken geht.

### **Frage**

*Ist der Bundesrat der Ansicht, das neue Versicherungssystem vermöge die Ausgaben zu bremsen? Sollte nach seiner Auffassung die Liste der von der Grundversicherung übernommenen Leistungen nicht gekürzt werden?*

### **Antwort**

Das KVG hat für die Gesamtbevölkerung den bestehenden Bedarf an Gesundheitsversorgung zu decken. Der Bundesrat stellt die Rationalisierung der zu erbringenden Leistungen in den Mittelpunkt. Rationalisiert werden soll auch ihre Qualität, die es er-

laubt, unzweckmässige Untersuchungsintervalle zu vermeiden, sowie die Kontrolle ihrer Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit, wie dies im Gesetz vorgesehen ist. Eine Beschränkung der Pflichtleistungen hat diesen Anforderungen zu genügen. Die Leistungskommission, welche das EDI bei der Bezeichnung der Leistungen berät, sorgt für die Evaluation dieser Kriterien bei neuen Leistungen oder bei jenen, deren Rückerstattung umstritten ist. Sie achtet vor allem auf eine wirtschaftliche Analyse. Besondere Aufmerksamkeit wird auch einer allfälligen Anerkennung neuer Leistungserbringer geschenkt.

### **Frage**

*Hält der Bundesrat das KVG nicht auch für zu föderalistisch?*

### **Antwort**

Die den Kantonen im Gesundheits- und Sozialhilfebereich übertragene Zuständigkeit gestaltet die Interventionen des Bundes in der Tat problematischer. Dies zeigt sich am Beispiel der sehr unterschiedlichen Systeme zur Durchführung der Prämienverbilligung in den Kantonen. Eine gewisse Vereinheitlichung in diesem Bereich wäre sicherlich wünschenswert und wird auch in Betracht gezogen. Die offensichtlichen Unterschiede bei den Kosten und infolgedessen auch bei den Prämien der einzelnen Kantone lassen den Gedanken einer Vereinheitlichung der Tarife beispielsweise kaum zu. Es sei jedoch in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass die Tarifstruktur für Einzelleistungen gesamtschweizerisch gleich zu sein hat. Beim unterschiedlichen Einrichtungsangebot der Kantone ist indes eine kantonale Planung sinnvoll. Dadurch, und dies hat der Bundesrat auch immer betont, sollen jedoch kantonsübergreifende Vereinbarungen nicht ausgeschlossen werden.

### **Frage**

*Sieht der Bundesrat Massnahmen vor, um die Transparenz der Rechnungsablegung durch die Krankenkassen zu verbessern?*

### **Antwort**

Die vom Bundesamt für Sozialversicherung für die Kontrolle benötigten Daten werden von den Versicherern bereitgestellt. Es bleibt aber die Frage der

Veröffentlichung der Daten jedes einzelnen Versicherers. Die Gesamtdaten stehen bereits zur Verfügung. Die Veröffentlichung hat sowohl dem Da-

tenschutz als auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass jeder Versicherer ein mit den anderen Versicherern konkurrierendes Unternehmen ist.

## **Infrastruktur – Umwelt – Raumordnung**

### **Alpenschutzartikel**

Wird beantwortet im Abschnitt Legislaturplanung des gleichen Berichtbandes

### **Haftpflicht für Stauanlagen**

Wird beantwortet im Abschnitt Legislaturplanung des gleichen Berichtbandes

## **Aussenbeziehungen**

### **Situation in Algerien: Position der Schweiz**

Die Schweizer Botschaft in Algier ist nach wie vor nicht besetzt. Gleichzeitig hat sich die Situation in Algerien in den letzten Wochen verschärft, was auch zu Kritik am Schweigen der offiziellen Schweiz angesichts der Situation der Menschenrechte in diesem Land geführt hat.

#### **Frage**

*Wann gedenkt der Bundesrat die Schweizer Botschaft in Algier wieder zu besetzen?*

#### **Antwort**

Das schweizerische Personal unserer Botschaft in Algier wurde im September 1994 aus Sicherheitsgründen zurückgezogen. Gegenwärtig wird verwal-

tungsintern die Frage einer Wiederaktivierung der Botschaft geprüft. Eine Präsenz vor Ort würde es uns erlauben, unsere Interessen besser wahrzunehmen, die Lage präziser und umfassender zu analysieren, namentlich betreffend der Menschenrechtslage und der Asylpolitik, sowie den politischen Dialog zu fördern.

#### **Frage**

*Welche Haltung nimmt der Bundesrat gegenüber der algerischen Regierung ein?*

#### **Antwort**

Die Schweiz unterhält normale diplomatische Beziehungen mit Algerien. Der Bundesrat verfolgt aufmerksam die Entwicklung der Lage in Algerien und hat mehrfach die dramatischen Gewalttaten klar verurteilt. Die algerische Regierung ist nicht der Ansicht,

dass es sich um einen Bürgerkrieg im völkerrechtlichen Sinne, sondern um einen internen Konflikt handelt. Unter diesen Umständen sind die Einflussmöglichkeiten auf den algerischen Staat beschränkt. Unsere Gesprächsbereitschaft wurde informell signalisiert und es wurde über eine mögliche Vermittlerrolle der Schweiz diskutiert. Diese Aktionen, wie diejenigen anderer Staaten und der UNO, konnten aber nicht weiter verfolgt werden, da die algerische Regierung jede «Einmischung in die inneren Angelegenheiten» entschieden zurückweist.

### **Frage**

*Nach welchen Kriterien werden algerische Asylbewerber aufgenommen resp. ausgeschafft?*

### **Antwort**

Asyl wird Personen gewährt, die glaubhaft machen können, dass sie der Verfolgung durch die Staatsorgane, welche die öffentliche Gewalt innehaben, ausgesetzt sind. Die Nachteile, die von den islamistischen Gruppen herrühren, sind asylrechtlich nicht relevant, da diese keine dauerhafte oder tatsächliche Gewalt über einen bestimmten grösseren Teil des algerischen Staatsgebiets ausüben. Erscheint eine individuelle Verfolgung durch Dritte glaubhaft, wird auf den Vollzug der Wegweisung verzichtet und die vorläufige Aufnahme verfügt. Dies betrifft vor allem Personen, die wegen ihres Engagements für die Freiheit verfolgt werden (Lehrkräfte, Journalisten, medizinisches Personal, in bestimmten Berufen und Vereinigungen tätige Frauen, Gewerkschafter und Menschenrechtsaktivisten). Die Praxis des Bundesamtes für Flüchtlinge wird von der Schweizerischen Asylrekurskommission gutgeheissen. Die Praxis der Schweizer Behörden steht in Einklang mit jener der Länder der Europäischen Union.

### **Rolle der Task Force**

Die zu Beginn der Diskussionen über die Rolle der Schweiz im 2. Weltkrieg eingesetzte Task Force hat sich bemüht, die Position der Schweiz im Ausland

darzulegen. Auch wenn das Thema nach wie vor aktuell ist, geraten die Schweizer Vergangenheit wie der Umgang der offiziellen Schweiz mit ihr – und damit die Task Force – nicht mehr täglich in die Schlagzeilen der nationalen und internationalen Presse.

### **Frage**

*Welches ist die heutige Rolle der Task Force?*

### **Antwort**

Die Aufarbeitung unserer jüngsten Geschichte ist trotz der sich ständig verbessernden Situation für die Schweiz und des rückläufigen Medieninteresses noch lange nicht abgeschlossen. Die Schweiz wird ihre Arbeiten ernsthaft und konkret weiterführen, aber auch offensichtlich ungerechtfertigte Angriffe zurückweisen. Die Hauptaufgabe der Task Force «Schweiz – Zweiter Weltkrieg» besteht deshalb weiterhin darin, die Interessen der Schweiz in der fortwährenden internationalen Diskussion zu vertreten, speditives und kohärentes Handeln auf Bundesebene sicherzustellen und Antworten auf höchst komplexe politische, historische und rechtliche Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, zu erteilen. Ein prägnantes Beispiel diesbezüglich stellte die Vertretung der schweizerischen Interessen an der Londoner Konferenz über Nazigold (2–4.12.1997) dar. Schliesslich koordiniert sie die Massnahmen der wichtigsten Gremien, die sich mit der Materie befassen (Unabhängige Expertenkommission, «Independent Committee of Eminent Persons», Schweizer Fonds für bedürftige Opfer des Holocaust). Die Task Force bildet die Kontaktdrehscheibe bezüglich der Problematik für alle interessierten Kreise und Organisationen in der Schweiz und im Ausland, namentlich für Regierungsstellen im In- und Ausland, jüdische Organisationen, Vereinigungen für Holocaustopfer, Banken, Versicherungen und andere Wirtschaftszweige sowie Medien.

### **Frage**

*Trifft es zu, dass es zwischen der Task Force und der Schweizer Botschaft in den USA Doppelspurigkeiten gibt?*

**Antwort**

Die grundsätzlich sich ergänzende Aufgabenverteilung zwischen der Task Force und unseren Vertretungen in den USA folgt funktionalen Erfordernissen. Es ist völlig unzutreffend zu behaupten, dass es zwischen der Task Force und unserer Botschaft Doppelspurigkeiten gibt. Die aktuelle Kontroverse verlangt, dass die inhaltliche Botschaft (schweizerische Initiativen, laufende Anstrengungen usw.) auf dem ganzen Staatsgebiet der Vereinigten Staaten, dabei besonders in Washington und New York, bei allen interessierten Kreisen unermüdlich vermittelt und wiederholt wird. Unsere Vertretungen garantieren damit die Kontinuität des Dialoges mit allen relevanten Gesprächspartnern, um den Vorstössen und punktuellen Gesprächen des Chefs der Task Force die besten Erfolgsaussichten zu sichern. Es muss im Auge behalten werden, dass die Botschaft nicht ihre ganze Aufmerksamkeit auf die im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg stehenden Fragen richten kann. Es wäre in der Tat unzweckmässig, dass unser Botschafter in den Augen seiner Gesprächspartner ausschliesslich mit einem einzigen, im übrigen problematischen Aspekt der bilateralen Beziehungen in Verbindung gebracht wird. Angesichts dessen, dass ein in einem Gastland residierender Botschafter gemäss diplomatischen Gepflogenheiten sowie aus politischen und formalen Gründen nicht vorgeladen werden darf, um vor gesetzgebenden Ausschüssen jedwelcher Stufe zu erscheinen, ist es zweckmässig, dass die Interventionen vor solchen Komitees («hearings») zum Aufgabengebiet des Chefs der Task Force gehören, der in den USA als Hauptverantwortlicher des Dossiers anerkannt wird. Was die gezielten Interventionen bei der amerikanischen Administration, den lokalen Behörden, der jüdischen Gemeinschaft und den Medien betrifft, ist es wichtig, dass der Chef der Task Force an Ort direkte Kontakte pflegen kann, und zwar in enger Zusammenarbeit mit unserer Botschaft in Washington und den betroffenen Generalkonsulaten, insbesondere demjenigen in New York.

**Frage**

*Erachtet der Bundesrat die Delegation des Leiters der Task Force als Vertreter der Schweiz an eine französische TV-Sendung als richtig?*

**Antwort**

In bezug auf die Stellungnahme von Botschafter Thomas G. Borer, Chef der Task Force, zum BBC-Film «Nazigold» im Rahmen der am 2.10.97 ausgestrahlten Sendung «Envoyé spécial» (France 2) stellte sich die Frage anders: Die für die Sendung «Envoyé spécial» verantwortlichen Redaktoren fragten bei der Task Force nicht allgemein um die Präsenz eines Vertreters der Schweiz nach, sondern luden Botschafter Borer persönlich ein. Sie begründeten ihre Einladung explizit damit, dass der Leiter der für den Themenbereich Schweiz – Zweiter Weltkrieg eingesetzten Task Force im Anschluss an die Vorführung des BBC-Films die Gelegenheit erhalten sollte, zu den Thesen des Films Stellung zu nehmen sowie auch den gegenwärtigen Umgang der Schweiz mit der Problematik darzulegen. Die Verantwortlichen hatten ursprünglich in Aussicht gestellt, neben Herrn Borer einen Schweizer Historiker auftreten zu lassen. Erst wenige Tage vor Aufzeichnung der Sendung wurde der Task Force mitgeteilt, dass Nationalrat Ziegler der Partner sein werde. Als diese daraufhin vorschlug, Herrn Borer durch einen anderen Schweizer Parlamentarier zu ersetzen, wurde dies abgelehnt; wenn Herr Borer nicht teilnehme, werde eben Herr Ziegler alleine auftreten. Eine Teilnahme von Botschafter Borer erschien daher als sinnvoll, weil er sich seit Oktober 1996 mit sämtlichen Aspekten des Themenbereichs Schweiz – Zweiter Weltkrieg und den in diesem Zusammenhang getroffenen Massnahmen intensiv befasst hatte. Angesichts des anhaltend grossen Interesses der ausländischen Medien gehört es im übrigen zu den wichtigen Aufgaben des Chefs der Task Force, die Haltung der Bundesbehörden vor den Medien zu erklären und damit einem breiten Publikum bekanntzumachen.

# Sicherheit

## Instrumente der Schweizer Sicherheitspolitik

### Frage

*Die Sicherheitspolitik der Schweiz hat mit dem Fall der Berliner Mauer eine neue Dimension bekommen. Die Komponente der militärischen Landesverteidigung hat gegenüber der aussenpolitischen Komponente an Bedeutung verloren. Die zivile Komponente des EDA ist unter den heutigen Verwaltungsstrukturen im Vergleich zum bedeutenden militärischen Instrumentarium des EMD noch wenig entwickelt. Müsste nach Auffassung des Bundesrats unserem aussenpolitischen Instrumentarium in Sachen Sicherheitspolitik nicht mehr Gewicht verliehen werden?*

### Antwort

Im Bericht des Bundesrats über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren ist die Förderung von Sicherheit und Frieden erstgenanntes Postulat. Die menschliche Dimension, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und die Unterstützung demokratischer Prozesse sind denn auch zentrale Anliegen unseres Engagements in OSZE, «Partnership for Peace» sowie friedensfördernden Massnahmen der UNO. In diesem Sinne hat die Schweiz 1996 die OSZE-Präsidentschaft übernommen und konnte so sicherheitspolitische Entwicklungen Europas direkt mitbeeinflussen. Die von der OSZE seit der Charta von Paris von 1990 und dem Folgetreffen von Helsinki im

Jahre 1992 neu geschaffenen Instrumente der Langzeitmissionen, des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte sowie des Hochkommissars für nationale Minderheiten werden durch die Schweiz aktiv und operationell unterstützt.

Nach dem negativen Ausgang der Blauhelmabstimmung wurden die zivilen friedensfördernden Einsätze verstärkt. 1997 stand dafür ein Budget von etwas über 24 Millionen Franken zur Verfügung. Schwerpunkte sind dabei der Einsatz von zivilen Experten sowie die Durchführung konkreter Projekte. Ferner stellte die Schweiz Militärbeobachter für UNO-Missionen und führt Logistikeinsätze durch, wie gegenwärtig mit der OSZE «Swiss Headquarter Support Unit» in Bosnien-Herzegowina. 1997 wurden dabei Gesamtmittel von 15,7 Millionen Franken eingesetzt. Detailliert werden die schweizerischen Aktivitäten im Rahmen von OSZE und PFP im Ersten Abschnitt dargestellt.

Gemäss dem «Leitbild Nord-Süd» ist es auch Ziel der Entwicklungspolitik, durch die Förderung guter Regierungspolitik, der Menschenrechte, des Rechtsstaates und demokratischer Prozesse ihren Beitrag zu Sicherheit und Frieden zu leisten. Dieser sicherheitspolitischen Ausrichtung hat der Bundesrat auch in seinen Jahreszielen 1998 (Bundesratsbeschluss vom 26.11.1997) Rechnung getragen (Ziel 26 «Konsolidierung der Beteiligung an Partnership for Peace» sowie Ziel 27 «Unterbreitung neuer sicherheitspolitischer Leitlinien»).

# Bereichsübergreifende Aspekte

## Jahresziele: Soll-Ist-Vergleich

### Frage

*In seiner Jahresplanung 1997 (Bundesratsbeschluss vom 2.12.1996) hat der Bundesrat u.a. Parlamentsgeschäfte 1997 nach Schwerpunkten festgelegt und sie terminlich eingeordnet (Anhang 2). Verschiedene Gesetzesvorlagen wurden aber noch nicht vorgelegt (z. B. Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundesrats).*

*Die GPK zeigt Verständnis für die nötigen Änderungen in der Prioritätensetzung im Verlaufe eines Geschäftsjahres, möchte aber vom Bundesrat wissen, welche Gründe ihn zu diesen zeitlichen Verschiebungen bewogen haben.*

### Antwort

In der Tat konnten gegenüber der Jahresplanung 1997 des Bundesrats verschiedene Geschäfte nicht wie vorgesehen dem Parlament unterbreitet werden. Die relativ grosse Anzahl geht dabei zum einen darauf zurück, dass der Bundesrat seine Jahresziele 1997 gegenüber der Planung der Vorperiode im Sinne einer klaren Führung bewusst ambitionierter gesetzt hat. Dazu kommt, dass verschiedene, gegen Ende des Jahres zur Verabschiedung vorgesehene Geschäfte geringe Verzögerung erfahren haben und erst zu Beginn des Jahres 1998 verabschiedet werden können. Dadurch wird die tatsächliche Bilanz verzerrt.

Betreffend die Hintergründe der verschiedenen Verzögerungen vermutet die GPK zurecht, dass diese teilweise auf eigentliche Prioritätenänderungen zurückzuführen sind. Wie eine Betrachtung der Geschäfte im einzelnen zeigt, sind die Gründe indes-

sen vielfältiger. Insgesamt sind diese – neben eigentlichen Neuorientierungen bei einzelnen Sachfragen – wesentlich auf die heutigen Rahmenbedingungen der politischen Entscheidungsprozesse, auf strukturelle Schwächen der herkömmlichen Verwaltungsstrukturen und -abläufe sowie auf einen Mangel an personellen Ressourcen in zeitkritischen Momenten und/oder in strategisch wichtigen Funktionen zurückzuführen. Übersichtsmässig lassen sich die Gründe für Verschiebungen wie folgt zusammenfassen:

- nicht beeinflussbarer Verlauf internationaler Verhandlungen, Rechts- und anderer Entwicklungen (allenfalls mit Anpassung der Prioritätenordnung als Konsequenz);
- hohe Komplexität zu lösender Sachprobleme sowie starke gegenseitige Verknüpfung verschiedener Bereiche; Unterschätzung des Koordinationsaufwandes sowie der (oftmals unterschiedlichen) Entwicklungsverläufe verschiedener Probleme;
- Kapazitäts- und Flexibilitätsprobleme der zuständigen Fachstellen mangels ausreichender Ausstattung mit personellen Ressourcen (allenfalls mit Anpassung der Prioritätenordnung als Konsequenz); Mangel an verwaltungsinternem Management-Freiraum für rasche ad hoc-Lösungen;
- ungeplante Verzögerungen in der parlamentarischen Beratung resp. mangels rechtzeitigem Vorliegen eines Volksentscheids; Verzögerungen aufgrund von aufwendiger Konsenssuche;
- erschwerte Problembearbeitung durch Verwaltung infolge von anstehenden oder laufenden Anpassungen der Verwaltungsstrukturen selbst (Regierungs- und Verwaltungsreform).

Diese Sachverhalte sind aufgrund der Analyse-  
Arbeiten für eine Regierungs- und Verwaltungs-  
reform seit Jahren bekannt und haben den Bundesrat  
schon anfangs der 90er Jahre bewogen, Vorschläge

zu einer Staatsleitungs-, Regierungs- und Verwal-  
tungsreform vorzulegen. Im einzelnen lassen sich die  
Verzögerungen der verschiedenen Geschäfte wie  
folgt begründen:

## Übersicht über 1997 nicht erledigte Jahresplanungsgeschäfte

### Geschäfte der Jahresplanung 1997 (nach Departementen)

#### Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

#### Verschiebungsgründe

- Bericht über die sektoriellen Verhandlungen  
Schweiz/EU unter Einschluss von Botschaften  
über verschiedene, vom Parlament zu genehmi-  
gende Vereinbarungen und innerstaatliche Rechts-  
anpassungen  
Verhandlungsverlauf insbesondere im Dossier Landverkehr
- Botschaft zur Initiative «Ja zu Europa»  
Ausgang der bilateralen Verhandlungen als wichtige Grundlage für  
die inhaltliche Stossrichtung der Botschaft
- Übereinkommen über die Verhütung und Bestra-  
fung des Völkermordes  
Ratifikation setzt eine Anpassung des Strafgesetzbuches (inkl.  
Vernehmlassungsverfahren) voraus, deren Bearbeitungsaufwand  
unterschätzt worden ist
- Botschaft über die Weiterführung der Zusammen-  
arbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten  
Arbeiten sistiert aufgrund pender Entscheide im Dossier  
Verwaltungsreform zur Aufgabenteilung zwischen EDA und EVD

#### Eidgenössisches Departement des Innern

- Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen  
Stoffen und Zubereitungen  
Aufgrund der Verschiebung des BUWAL in das UVEK wurde  
Neubeurteilung der bundesinternen Zuständigkeiten sowie fundierte  
Überprüfung der Totalrevision nötig (neue bundesinterne Schnittstel-  
lenprobleme, Vollzugsaufteilung Bund/Kantone)
- Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlasse-  
nenversicherung im Bereich der freiwilligen Ver-  
sicherung  
hohe Komplexität in konzeptioneller Hinsicht sowie schwierige  
Vollzugsbedingungen (Vollzug im Ausland)

- Revision des Bundesgesetzes über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee und Zivilschutz  
Vorlage wurde zurückgestellt bis nach Vorliegen des IDAFiSo2-Berichts (Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen)
- Bundesgesetz über die Heilmittel  
Verzögerungen im Jahre 1996 wurden bei der Vorbereitung der bundesrätlichen Planung für 1997 versehentlich nicht berücksichtigt
- Bericht über lufthygienische Massnahmen des Bundes  
Verschiebung aufgrund von Verzögerungen bei der Anpassung der Luftreinhalteverordnung und der Verabschiedung der Verordnung über die Lenkungsabgaben auf flüchtigen organischen Verbindungen VOC
- Übereinkommen über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut  
Abklärungsbedarf grösser als ursprünglich voraussehbar
- Ratifizierung der ECE/UNO-Konvention über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen  
Kapazitätsprobleme bei der zuständigen Fachstelle bei Durchführung Vernehmlassungsverfahren
- Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie  
Vorarbeiten waren aufwendiger als geplant

## **Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement**

- Freizügigkeit der Anwälte  
Aufgrund der intensiven Befassung mit Fragen der «Nachrichtenlosen Vermögen und dem 2. Weltkrieg» wurde das Geschäft in der Priorität zurückgestuft
- Formulierung von Zielen, Inhalten und Instrumenten einer umfassenden Migrationspolitik mit Einbezug aller Politikbereiche  
Verzögerung betr. Bericht zuhanden Parlament zu einer künftigen Migrationspolitik; Vollzug im Flüchtlingsbereich insbesondere bezüglich Bosnien und Bundesrepublik Jugoslawien verbessert
- Massnahmenpaket «Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtstaatlichkeit in der Strafverfolgung»  
sachlich zusammenhängend und damit vom Zeitplan her abhängig von Bundesgesetz über die Überwachung der Post- und Fernmeldeverkehrs sowie den Einsatz technischer Überwachungsgeräte
- Bundesgesetz über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sowie den Einsatz technischer Überwachungsgeräte  
Verzögerungen aufgrund des Verlaufs der parlamentarischen Beratungen über das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
- Gerichtsstandgesetz  
Bearbeitung war abzustimmen auf die ersten Ergebnisse der Kommissionsberatungen zur Verfassungsreform

## Eidgenössisches Militärdepartement

- Revision des Disziplinarstrafrechtes Kapazitätsengpässe beim Oberauditorat

## Eidgenössisches Finanzdepartement

- Rahmenstatut PKB im Hinblick auf eine Neuorganisation der EVK müssen die gesetzlichen Grundlagen generell überprüft werden; allenfalls muss Vorgehen neu festgelegt werden
- Subventionsbericht I ursprüngliche Erstreckung des Zeitplans aufgrund umfangreicher Abklärungsarbeiten im Zusammenhang mit dem Aufbau einer Subventionsdatenbank
- Dritter Verpflichtungskredit zur Verwirklichung des Konzepts Alptransit Ausarbeitung und Unterbreitung der Botschaft erst nach Vorliegen eines positiven Volksentscheids zu Bau und Finanzierung der grossen Eisenbahn-Infrastrukturen zweckmässig
- Totalrevision des Zollgesetzes Anpassung des ursprünglichen Fahrplans im Hinblick auf eine stärkere Anlehnung an (sich rasch wandelndes) internationales Recht (Zollkodex der EG inkl. Verfahrensrecht); bessere Abstimmung auf neue steuerrechtliche Bestimmungen (Mineralölsteuer, Mehrwertsteuer)

## Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

- Änderung des Bundesbeschlusses über das gewerbliche Bürgschaftswesen und des Bundesgesetzes über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten Art und Ausmass der notwendigen gesetzlichen Änderungen werden erst 1998 sichtbar
- Gesetzesänderungen zur Reform der Berufsbildung Verzögerungen aufgrund parlamentarischer Beratungen des Berufsbildungsberichts

## Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

- Koordination der Entscheidverfahren aufgrund kontroverser Vernehmlassungsergebnisse aufwendige Kompromissuche
- Botschaft/Sanierungskonzept und Erster Verpflichtungskredit betreffend Lärmsanierung des Eisenbahnnetzes Ausarbeitung und Unterbreitung der Botschaft erst nach Vorliegen eines positiven Volksentscheids zu Bau und Finanzierung der grossen Eisenbahn-Infrastrukturen
- Ausführungsgesetzgebung Alpenschutzartikel Verlauf der bilateralen Verhandlungen; Resultate der parlamentarischen Beratungen zur Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe als Voraussetzung für die Alpentransitabgabe
- Neue Leistungsvereinbarung zwischen Bund und den Schweizerischen Bundesbahnen Verzögerung der parlamentarischen Beratung der Vorlage zur Bahnreform sowie des Inkraftsetzungstermins (statt 1.1.98 neu 1.1.99); Leistungsvereinbarung muss in Kenntnis der Parlamentsbeschlüsse zur Bahnreform und nahe an dessen Inkraftsetzungstermin behandelt werden
- Bundesgesetz über die Haftpflicht für Stauanlagen Verzögerungen bei der Auftragsvergabe einer Expertenstudie führten zu Verschiebung der gesetzgeberischen Folgearbeiten

# Jahresziele 1997 des Bundesrats im Überblick:

## Bilanz Ende 1997

<b>Ziel 97-1</b>	Abschluss der parlamentarischen Beratung der Verfassungsreform in den Kommissionen	<i>realisiert</i>
<b>Ziel 97-2</b>	Umsetzung der Regierungs- und Verwaltungsreform und Einführung neuer Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung	<i>überwiegend realisiert</i>
<b>Ziel 97-3</b>	Sanierung der PKB; Überprüfung Vorsorgekonzept	<i>nicht realisiert</i>
<b>Ziel 97-4</b>	Reformvorschläge zur Haushaltsanierung auf Verfassungs- und Gesetzesstufe	<i>überwiegend realisiert</i>
<b>Ziel 97-5</b>	Anpassung der Unternehmensbesteuerung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit	<i>realisiert</i>
<b>Ziel 97-6</b>	Realisierung des Finanzierungskonzepts zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs	<i>nicht realisiert</i>
<b>Ziel 97-7</b>	Förderung des Binnenmarkts Schweiz, gezielte Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen	<i>teilweise realisiert</i>
<b>Ziel 97-8</b>	Grundsatzentscheid zur Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus	<i>realisiert</i>
<b>Ziel 97-9</b>	Rückgewinnung des Status «BSE-freies Land»	<i>nicht realisiert</i>
<b>Ziel 97-10</b>	Sicherung der Beteiligung an Forschung und Bildungsprogrammen auf internationaler Ebene, Vereinfachung von Strukturen und Verfahren in Hochschulpolitik und Forschungsförderung	<i>teilweise realisiert</i>
<b>Ziel 97-11</b>	Reform der Berufsbildung	<i>nicht realisiert</i>
<b>Ziel 97-12</b>	Weiterführung der Grundlagenarbeiten zur Finanzierung der sozialen Sicherheit – Massnahmen zur finanziellen Sicherung der Sozialwerke – Schaffung einer Mutterschaftsversicherung und Anpassungen im Leistungsbereich	<i>überwiegend realisiert</i>

<b>Ziel 97-13</b>	Vorgehensentscheide betreffend eine Revision der Betäubungsmittelgesetzgebung	<i>realisiert</i>
<b>Ziel 97-14</b>	Massnahmen betreffend die Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften, Vorschläge zur Anpassung der vorhandenen Rechtsgrundlagen	<i>teilweise realisiert</i>
<b>Ziel 97-15</b>	Konkretisierung einer künftigen Migrationspolitik – Vollzug der geltenden Flüchtlingspolitik	<i>teilweise realisiert</i>
<b>Ziel 97-16</b>	Weiterentwicklung der nachhaltigen Umweltschutzpolitik in den Bereichen Klima, Luftreinhaltung und Landschaftsschutz	<i>überwiegend realisiert</i>
<b>Ziel 97-17</b>	Massnahmen für eine nachhaltige, marktwirtschaftlich ausgerichtete Verkehrspolitik, Massnahmen zur Lärmsanierung des Eisenbahnnetzes	<i>teilweise realisiert</i>
<b>Ziel 97-18</b>	Umsetzung des Alpenschutzartikels mittels nichtdiskriminierender, marktwirtschaftlicher Massnahmen	<i>nicht realisiert</i>
<b>Ziel 97-19</b>	Verstärkung des Programms Energie 2000 – Vorgehensentscheide betreffend die zukünftige Elektrizitätsversorgung	<i>überwiegend realisiert</i>
<b>Ziel 97-20</b>	Umsetzung der Ergebnisse der bilateralen Verhandlungen mit der EU und Abstimmungen über weitere integrationspolitische Schritte	<i>nicht realisiert</i>
<b>Ziel 97-21</b>	Anpassungen des innerstaatlichen Rechts im Rahmen der Weiterentwicklung des WTO-Vertrags	<i>teilweise realisiert</i>
<b>Ziel 97-22</b>	Abklärung des Schicksals von Vermögenswerten aus dem Zweiten Weltkrieg	<i>realisiert</i>
<b>Ziel 97-23</b>	Aktive Mitarbeit in der OSZE-Troika	<i>realisiert</i>
<b>Ziel 97-24</b>	Vorbereitung der schweizerischen Beteiligung an «Partnership for Peace» (Pfp)	<i>realisiert</i>
<b>Ziel 97-25</b>	Stärkung des Instrumentariums zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität	<i>nicht realisiert</i>

# Wichtigste geplante Parlamentsgeschäfte 1997

## Institutionen und Finanzen

### Stand der Realisierung

(in Erfüllung Jahresplanung 97)

### Staatsleitungs- und Verfassungsreform

- Botschaft vom 14.4.97
- Bundesgesetz über die Schweiz. Rüstungsbetriebe
  - Rahmenstatut PKB
  - Koordination der Entscheidverfahren

### Finanzpolitik und Bundeshaushalt

- Botschaft vom 16.6.97
- Botschaft vom 26.3.97
- Bericht vom 25.6.97
- Sanierungsplan 2001
  - Reform der Unternehmensbesteuerung
  - Subventionsbericht I
  - Dritter Verpflichtungskredit zur Verwirklichung des Konzepts Alptransit
  - Erster Verpflichtungskredit betr. Lärmsanierung des Eisenbahnnetzes

## Die wichtigsten Aufgabengebiete

### Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit

- Botschaft vom 26.2.97
- Botschaft vom 3.3.97
- Botschaft vom 19.2.97
- Änderung des Bundesbeschlusses über das gewerbliche Bürgschaftswesen und des Bundesgesetzes über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten
  - Bundesgesetz über die Spielbanken
  - Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für Kosten- und Bewirtschaftungsbeiträge sowie Investitionskredite in der Landwirtschaft bis zum Inkrafttreten des neuen Landwirtschaftsgesetzes
  - Totalrevision des Zollgesetzes
  - Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz)
  - Bundesbeschluss über Rahmenkredite für den Wohnungsbau
  - Freizügigkeit der Anwälte

## **Forschung und Bildung in Wirtschaft und Gesellschaft**

- Gesetzesänderungen zur Berufsbildung

## **Soziale Sicherheit – Gesellschaftspolitik – Gesundheit**

- Botschaft vom 1.5.97
  - Bundesgesetz über die Verwendung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der AHV/IV
  - Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung im Bereich der freiwilligen Versicherung (Neukonzeption der freiwilligen AHV/IV für Auslandschweizer)
- Botschaft vom 25.6.97
  - Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung
  - Revision des Bundesgesetzes über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee und Zivilschutz
- Botschaft vom 25.6.97
  - Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung
- Botschaft vom 29.1.97
  - Botschaft zur Volksinitiative «für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters»
  - Bundesgesetz über die Heilmittel
- Botschaft vom 23.4.97
  - Verfassungsgrundlage im Bereich der Transplantationsmedizin
  - Formulierung von Zielen, Inhalten und Instrumenten einer umfassenden Migrationspolitik mit Einbezug aller Politikbereiche

## **Infrastruktur – Umwelt – Raumordnung**

- Botschaft vom 17.3.97
  - Bundesgesetz zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen
  - Bericht über lufthygienische Massnahmen des Bundes
- Botschaft vom 10.9.97
  - Ratifikation der Alpenkonvention
  - Ausführungsgesetzgebung Alpenschutzartikel (Art. 36sexies BV)
  - Neue Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB
- Botschaft vom 28.5.97
  - Revision des Luftfahrtgesetzes
- Botschaft vom 17.3.97
  - Botschaft zu den Energieinitiativen
  - Haftpflicht für Stauanlagen

## **Aussenbeziehungen**

- Bericht über die sektoriellen Verhandlungen Schweiz/EU unter Einschluss von Botschaften über verschiedene, vom Parlament zu genehmigende Vereinbarungen und innerstaatliche Rechtsanpassungen
- Botschaft zur Initiative «Ja zu Europa»
- Ratifikation von Abkommen im Rahmen der Weiterentwicklung der WTO (je nach Ergebnis)
- Botschaft vom 15.12.97
  - Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes
  - Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes

- Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten (3. Rahmenkredit)
- Botschaft vom 14.5.97 • Übereinkommen von 1980 über bestimmte konventionelle Waffen:
  - a) Revidiertes Protokoll II betreffend Landminen
  - b) Neues Protokoll IV betreffend Laserblendwaffen
- Übereinkommen über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut
- Ratifizierung der ECE/UNO-Konvention über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen
- Botschaft vom 19.11.97 • Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

### **Sicherheit**

- Massnahmenpaket «Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtstaatlichkeit in der Strafverfolgung»
- Revision des Disziplinarstrafrechtes
- Bundesgesetz über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sowie den Einsatz technischer Überwachungsgeräte

### **Allgemeine Rechtsordnung (Sammelkategorie)**

- Botschaft vom 26.2.97 • Bundesgesetz über die Archivierung
- Botschaft vom 21.5.97 • Änderung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung und des Bundesstatistikgesetzes, Bericht zum Informationsauftrag der Volkszählung
- Bericht vom 9.4.97 • Aktionsplan «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz»
- Gerichtsstandgesetz
- Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie
- Botschaft vom 17.9.97 • Olympische Winterspiele 2006

**Bundesbeschluss über die Geschäftsführung  
des Bundesrats, des Bundesgerichts und des  
Eidgenössischen Versicherungsgerichts im Jahre 1997**

*Entwurf*

vom .....

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in die Berichte des Bundesrats vom 11./18. Februar 1998, des Bundesgerichts vom 13. Februar 1998 und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 31. Dezember 1997

*beschliesst:*

**Art. 1**

Der Geschäftsführung des Bundesrats, des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts im Jahre 1997 wird die Genehmigung erteilt.

**Art. 2**

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

**Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung und  
die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 1997  
vom 11./18. Februar 1998**

**Berichte des Bundesgerichts und des Eidgenössischen  
Versicherungsgerichts über ihre Amtstätigkeit im Jahre 1997  
vom 13. Februar 1998 und vom 31. Dezember 1997**

**Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte  
im Jahre 1997**

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir beehren uns, Ihnen hiermit den Geschäftsbericht 1997 zu unterbreiten.

Das vorliegende Dokument enthält den Geschäftsbericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung sowie den Bundesbeschluss zur Genehmigung aller obenerwähnten vier Teile zum Geschäftsbericht 1997. Die übrigen Teile erscheinen als separate Bände.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. Februar 1998

Im Namen des Schweizerischen Bundesrats

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Couchepin