

## Siebente Sitzung – Septième séance

Donnerstag, 14. Juni 1984, Vormittag

Jeudi 14 juin 1984, matin

8.45 h

Vorsitz – Présidence: M. Debétaz

**Le président:** Nous revoilà entre nous, avec plaisir cela va de soi. Il n'y a pas d'appel ce matin, dès lors que vous avez participé à la séance de l'Assemblée fédérale.

Je vous signale que notre séance devra se terminer à 10 h 20, tous les chefs de département quittant le Palais fédéral pour la réception du Pape au Lohn à 10 h 30. De notre côté, nous devons être, à 10 h 30 également, dans la salle du Conseil national pour la reprise de la séance de l'Assemblée fédérale.

**Hefti:** Nehmen die beiden Ratspräsidenten am Empfang nicht teil?

**Le président:** Nein!

**Hefti:** Ich finde das nicht richtig!

84.021

### Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts 1983

#### Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1983

Bericht des Bundesrates vom 29. Februar 1984, des Bundesgerichts vom 2. Februar 1984, des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 31. Dezember 1983

Rapport du Conseil fédéral du 29 février 1984, du Tribunal fédéral du 2 février 1984, du Tribunal des assurances du 31 décembre 1983

Beschlussentwurf siehe Seite 411 des Berichtes

Projet d'arrêté voir page 433 du rapport

Bezug durch die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, Bern

S'obtiennent auprès de l'Office central des imprimés et du matériel, Berne

Beschluss des Nationalrates vom 7. Juni 1984

Décision du Conseil national du 7 juin 1984

**Hänsenberger, Berichterstatte:** Die Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission sind in Artikel 47ter des Geschäftsverkehrsgesetzes umschrieben mit Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte sowie die nähere Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung und Rechtspflege. Die Geschäftsprüfungskommission unseres Rates hat versucht, diesem Auftrag nachzukommen, und ich kann Sie darüber orientieren.

Die GPK des Ständerates hat im Berichtsjahr keine schwerwiegenden Fehler oder Missstände in der Bundesverwaltung festgestellt. Wir sind uns bewusst, dass der Geschäftsbericht des Bundesrates allein keine genügende Unterlage ist, um die Kontrollfunktionen auszuüben. Unser Kollege Markus Kündig hat seinerzeit den Geschäftsbericht als eine

Anhäufung von Erfolgsmeldungen bezeichnet und das schöne Bild gebraucht, dass es nichts schaden würde, wenn dieser Bericht etwas mehr Licht in die Schattenseiten der Verwaltung bringen würde. Das ist aber bis heute nicht anders geworden und wird auch so bleiben.

Der Geschäftsbericht zeigt nüchtern, distanziert, was geschehen ist. Die Probleme werden sehr diplomatisch behandelt oder verdeckt. Im Geschäftsbericht von 1983 beispielsweise wird Ipsach beim Militärdepartement mit keinem Wort erwähnt. Herr Muheim wird Ipsach bei der Behandlung des Militärdepartementes aufgreifen. Mir gestatten Sie nur eine unernte Zwischenbemerkung: Entgegen dem ersten Eindruck ist Ipsach nicht eine weitere Abkürzung im Militärdepartement, sondern ein schöner Ort am Bielersee!

Zurück zum Geschäftsbericht, der immer eine Sammlung von eher positiven Fakten bleiben wird und beispielsweise personelle Schwierigkeiten auf dem Bundesamt für Kulturpflege nicht erwähnt – aus nachfühlbaren Gründen. Mit dieser nüchternen, diplomatischen, neutralen Berichterstattung des Bundesrates in seinem Geschäftsbericht ohne Beleuchtung politischer Hintergründe haben wir uns abzufinden.

Wenn sich die Wissenschaft einmal unerwarteterweise damit befassen würde, müsste sie mit den einzelnen Beamten reden, die die Departementsberichte abfassen, kürzen, korrigieren, ausbügeln, ausgleichen, einpassen und immer neu schreiben lassen, bis die Bundeskanzlei zufrieden ist. Die GPK führt deshalb losgelöst von der Prüfung dieses Berichtes längs der Zeilen und zwischen den Zeilen auch eine laufende Verwaltungskontrolle durch, die nähere Prüfung und Überwachung der eidgenössischen Verwaltung, wie das Geschäftsverkehrsgesetz dies bezeichnet. Dank dem eigenen Sekretariat mit dem sehr kompetenten Philippe Mastronardi an der Spitze sind diese Kontrollen gut vorbereitet, gründlich und auf nachhaltige Wirkung angelegt. Die GPK geht auch Anregungen zur Kontrolle nach, die von aussen an sie herangetragen werden. In diesem Sinne hat sie eine gewisse Ombudsman-Funktion. Und weil wir alles Milizparlamentarier sind, dürfen auch die Erfahrungen unserer Mitglieder aus dem eigenen Beruf, die persönlichen Kontakte eines jeden von uns zur Bevölkerung, zur Wirtschaft, zu seinen Kollegen dazu beitragen, dass eventuelle Missstände rechtzeitig auch uns bekannt werden und von der GPK aufgegriffen werden können.

Noch eine Bemerkung zum Generalthema, das sich die GPK für 1983 gegeben hatte und über das jetzt zu berichten ist, wie dies mein Vorgänger Alois Dobler in der Sommersession 1983 in Aussicht stellte: Bei den Inspektionen in acht Bundesämtern durch die Sektionen wurde als Generalthema die Anwendung der Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bund zur Sprache gebracht, also das rote Büchlein von 1974. Einer Zusammenstellung der Antworten in diesen Bundesämtern durch unser Sekretariat entnehme ich folgendes:

Nur selten werden die übergeordneten Rahmenbedingungen (Regierungsrichtlinien, Finanzplan, Geschäftsbericht) als Führungsinstrumente verstanden. Teils gelten sie als selbstverständliche Arbeitsgrundlage, teils werden sie nicht zur Kenntnis genommen, teils werden sie als unwirksam eingestuft, weil sie nicht eingesetzt werden können, um die Aufgaben oder die Mittel des Amtes wesentlich zu steuern. So gilt etwa das Budget als zu stark durch gesetzliche Bundesausgaben fixiert. Hinweise auf die Praxis der Führung ergeben sich aus den Arbeitshilfen, die genutzt werden. Überall in diesen Ämtern gibt es periodische Rapporte auf Kaderstufe, zum Teil auch für das ganze Amt. Andere Hilfsmittel werden vereinzelt mit Führungsabsicht eingesetzt, obwohl sie fast überall vorkommen, die Bildung von Arbeitsgruppen quer durch die Linie, die Delegation von Aufgaben an Mitarbeiter, die Verteilung von Mitteilungsblättern oder die Führung des Absenztabelleaus. Sogar das Mittel der systematischen Terminkontrolle wird nur von der Hälfte der Ämter als Führungsinstrument gewertet. Einige Hinweise aus einzelnen Ämtern, die besonders interessieren mögen:

Vorbildlich ist die Eidgenössische Finanzverwaltung. Hier betont der Direktor vor allem die Führung durch Zielsetzung, den Einsatz der Mitarbeiter entsprechend ihren Kenntnissen und durch Anreiz zum Mitdenken sowie die Setzung von Schwergewichten. Ein Arbeitsbehelf für alle Mitarbeiter regelt nicht nur die Aufgaben und die Organisation der Finanzverwaltung, sondern auch zahlreiche Einzelbelange des Dienstbetriebes und liefert neben einer Mustersammlung auch arbeitsmethodische Hilfen, wie zum Beispiel die Regeln für speditives und wirkungsvolles Arbeiten. Voll ausgebildet sind die Führungshilfen ferner im Bundesamt für Umweltschutz, dessen Direktor bemüht ist, die Grundprinzipien der kooperativen Führung, des gemeinschaftlichen Denkens und der planenden Voraussicht zur Geltung zu bringen. Die Abteilungen verfügen auch über ausführliche jährliche Arbeitsprogramme.

Auch kleinere Ämter bemühen sich um Verwaltungsführung. Das Bundesamt für Wasserwirtschaft hat beispielsweise die Schwergewichte seiner Amtstätigkeit schriftlich festgehalten. Das Bundesamt für Konjunkturfragen erstellt für grössere Aufgaben Zeittabellen, Netzpläne oder Prioritätslisten. Das Bundesamt für Raumplanung, das am wöchentlichen Amtsrapport fast alle Mitarbeiter erfassen kann, hat trotz seiner Kleinheit ein Handbuch und jährliche Tätigkeitsziele und überprüft die Grundlagen und Randbedingungen seiner Tätigkeit regelmässig im Sinne einer rollenden Planung.

Zur Würdigung des Generalthemas Verwaltungsführung im Bund kann ich folgendes sagen: Vor allem in den grösseren Ämtern wird ein bemerkenswerter Aufwand für die Arbeitsplanung betrieben, der zumindest bei den zuständigen Dienststellen der Ämter das Bewusstsein der Bedeutung der Führungsfragen wachhalten sollte. Jeder neigt aber dazu, nur seine eigenen Hilfsmittel und seinen eigenen Entscheidungsbereich zu sehen. Insgesamt aber sind die Anforderungen, welche die Richtlinien des Bundesrates an die Hilfsmittel der Verwaltungsführung stellen, in den besuchten Ämtern weitgehend erfüllt. Wichtiger freilich als all die von der GPK erfassbaren Instrumente sind die Personen, ihre Eignung und ihre Bereitschaft zu führen. Die Hilfsmittel sind gegeben, nun kommt es darauf an, dass die Chefs aller Stufen richtig ausgewählt und in die Lage versetzt werden, ihre Verwaltungszweige gut zu führen.

Soweit mein Bericht zum Generalthema der Inspektionen 1983, gestützt auf die von Herrn Mastronardi erstellte Zusammenfassung. Für 1984 wird sich die GPK des Ständerates als Generalthema die Wiederwahl oder Nichtwiederwahl von Beamten oder die Wahl mit Vorbehalt und die damit zusammenhängenden Fragen vornehmen. Sie werden in der Sommersession 1985 darüber orientiert werden. Zu den Inspektionen habe ich noch zwei Bemerkungen zu machen:

1. Die Sektion des Departementes des Innern hat zum zweiten Male das Bundesamt für Umweltschutz besucht. Der Bericht über die Inspektion liegt Ihnen gedruckt vor; ich will dem nichts beifügen.

2. Die Sektion des Justiz- und Polizeidepartementes hat wie üblich zusammen mit der entsprechenden Sektion des Nationalrates die eidgenössischen Gerichte besucht. Wir haben soeben 15 nebenamtliche Bundesrichter auf Zeit gewählt und hoffen, dass damit der Rückstand vor allem in der Zweiten öffentlich-rechtlichen Kammer in Lausanne abgebaut werden kann. Wir hoffen auch, dass die von den Fraktionen vorgeschlagenen und von uns gewählten Richter sich ihrer Aufgabe bewusst sein werden.

Es ist eine grosse Ehre, als Bundesrichter wirken zu können. Aber es kann kein Posten zum Ausruhen sein, auch wenn sich das Bundesgericht sinnigerweise im Park Mon Repos in Lausanne befindet. Das Ansehen des Bundesgerichtes und damit der schweizerischen Rechtsprechung überhaupt leidet unter den Rechtsverzögerungen. Wenn sogar der Gerichtshof für Menschenrechte uns wegen zu langer Prozessdauer rügt, ist das unangenehm.

Damit hätte ich meine Einleitungswort geschlossen. Ich

stelle Ihnen gleichzeitig den Antrag, den Geschäftsbericht des Bundesrates 1983 nach der departementsweisen Beratung zu genehmigen und Kenntnis zu nehmen vom Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Inspektionen 1983.

### Bundeskanzlei – Chancellerie fédérale

**Muheim, Berichterstatter:** In einem Bundesstaat ist das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen von grosser staatsrechtlicher und staatspolitischer Bedeutung. Die beiden Teile, die ein Ganzes bilden, haben zusammenzuwirken. Das zeigt sich im Bereich der Gesetzgebung, im Finanzbereich usw. Im Bereich der Gesetzgebung hat sich die Zusammenarbeit bereits fest eingebürgert und zum Teil sogar zu gesetzgeberischen Grundlagen geführt, wonach die Kantone in einem formalisierten Vernehmlassungsverfahren mitzuwirken haben. Die Kantone werden auch aufgefordert, in bestimmten Rechtsetzungsbereichen ergänzende Erlasse zu promulgieren. Es gilt in der Rechtsanwendung, gewisse Zusammenarbeiten zu pflegen, und in der Rechtsprechung haben sich ebenfalls bestimmte Formen des Zusammenarbeitens herausgebildet.

In der Geschäftsprüfungskommission ist dieses Zusammenwirken in der heutigen Zeit kritisiert worden. Nicht zu Unrecht wird da und dort behauptet, die Kantone würden durch die Bundesaktivitäten überfordert. Wir lesen da und dort von einer sogenannten Vollzugskrise. Wir haben auch schon das Wort «unhaltbare Zustände» in den Mund genommen.

Heute ist es so, dass das Zusammenwirken – nicht zuletzt infolge der enormen Aktivitäten des Bundes – zu einer grossen Belastung vieler Kantone geworden ist, einer Belastung, die da und dort kaum mehr bewältigt werden kann. Das trifft insbesondere auf kleine Kantone zu, die über eine relativ kleine Zahl von Mitarbeitern verfügen, welche sich den Vernehmlassungen «professionell» widmen können. Es gibt auch kleine Kantone, die in wichtigen Dingen ausstehende Leute zuziehen, die für sie Vernehmlassungen entwerfen, so dass sie ein sachkundig abgestütztes Votum zuhanden der Bundesinstanzen abgeben können. Es dürfte daher richtig sein, heute im Ständerat diese Fragen in den Mittelpunkt des Gesprächs mit dem Bundeskanzler zu stellen. Warum überhaupt mit dem Bundeskanzler? Er ist die oberste Stabsstelle des Gesamtbundesrates und der engste Mitarbeiter des Bundespräsidenten. Über ihn möchten wir diese kritischen Bemerkungen ins Gesamtkollegium weitergeleitet wissen.

Auf Bundesebene hat man begonnen, den Kritiken zum Teil Rechnung zu tragen. Sie kennen die Problembereiche «Aufgabenteilung»: Wir wollen entflechten, um das enge Zusammenwirken und die dauernde administrative Belastung der Kantone und des Bundes etwas zu mildern. Wir kennen auch eine Motion Muheim, die im Bereich der Finanzen Vereinfachung und Rationalisierung wünscht. Aber trotzdem eine ganze Reihe von Kritiken vorzutragen, was ich unter sechs Punkten tun will:

1. Bei den Vernehmlassungen werden sehr oft viel zu kurze Fristen gesetzt; man muss aber berücksichtigen, dass die Kantone tagtäglich in reichem Masse noch eigene Aufgaben zu erfüllen haben. Als Beispiel dient mir für viele die Vorlage Benzinzoll. Es ist doch einfach kein Gleichgewicht der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, wenn Bundesrat und Verwaltung 75 Prozent der Zeit beanspruchen, den Kantonen für die Vernehmlassung aber nur 20 Prozent und der parlamentarischen Kommission bei der ersten Sitzung noch 5 Prozent der Zeit zur Verfügung stehen! Wir wünschen – das dürfte daraus klar hervorgehen – eine weniger grosse Kadenz; wir wünschen dringend längere Fristen, damit die Kantone im Bereich der Vernehmlassungen nicht zu reinen Maschinerie degradiert werden. Wer nicht über genügend Zeit verfügt, erledigt das Ganze aus dem Handgelenk, unvollkommen und daher ohne politische Leistung.

2. Wir haben eine Reihe von Vorschriften, nach denen die kantonalen Vollzugserlasse der bundesrätlichen Genehmigung zu unterstellen sind. Was heisst das *in praxi*? Das heisst, dass die kantonalen Beamten mit den zuständigen Direktionen des Bundes im «Vorprüfungsverfahren» Gesetze bereinigen, für die letztlich der kantonale Gesetzgeber die selbständige Verantwortung tragen sollte, die aber der Bundesrat – ich nehme an, in einer Routinesitzung – nur noch absegnet.

Man muss sich ernsthaft fragen, ob das System der Genehmigung staatspolitisch überhaupt sinnvoll ist. Macht das gesunde Verhältnis des Vertrauens zwischen Bund und Kantonen – auch im Bereich der Rechtsetzung – diese nicht eigentlich überflüssig?

3. Zustellung von Gerichtsurteilen: Pro Jahr werden Tausende von Gerichtsurteilen kantonalen Instanzen irgendwelchen Bundesinstanzen zugestellt. Die Grundidee besteht darin, dass die Bundesinstanzen überprüfen sollten, ob Bundesrecht in diesem Land rechtsgleich angewendet wird. In einigen Fällen sind auch Beschwerderechte von Bundesinstanzen vorgesehen. Ich halte dafür, dass der Transfer von Papier in dieser fast sinnlosen Breite nicht tolerierbar ist. Das entspricht auch nicht einem zeitgemässen Verhältnis von Bund und Kantonen. Es belastet die Bundesinstanzen in einer Weise, die keine befriedigende Lösung erlaubt. Ich kann mir nicht vorstellen, dass diese Tausende von Urteilen überhaupt gelesen werden können. Man wird die einen oder anderen selektiv herausgreifen. Mir scheint, dass wir hier eine prinzipiell anders geartete Lösung anstreben sollten.

4. In den Kantonen mehren sich die Kritiken, dass man dem Bund Berichte, Mitteilungen, Aufstellungen zukommen lassen müsse! Letztlich ging es darum, zu melden, wie weit in den Kantonen die Gleichstellung von Mann und Frau schon erfüllt sei. Ich finde das – um es gelinde zu formulieren – nicht notwendig, denn der Bund hat ja keine rechtliche Möglichkeit, den Kantonen – wenn sie dieses Ziel nicht erreicht haben – Weisungen zu geben. Das Ganze ist wohl «pour le public»; das Ganze ist vielleicht auch, um gewisse Berichte durch den Bund zustimmen zu können. Ein Stück weit liegt darin für den Bund ein Leerlauf und für die Kantone eine Belastung.

5. Im Laufe der Zeit treten neue Bedürfnisse auf. Statt diese im Sinne von Ergänzungen zu bestehenden Gesetzen vorzulegen, hat es sich auf Bundesebene eingebürgert – wir im Parlament haben leider schon einige Male mitgewirkt –, gleich einen «Neubau des Gesetzes» zu machen. Juristische Perfektion ist das Ziel.

Was ist die Folge für die Kantone? Die Kantone müssen «neu umgebaute» Gesetze in ihrer Verwaltung prüfen. Es braucht Instruktionkurse. Die Gerichte haben sich mit der umgebauten Gesamtmaterie und neuen Auslegungen zu befassen, nicht nur mit den Ergänzungen, wie wir sie doch in weitesten Teilen als voll genügend erkennen könnten.

6. Schliesslich haben wir eine recht enge Zusammenarbeit kantonalen Ämtern mit Bundesämtern. Sehr oft – ich hätte für Sie mindestens ein Dutzend Beispiele – bestimmen diese, was geschieht. Was steckt politisch hinter einer solchen Situation? Politisch heisst das: die in den Kantonen demokratisch legitimierten Politiker, wie Landräte, Regierungsräte usw., werden «unterlaufen»! Es entsteht eine neue staatliche Macht, nämlich ein koordinatives Zusammenwirken von zwei Verwaltungen hinter dem Bestehen zweier Regierungen; eine Entwicklung, die zu folgenden staatspolitischen Schlussbemerkungen führen sollte:

Die Kritiken hier berühren nicht eine Einzelerscheinung, sondern ein Phänomen, das sich in Menge und Bedeutung offenbar dauernd ausweitet. Ich könnte mir vorstellen, dass ein Staatswesen wie der Bundesstaat Schweiz dadurch einer Entwicklung entgegengebracht wird, die staatspolitisch ungesund ist. Machtverlagerungen, auf die wir in einer so hektischen und so angereicherten Staatstätigkeit ein besonderes Augenmerk halten müssen. Die Machtverlagerung Richtung Verwaltung nimmt zu, wenn sich die führenden Leute nicht mehr mit der nötigen Zeit und Distanz der

wichtigen Dinge annehmen können. Es kommt dazu, dass die kleinen Kantone in besonderem Masse betroffen sind. Schliesslich fragt sich der einfache Mann: Hat denn der Bund nicht zu viele Beamte? Ist es nicht so, dass sich Parlament und Bundesrat mit dem Engpass in der Personalpolitik eigentlich viel besser zurechtfinden könnten, wenn solche perfektionistischen Verhältnisse zwischen Bund und Kantonen abgebaut würden?

Herr Bundeskanzler, das ist bewusst eine staatspolitische Rüge. Nehmen Sie sie an als das, was sie gedacht ist. Das ist auch an die Adresse des Bundesrates eine grundsätzliche staatspolitische Betrachtung, von der wir wissen, dass sie nicht von heute auf morgen korrigiert werden kann. Aber beginnen Sie morgen mit den ersten Schritten! Die Kommission ist Ihnen dankbar.

Bundeskanzler **Buser**: Ich möchte Ständerat Muheim für dieses interessante Votum – auch wenn es als Rüge tituliert wird – herzlich danken. Ich bin gerne bereit, einerseits dem Bundesrat davon Kenntnis zu geben. So ist ohnehin eine Aussprache über das Vernehmlassungsverfahren für eine der nächsten Sitzungen vorgesehen. Andererseits werde ich auch mit den Generalsekretären, die in den Departementen die «Koordinationsstellen» sind, über all diese Probleme eingehend sprechen.

Wenn Sie mir für heute nur einige kurze Bemerkungen gestatten, würde ich folgendes sagen:

1. Kritik der Kantone? Ja, wir kennen sie. Aber wir ignorieren sie auch nicht. Und wir diskutieren, zum Beispiel in der Staatsschreiberkonferenz, permanent über diese Probleme der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Wir treffen uns zweimal pro Jahr zwei Tage lang. Es sind stets fruchtbare Tagungen. Ich könnte Ihnen das Protokoll – Herr Ständerat Muheim – der letzten Sitzung zustellen: Sie hätten Freude daran! Es sind gerade solche Themen sehr eingehend besprochen worden.

Also, Kritik: ja. Spannungen hingegen, möchte ich sagen, stellen wir nicht fest, weil wir in engster Tuchfühlung miteinander sind und gegenseitig unsere Argumente kennen. Wir wissen, warum die Kantone kritisieren. Die Kantone wissen aber auch, warum wir ihre Wünsche nicht alle restlos erfüllen können.

Zu den Fristen: Ich habe hier die Aufstellung des letzten Jahres. Sie wären erstaunt; es ist noch schlimmer, als Sie gesagt haben: Die kürzeste Frist für ein Vernehmlassungsverfahren war 20 Tage. Aber es betraf das Geschäft «Verordnung über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer». Mit anderen Worten: ein Geschäft, von dem man wirklich sagen kann: Alle Jahre wieder. Die Kantone kennen die Situation bestens, die Bundesstellen ebenfalls. Man hätte sich geradeso gut zu einer Aussprache treffen und sich darüber unterhalten können. Denn man weiss ja genau, wo der Hase im Pfeffer liegt. Das war also das Minimum. Im übrigen gibt es aber eine ganze Reihe von fünf- und sechsmonatigen Fristen; diese wären an sich durchaus in Ordnung. Andererseits sind wir mit Ihnen einverstanden, dass die Fristen von anderthalb, zwei, zweieinhalb Monaten zu kurz sind. In der Verwaltung wird auch immer wieder dagegen angekämpft.

Nun gibt es aber eine ganze Reihe von Gründen, die oft zu dieser Eile zwingen. Sie wissen, dass in Ihrem Rate selbst periodisch dringliche Massnahmen behandelt werden. So müssen zum Beispiel die dringlichen wirtschaftlichen Massnahmen innert kürzester Zeit von der Bundesverwaltung erarbeitet werden; sie hat vielleicht zwei oder drei Monate für die ganze Arbeit. Damit bleibt eben nur sehr wenig Zeit für die Vernehmlassung der Kantone. Da ist man kurzerhand gezwungen.

Es gibt andere Fälle: Wird Ihnen der Erlass eines Gesetzes unterbreitet – ich denke an die Lex Furgler oder an die GGF, die Sie behandelt haben – und braucht dieser Erlass in Ihrem Kreise länger als vorgesehen, so muss die Bundesverwaltung eiligst eine Verlängerung des geltenden allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses in Vorschlag bringen. Muss dieser den Kantonen unterbreitet werden – nach den

geltenden Richtlinien ist dies meist der Fall –, ist wiederum eine sehr knappe Frist gegeben. Sie ist für die Bundesstellen genauso kurz. Wir sind genauso unter Druck wie die Kantone. Die Zeit, die die Departemente und die Bundeskanzlei zur Verfügung haben – Herr Bundesrat Aubert zu meiner Seite kann es Ihnen bestätigen –, um zu einem Entwurf eines anderen Departementes Stellung zu nehmen, ist noch viel kürzer. Wir müssen oft zusätzliche Schichten einschieben, um diese Arbeit bewältigen zu können. Aber Sie dürfen zur Kenntnis nehmen, dass diesem Thema alle Aufmerksamkeit geschenkt wird und dass jedesmal, wenn so kurze Fristen auftauchen, im Bundesrat darüber gesprochen wird.

2. Die Genehmigungspflicht zu vieler Erlasse: Auch hier ist die Situation bekannt; Sie haben kürzlich der Presse entnehmen können, dass dieses Geschäft ins Rollen kommt. Der Bundesrat plant, im Rahmen des zweiten Pakets «Aufgabenteilung» eine Vorlage über die Genehmigungspflicht einzubringen. Das Justiz- und Polizeidepartement ist daran – die Arbeit steht vor dem Abschluss –, eine Gesamtübersicht über alle gesetzlichen Genehmigungsbestimmungen zu erstellen. Gestützt auf diese Erhebung wird den Kantonen Gelegenheit gegeben – und zwar diesen Herbst, die Sache läuft –, dazu Stellung zu nehmen. Darauf werden wir ein Bundesgesetz über die Milderung dieser Genehmigungspflicht einbringen. Ich glaube nicht, dass man sie ganz abschaffen kann; aber statt der lückenlosen Genehmigung könnte man Stichproben machen, in einzelnen Fällen könnte die Sache der gerichtlichen Praxis überlassen werden.

3. Zustellung der gerichtlichen Urteile: Das ist natürlich ein Instrumentarium, genau wie die Genehmigungspflicht, um die Durchsetzung des Bundesrechtes zu kontrollieren. Wenn man dem Bund beides vollständig wegnimmt, verliert er den Überblick – er ist und bleibt aber mitverantwortlich dafür, dass das Bundesrecht durchgesetzt wird. Die Kantone müssen ihm hier helfen. Ich bin mit Ihnen ganz einverstanden, dass auch dieses Thema überprüft werden kann. Als ich im Eidgenössischen Departement des Innern tätig war, mussten wir oft an die kantonalen Gerichte gelangen, um uns zum Beispiel die Urteile in Sachen Natur- und Heimatschutz zustellen zu lassen. Ich habe damals festgestellt, dass die Liste der Urteile, welche die kantonalen Gerichte dem Bund zustellen müssen, bedrohlich lang ist. Ich staunte, dass die kantonalen Gerichte überhaupt in der Lage sind, diese Weisung lückenlos zu befolgen.

4. Die Zustellung von Unterlagen an den Bund: Man darf nicht übersehen, dass diese Zustellung in hohem Masse gegenseitig ist! Ich erwähne nochmals das Beispiel der Staatsschreiberkonferenz. Wir führen jedes Jahr eine ganze Reihe von Erhebungen bei allen Staatskanzleien durch. Das Material, das zusammenkommt, wird nicht nur vom Bund verlangt, sondern oft auch von Kantonen. Es steht immer allen Kantonen und dem Bund zur Verfügung. Ich habe noch nie Klagen gehört, dass zuviel verlangt wird, und was wir intern austauschen, ist für uns alle wertvoll. Ich sage nochmals: auch für die Kantone, denn es interessiert sie, wie ein bestimmtes Problem in den anderen Kantonen gelöst wird.

Wo uns hingegen der Schuh drückte – ich bitte Herrn Bundesrat Aubert, nicht hinzuhören –, das war Strassburg. Strassburg hat die Kantone eine gewisse Zeit nicht nur mit Dokumentation, sondern auch mit Fragebogen überschwemmt, so dass in den Kantonen eine scharfe Reaktion festzustellen war. Ich habe sie begriffen: diese Fragebogen waren unerhört lang und kompliziert. Es hat Staatsschreiber gegeben, die erklärten, dass sie nur einen Ausweg hätten: den Papierkorb. Besser ist natürlich, miteinander zu sprechen. Wir haben dann mit dem Politischen Departement Fühlung aufgenommen. Seine Vorsprache in Strassburg hat dazu geführt, dass der Europarat heute weniger Erhebungen dieser Art durchführt.

5. Neue Gesetze statt Revisionen: Da treffen Sie mein Juristenherz. Wenn Sie einen Erlass nicht nur zwei- oder dreimal, sondern fünf- oder zehnmal oder noch häufiger revidieren

haben, wird das am Ende ein Flickwerk. Und wenn ein Departement dem Bundesrat Antrag stellt, man solle von 15 Artikeln 10 revidieren, sind sogar wir in der Bundeskanzlei gelegentlich die Sünder, die sagen: Statt zwei Drittel zu revidieren, macht doch gleich einen neuen, sauberen Erlass nach den heutigen Erkenntnissen der Gesetzestechnik; etwas Gutes, etwas Schönes, so dass man den alten Erlass in der Systematischen Sammlung löschen kann. Aber ich verstehe, dass das für die Kantone gewisse Nachteile haben kann, namentlich beim Vollzug. Sie müssen sich an die neuen Artikelzahlen, an die neue Struktur usw. gewöhnen. Ich bin gerne bereit, auch über dieses Thema mit den Staatsschreibern zu reden, die ja heute glücklicherweise ausnahmslos Juristen sind.

6. Zusammenarbeit Bundesämter – kantonale Verwaltung: Hier haben Sie ins Schwarze getroffen. Aber es ist Vorsicht am Platz, denn diese Machtverlagerung, von der Sie sprechen, ist auch umgekehrt möglich! Wir sind vor einiger Zeit zufälligerweise auf dieses Thema gestossen, als wir Unterlagen darüber suchten, wie viele Gremien es eigentlich gibt, in denen Bundesverwaltung und Kantonsverwaltung zusammenarbeiten. Dabei ist es zu einem Kontakt mit einem Studenten in Basel gekommen, der über dieses Thema eine Doktorarbeit schreibt. Als er bei uns referierte – Sie werden staunen –, hatte er bereits über 500 Gremien dieser Art festgestellt. Über 500! Wir warten nun auf den Abschluss dieser Dissertation, um dann ganz gründlich zu untersuchen, ob diese Gremien wirklich samt und sonders notwendig sind. Man kann sagen: das ist Tourismus zwischen Bund und Kantonen. Aber es ist nicht nur das.

Nun zu Ihrer Frage, Herr Ständerat Muheim. Nicht nur die Bundesämter – darauf sind wir vom Bund her gestossen – sagen den Kantonen, was geschehen soll, sondern der Strom fliesst auch umgekehrt. Da kommt doch ein einziger Mann vom Bund mit 26 kantonalen Fachleuten zusammen! Ich kann Ihnen versichern: die sagen ihm häufiger, wie es gehen muss, als umgekehrt. Die kantonalen Vertreter sind selbstbewusst. Sie stehen an der Front, sie haben den Vollzug, sie wissen, wo der Schuh drückt. Wenn nun der einzige Mann vom Bundesamt, so mächtig er sein mag, von 10 oder 20 kantonalen, gut geschulten Chefbeamten unter Druck genommen wird, kommt er zurück und sagt seinem Chef: «Die Sache ist gekocht». Die Kantone sind alle dieser Meinung, ergo hast Du, Bundesrat, gar nichts mehr zu bestellen.» Wir vom Bund warten somit ab, bis wir wissen, wie viele Gremien dieser Art es gibt, um konkret zu untersuchen, wer dort das Sprechen hat, und um festzustellen, ob nicht der Bund mehr zurücksteht als die Kantone.

Soviel zu den Themen, die Sie aufgeworfen haben. Sie sehen, sie sind uns nicht unbekannt. Wir sind gerne bereit, die Diskussion fortzusetzen.

Ich hoffe, im nächsten Geschäftsbericht mehr darüber sagen zu können.

**Piller:** Nur eine Frage: Ist es wirklich ein Glück, wenn alle Staatsschreiber Juristen sind, wie der Herr Bundeskanzler ausgeführt hat? (*Heiterkeit*)

**Bundeskanzler Buser:** Sie wissen, dass ich Dozent an der Universität Basel war, bevor Sie mich in das Amt des Bundeskanzlers berufen haben. Ich habe Juristen ausgebildet und habe natürlich besondere Freude an diesem Beruf. Es ist in der Praxis wie hier beim Bund: In der Bundeskanzlei sind juristische Kenntnisse von sehr grossem Vorteil. Wir nehmen aber jeden Staatsschreiber in der Konferenz mit der gleichen Freude auf, ob er nun mit einem juristischen Abschluss kommt oder nicht!

*Genehmigt – Approuvé*

## Departement für auswärtige Angelegenheiten Département fédéral des affaires étrangères

**Muheim**, Berichterstatter: Schon habe ich wieder die Ehre, über einen anderen Abschnitt zu referieren. Ich tue es auch jetzt wieder in der Meinung, dass wir ein Einzelbeispiel herausgreifen und an ihm einige übergeordnete Fragen zur Diskussion stellen.

Ich beginne mit einem Zitat aus dem bundesrätlichen Bericht (Seite 11): «Der Bundesrat verurteilte den Abschuss eines zivilen Flugzeuges der Republik Korea durch die Sowjetunion und stellte während zweier Wochen den zivilen Luftverkehr zwischen der Schweiz und der Sowjetunion ein.» Die Geschäftsprüfungskommission hat diesen Satz zum Anlass genommen, um zwei Problembereiche zu diskutieren, auf die Herr Bundesrat Aubert dann eingehen sollte.

1. Zunächst wollten wir wissen, wie ein Entscheid zustande kommt, der aussenpolitische Komponenten enthält, der Bereiche des EVED berührt – nämlich der Swissair die Ermächtigung zu geben, ihre Flugpflicht während zweier Wochen zu sistieren – und bei dem ein drittes Departement engagiert war, das EMD, das die Verantwortung dafür zu übernehmen hatte, das Überfliegen unseres Territoriums durch sowjetische Flugzeuge in der fraglichen Zeit zu verhindern.

Wir haben gesehen, dass das koordinative Zusammenwirken Voraussetzung des Erfolges ist. Wenn in einer derart komplexen Frage die damit befassten Departemente nicht in Filigranarbeit ihre einzelnen Massnahmen aufeinander abstimmen würden, wäre unter Umständen ein aussenpolitisches oder auch ein innenpolitisches Debakel vorprogrammiert. Wir haben Einblick in die Beschlussstexte nehmen können und mit Befriedigung gesehen, dass die drei Departemente wirklich zusammenwirkten und das Ganze schliesslich vom Bundesrat als oberster Entscheidungsinstanz beschlossen und zum Vollzug weitergegeben wurde. Bis und mit der Erklärung des EDA an den sowjetischen Botschafter in Bern war uns alles im vollen Text zugänglich.

Die Kommission und ich sind zur Erkenntnis gelangt, den Bundesrat hier in aller Form bitten zu müssen, in derart wichtigen und komplexen Fragen ein kooperatives Zusammenwirken auch jederzeit zu garantieren.

2. Wir wollten von diesem Verurteilungsakt ausgehen und uns informieren lassen, nach welchen Grundsätzen der Bundesrat in aussenpolitischen Fragen – bezogen auf Erklärungen, Verurteilungen und was alles unter diesem Titel zu erfassen ist – handelt.

Wir haben ungefähr folgende Eckwerte erkennen können: Voraussetzung ist zunächst eine schwere Verletzung des Völkerrechtes (wobei Menschenrecht und Menschenwürde heute zum völkerrechtlichen Bestandteil gehören). Wir haben gesehen, wie heikel es ist, mit anderen Staaten zusammen – oder nur schon gleichzeitig mit anderen Staaten – Erklärungen herauszugeben, ohne im Schlepptau dieser Staaten zu sein. Wir müssen auch nach aussen den Eindruck erwecken, als eigener Staat, auf eigene Verantwortung, mit selbstgewählten Formulierungen zu handeln.

Eine weitere schwierige Frage: Wie oft und bei welchen Ereignissen gibt man überhaupt Erklärungen ab? Wir wollen nicht, dass die Schweiz zur belehrenden Nation der ganzen Welt wird. Wir wollen auch nicht, dass sich die Regierung und unser Land «schwächen», indem wir uns bei jedem schwerwiegenden Ereignis mit Erklärungen an die Weltöffentlichkeit wenden.

Schliesslich wird Herr Bundesrat Aubert uns orientieren, wie weit die Neutralität eine Rolle spielt und wie weit solche Erklärungen gegenüber einem allfälligen Vorwurf standhalten, uns in innere Angelegenheiten eines auswärtigen Staates einzumischen. In Einzelfällen wird man auch unsere eigenen Interessen massgebend in die Waagschale werfen müssen. Wir haben wirtschaftliche Interessen in bestimmten Ländern, die wir zu berücksichtigen haben, wir haben aber auch Auslandschweizer vor möglichen Retorsionen oder Gegenmassnahmen zu bewahren.

Schliesslich das Problem Zeitdruck: Die Ereignisse, zu denen sich der Bundesrat jeweils äussert, passieren ja in der Regel weit weg. Genau zu wissen, was passiert ist, erfordert Zeit. Der Zeitdruck – meistens von der öffentlichen Meinung getragen – wirkt dem entgegen. Der Bundesrat wird uns kurz darlegen, wie hier jeweils ein Gleichgewicht zu suchen ist.

Die GPK hat sich auch vortragen lassen, dass zwei Instrumente zur Verfügung stehen: die Politik der öffentlichen Erklärungen und in noch grösserem Masse die diskrete Politik der Interventionen bei den ausländischen Regierungen.

Abschliessend: Unsere Kommission hat diesen Problemkreis herausgegriffen, um dem Departementchef Gelegenheit für eine Stellungnahme zu geben. Wie gelingt es uns, gerade unter dem Druck der öffentlichen Meinung und beim Einsatz von weltweit wirkenden Massenmedien unsere Identifikation «Schweiz» zu präsentieren und, vor allem, darzulegen, wie unsere Politik berechenbar und konstant bleibt. Das ist ja ganz wesentlich für den Kleinstaat Schweiz, der dem Recht verpflichtet ist und sich eben einer konstanten, berechenbaren und gradlinigen Aussenpolitik zu widmen hat.

**M. Aubert**, conseiller fédéral: Le problème soulevé par M. Muheim est assez difficile à résoudre. Il faut d'abord préciser que les déclarations dont il s'agit sont des déclarations émanant du Conseil fédéral et non des départements. Schématiquement, on peut diviser les déclarations du Conseil fédéral en matière de politique étrangère en deux groupes. Il est arrivé au Conseil fédéral de lancer des appels inspirés par des considérations humanitaires ou par le souci de tenter de sauvegarder la paix mondiale. Je citerai deux exemples: l'appel lancé lors des événements de Suez, en 1956, qui ont failli provoquer une explosion à l'échelle mondiale, et l'appel lancé en 1982 à la suite des massacres de Sabra et Chatila, au Liban.

Dans les déclarations du deuxième groupe, le Conseil fédéral, se faisant l'interprète des sentiments du peuple suisse, exprime sa réprobation, voire son indignation, en condamnant certains agissements particulièrement choquants commis par des Etats étrangers ou marquant un mépris total des droits fondamentaux de la personne humaine tels que le droit à la vie ou la liberté d'opinion, ou encore en condamnant l'usage de la force armée contre le droit d'un peuple de choisir ses institutions. Je pourrais citer à cet égard un grand nombre d'exemples.

La première déclaration de cette nature a été faite en 1956 lors de l'invasion de la Hongrie. Depuis lors, de nombreuses autres déclarations ont été publiées, entre autres, à propos de l'Afghanistan et de la Pologne. L'une des dernières, à laquelle s'est référé M. Muheim, est celle que le Conseil fédéral a faite à l'occasion de la destruction d'un avion coréen en plein vol. Cet exemple me donne l'occasion de répondre à sa question à propos du travail interdépartemental. Il est évident que cet incident particulièrement grave – l'avion abattu ne transportait que des civils – posait à notre gouvernement d'abord un problème de conscience. Il concernait ensuite notre politique étrangère et appelait, le cas échéant, des mesures de rétorsion.

Sitôt l'incident connu, nous avons pris contact avec le Département militaire fédéral et avec le Département des transports, des communications et de l'énergie, dont dépend l'Office fédéral de l'air, et nous avons pris deux décisions. Tout d'abord, nous avons décidé le 7 septembre 1983 d'exprimer notre profonde indignation. Nous avons ensuite consulté le DFTCE et l'Office fédéral de l'air pour déterminer si et quand nous pourrions éventuellement interdire l'atterrissage en Suisse des avions de l'«Aeroflot». Cette décision a été prise le 14 septembre 1983 et l'interdiction décrétée est restée en vigueur du 15 au 28 septembre, soit pendant deux semaines, durant lesquelles les avions de ligne soviétiques n'ont pu ni survoler notre territoire ni atterrir. Il est évident qu'une telle décision ne pouvait être prise que d'entente avec l'Office fédéral et les divers départe-

tements intéressés car il fallait en assurer l'application et notamment régler le problème du contrôle et de la sauvegarde de notre espace aérien.

Vous avez encore, Monsieur Muheim, parlé de la neutralité de la Suisse. Je vous réponds que, lorsque des actes violent directement des dispositions de droit international ou violent manifestement les droits de l'homme, comme nous nous sommes engagés à les sauvegarder en signant la Convention européenne des droits de l'homme et l'Acte final d'Helsinki du 1<sup>er</sup> août 1975 – qui comprend, je le rappelle, un troisième volet concernant les droits humanitaires – ou qui sont contraires à la Déclaration universelle des droits de l'homme – déclaration qui, tout en étant onusienne, nous concerne aussi – nous avons non seulement le droit, nous avons encore le devoir de les dénoncer, ce que nous avons fait. Je peux vous affirmer que jamais personne ni aucun Etat ne nous a accusés d'avoir violé notre neutralité lorsque nous avons dénoncé des atteintes manifestes aux droits de l'homme.

Toutefois, je dois aussi dire que, même en l'absence de violation du droit international, le Conseil fédéral n'hésiterait pas à exprimer sa réprobation si des valeurs, auxquelles nous sommes tous attachés, devaient être gravement menacées.

Cependant, vous l'avez relevé vous-même, Monsieur Muheim, la Suisse ne saurait s'ériger seule en gardienne des vertus et des libertés fondamentales. Notre pays doit aussi prendre contact avec d'autres Etats afin de connaître leur attitude et pour cela nous avons des contacts très fréquents par la voie diplomatique. Nous pouvons aussi intervenir d'une façon plus discrète, toujours par la voie diplomatique, sous la forme de protestations orales ou écrites, ou de remise d'un aide-mémoire pour rappeler certains faits. Nous pouvons enfin aussi publier des communiqués de presse. Comment le Conseil fédéral peut-il juger de l'opinion publique? Notamment par l'intermédiaire des médias – car la presse et les autres médias jouent un rôle extrêmement important pour l'information du Conseil fédéral – et par vos interventions parlementaires.

En conclusion, il n'est pas possible de définir toujours des critères absolus, schématiques. Nous essayons de pratiquer une politique constante sur la base de critères connus, à savoir les droits de l'homme, les droits humanitaires et les libertés fondamentales, le droit international. Voilà ce que je peux vous affirmer, Monsieur Muheim. Je crois que nous avons su conserver la crédibilité de notre politique dans ce domaine.

**Andermatt, Berichterstatte:** Ich spreche zur Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO). Die UNESCO hatte ursprünglich sehr wertvolle und idealistische Zielsetzungen. Sie hat zu Beginn ihrer Tätigkeit auch viele wertvolle Projekte an die Hand genommen und im Bereich der Erziehung und im Bereich des Kulturgüterschutzes verwirklicht. Im Laufe der Jahre fand eine immer weitergehende Politisierung dieser Institution statt, und gleichzeitig wurde der Verwaltungsapparat immer mehr aufgebläht. Der Einfluss der westlichen Demokratien wurde immer mehr zurückgedrängt. Die Vereinigten Staaten haben nun ihre Absicht bekanntgegeben, ihre Mitgliedschaft bei der UNESCO auf den 1. Januar 1985 aufzukündigen. Damit verliert die Organisation etwa 25 Prozent ihrer finanziellen Basis und entsprechend weitgehend ihre Operationsfähigkeit.

Der Bundesrat muss sich mit der Situation befassen. Es interessiert uns, wie der Bundesrat die Lage beurteilt. Sollen wir weiter etwa 2 Millionen Dollar jährlich in diesen Wasserkopf pumpen, oder wäre es nicht auch für unser Land Zeit, sich aus dieser Organisation zurückzuziehen? Dies meine Frage zur UNESCO.

Nun noch eine Bemerkung zur schweizerischen UNESCO-Kommission: Der Bundesrat berichtet in seinem Geschäftsbericht auch über die Tätigkeiten dieser schweizerischen UNESCO-Kommission. Es wurden verschiedene nationale und internationale Seminare organisiert. Betrachtet man

die Themen dieser Konferenzen und die Publikationen dieses Gremiums, so muss man sich sofort fragen: Bestehen hier nicht Doppelspurigkeiten zu anderen Bundesämtern? Was soll eine Studie dieser Kommission über Fragen der beruflichen Weiterbildung in der Schweiz? Oder eine Broschüre, wie unsere Erde zum Treibhaus gemacht wird? Was soll ein internationaler Kongress über Folklore und Tourismus, organisiert durch die nationale UNESCO-Kommission? Wir bitten den Bundesrat, diese Entwicklung genau im Auge zu behalten und Doppelspurigkeiten – und damit unnötige Ausgaben – zu vermeiden.

**M. Aubert, conseiller fédéral:** Je vous remercie, Monsieur Andermatt, de votre question. Nous regrettons, bien sûr, que les Etats-Unis d'Amérique aient, par lettre du 28 décembre 1983, pris la décision de quitter l'UNESCO avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1985. Et si nous le regrettons, c'est parce que nous pensons que cela porte atteinte au caractère universel de cette organisation. J'ai d'ailleurs eu la possibilité de m'en entretenir avec M. Shultz, secrétaire d'Etat, que j'ai rencontré à Stockholm le 17 janvier, lors de la Conférence européenne sur le désarmement. Il m'a confirmé la décision prise par son pays de quitter l'UNESCO le 1<sup>er</sup> janvier 1985, mais tout en admettant que si certaines de ses méthodes de travail, si son administration ou la question de ses finances s'amélioraient, les Etats-Unis pourraient éventuellement revenir sur leur décision.

Quant à nous, je réaffirme ici que le Conseil fédéral est opposé à la politique de la chaise vide. Si nous avons des critiques à émettre, des remarques à faire, nous pouvons le faire avec davantage de pertinence de l'intérieur que de l'extérieur. Dans ce sens, je vous signale que l'Union postale universelle, qui va se réunir à Hambourg, pourrait se trouver face à une demande d'expulsion d'Israël et de l'Afrique du Sud. La délégation suisse a mandat de s'opposer à une telle proposition. C'est là une constante dans notre politique extérieure. Pour l'instant, il n'est donc pas question que nous quittions l'UNESCO. Voilà une première réponse.

D'autre part, vous l'avez rappelé, le quart des ressources de l'UNESCO seront perdues par le départ des Etats-Unis, soit environ 94 millions de dollars. Il n'est pas question, bien entendu, que la Suisse participe à la couverture du manque à gagner. Nous continuerons à honorer les montants que nous nous sommes toujours engagés à payer, soit environ 2 millions de dollars.

Je dois aussi dire, pour ce qui est de l'attitude du Conseil fédéral et pour la justifier, qu'en 1980, lors de la Conférence de Belgrade, la Suisse a eu une position extrêmement claire, vous vous en souvenez certainement. Nous avons été le seul pays qui ne s'est pas joint au consensus sur la déclaration faite par l'UNESCO concernant les résultats de la commission McBride. Nous avons été, d'autre part, les seuls à ne pas accepter que cette organisation soit chargée de l'élaboration d'une déclaration sur le Nouvel ordre mondial de l'information et de la communication. De même, en 1982 et en 1983, nos délégations, qui étaient conduites par M. Ernesto Thalmann, ambassadeur, ont aussi été extrêmement claires et nettes pour dénoncer les imperfections de cet organisation.

Nous savons qu'aujourd'hui il y a des contacts entre plusieurs Etats pour tenter d'arriver à une amélioration de cette organisation. Un Suisse, M. Gérard Bolla, 62 ans, vient d'être désigné comme directeur général adjoint de l'UNESCO, un des postes les plus élevés auquel un de nos concitoyens ait été appelé dans les organisations internationales. A ce titre, il aura la tâche extrêmement importante de réorganiser l'UNESCO. J'ai reçu dernièrement M. Bolla et j'ai pu l'assurer du soutien complet et total du Conseil fédéral dans l'exercice de cette lourde tâche.

Concernant le double emploi, entre la Commission nationale de l'UNESCO et nos offices fédéraux, je soulèverai quatre points. Tout d'abord en matière de formation professionnelle permanente: celui qui dirige l'étude faite dans le cadre de notre commission nationale est un collaborateur de l'OFIAMT, il n'y a donc pas double emploi avec les

travaux de cet office. La deuxième étude, «Comment transformons-nous notre planète en serre?», est faite en coordination avec notre Office fédéral de la protection de l'environnement qui l'a d'ailleurs diffusée. Là encore, il n'y a pas de double emploi. Il faut noter également qu'un représentant suisse de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique est membre *ex officio* de la commission, donc là non plus pas de double emploi. Enfin, en ce qui concerne la science, un des responsables de l'Office fédéral de l'éducation et de la science est membre de la commission. Là encore, je peux vous assurer qu'il n'y a pas double emploi.

*Genehmigt – Approuvé*

### Eidgenössisches Departement des Innern Département fédéral de l'intérieur

**Dobler, Berichterstatter:** Im Auftrag der GPK nehme ich Stellung zur Denkmalpflege. Dieses Thema interessiert zweifellos eine breitere Öffentlichkeit. Der Grund liegt insbesondere darin, dass auch zahlreiche kantonale und lokale Instanzen und Gremien mit den Problemen der Denkmalpflege konfrontiert sind. Es gibt wohl kaum eine Gemeinde im Schweizerland, die nicht ein schutzwürdiges Denkmal aufweist oder zumindest im Zusammenhang mit einer Kirchen- oder Kapellenrestauration mit den Instanzen der Eidgenössischen Denkmalpflege in Kontakt kommt. Das öffentliche Interesse an einer speditiven Behandlung der Subventionsgesuche ist mithin gegeben. Der Rechenschaftsbericht (Seite 47) gibt zahlenmässig Auskunft über die bereits bewilligten und neu eingegangenen Beitragsgesuche einerseits und die genehmigten Kredite andererseits. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Absicht bestand, die Sanierung der Überhänge von über 80 Millionen Franken bis 1985 zu verwirklichen. Nachdem nun aber per Ende April 1984 immer noch rund 880 Beitragsgesuche pendent sind, erscheint das Ziel, die Rückstände innert dieser Frist zu beseitigen, in Frage gestellt.

Welches Ziel setzt sich das Departement bis zum Ende dieser Legislatur, und welche Mittel will es einsetzen?

**Bundesrat Egli:** Unbestritten ist, dass schon seit Jahren um die Denkmalpflege ein gewisses Malaise besteht, vor allem bei den Kantonen, Gemeinden und Privaten, die Bezüger von Subventionen für die Denkmalpflege sind. Man muss aber dieses Malaise im Verhältnis von zwei Polen sehen: auf der einen Seite steht der gesetzliche Anspruch, der durch das Denkmalschutzgesetz statuiert wird, und auf der anderen Seite stehen die Mittel, die Sie jährlich für diese Sparte beschliessen.

Ich gebe Ihnen einen kurzen Überblick über den heutigen Stand und wie wir uns die weitere Entwicklung vorstellen. Es trifft zu, Herr Dobler, dass zurzeit noch etwas über 800 Beitragsgesuche pendent sind. Davon sind 300 antragsreif, d. h. soweit bearbeitet, dass die Auszahlung vorgenommen werden könnte.

Mein Departement bzw. mein Vorgänger hat die Geschäftsprüfungskommission im Jahre 1981 einlässlich über die Situation orientiert. Damals waren die Verhältnisse noch viel schlimmer. Es waren 1211 Beitragsgesuche pendent. Davon waren 342, also erst etwa ein Viertel, antragsreif, wofür 45,5 Millionen Franken erforderlich waren.

Damals hat mein Vorgänger eine Dringlichkeitsordnung aufgestellt (sie datiert vom 1. Mai 1978), die ungefähr folgendes beinhaltet: erstens einmal eine Prioritätensetzung; zweitens sollte diese Dringlichkeitsordnung gewährleisten, dass gewisse Kategorien von Gesuchen zum vornherein abgelehnt werden konnten, bevor sie überhaupt einlässlich behandelt werden mussten. Es trifft auch zu, dass im Jahre 1981 der Geschäftsprüfungskommission gegenüber der Abbau des Überhanges auf Ende 1985 vorausgesagt worden ist, was auf der Voraussetzung beruhte, dass in den Jahren

1982 und 1983 dem Departement bzw. für die Denkmalpflege je 15 Millionen Franken Sonderkredite zugestanden würden.

Diese Kredite waren anlässlich der Berichterstattung im Jahre 1981 gemäss Finanzplan usw. in Aussicht gestellt. Infolge der rigorosen Sparmassnahmen wurden aber diese Sonderkredite auf 4,75 Millionen für das Jahr 1982 und auf 5 Millionen Franken für 1983 gekürzt, also auf einen Drittel des Betrages, den man vorgesehen hatte. Da der Abbau des Überhanges auf jenen Voraussetzungen beruhte, ging natürlich die Rechnung nicht mehr auf und das Ziel konnte nicht erreicht werden. Immerhin wurden in den Jahren 1982 bis 1984 564 Gesuche erledigt. Im gleichen Zeitraum gingen aber wieder 355 neue Gesuche ein, wovon 121 abgelehnt werden mussten, so dass heute (Ende April 1984), wie der Referent Dobler es ausgeführt hat, etwas über 800 Gesuche hängig sind.

Nun sieht aber der Legislaturfinanzplan für das Jahr 1985 20,3 Millionen Franken vor, für 1986 21 Millionen Franken, für 1987 30 Millionen Franken und für 1988 35 Millionen Franken. Sofern diese Finanzplanzahlen eingehalten werden können, d. h. mit anderen Worten, wenn es der Bundesrat verantworten kann, diesen Finanzplan durchzusetzen und Sie die Güte haben, in den jeweiligen Budgets diese Kredite auch zu genehmigen, wird es möglich sein, den Überhang bis zum Jahre 1988 abzubauen.

**Andermatt:** Ich möchte Herrn Bundesrat Egli zum Bundesamt für Gesundheitswesen, Abteilung Grenzsanitätsdienst, eine Frage stellen:

Der Aufstellung im Geschäftsbericht können wir entnehmen, dass im Jahre 1983 rund 150 000 Gastarbeiter an der Grenze untersucht und dann zur Arbeit zugelassen wurden. Rund 1000 Gastarbeitern wurden nur provisorische Arbeitsbewilligungen erteilt unter ärztlicher Überwachung; 39 wurden wegen Lungentuberkulose oder Verdacht darauf zurückgewiesen. Diesen Zahlen könnte man entnehmen, alles sei in bester Ordnung, unsere Gastarbeiter reisten in einem sehr guten Gesundheitszustand in die Schweiz ein, um hier ihre Arbeit aufzunehmen.

Demgegenüber stellt man aber fest, dass viele Gastarbeiter mit anderen Schäden in die Schweiz einreisen, die nachher zu grossen Auslagen für unsere Sozialwerke Anlass geben. Ich entnehme einer Kolumne der «Weltwoche» folgendes: «Herr P. ist wiederum einer jener zahlreichen Gastarbeiter, welche mit einem kongenital oder durch Wachstumsstörungen schwer geschädigten Rücken unbemerkt in die Schweiz einreisen und die für sie am schlechtesten geeignete Arbeit verrichten konnten, weil die nach veraltetem Konzept ausgeführte grenzsanitarische Kontrolle immer noch einzig und allein nach praktisch ausgestorbenen epidemischen Krankheiten fahndet.» Dies die Bemerkung einer medizinischen Abklärungsstelle der Invalidenversicherung in der Ostschweiz.

Angesichts der exorbitanten Kosten, die den schweizerischen Sozialwerken und mithin auch der Allgemeinheit anfallen, wenn Fremdländer bereits in relativ jungen Jahren ganz oder teilweise arbeitsunfähig werden, ist es zweifellos dringend geboten, das Konzept der grenzsanitarischen Untersuchungen zu ändern, um beispielsweise angeborene Rückenleiden rechtzeitig zu entdecken.

Ich bin mir bewusst, dass Herr Bundesrat Egli im Moment diese Frage nicht beantworten kann. Ich möchte ihn aber doch bitten, sich dieses Problems anzunehmen und für Verbesserungen zu sorgen.

**Frau Bühler:** Ich spreche zum Bundesamt für Gesundheitswesen, Kapitel Strahlenschutz.

Kürzlich ist mir das Bulletin Nr. 12 vom 29. März 1984 des Bundesamtes für Gesundheitswesen in die Hände gekommen mit dem Tätigkeitsbericht der Sektion Strahlenschutz. Dieser Tätigkeitsbericht findet sich in geraffter Form im Geschäftsbericht des Bundesrates wieder, allerdings ohne zwei ganz bemerkenswerte Passagen, die ich aufgreifen möchte. Unter dem Titel «Personendosimetrie» wird folgen-

des ausgeführt: «Um seinen Pflichten als Kontrollinstanz nachzukommen, benötigt das Bundesamt dringend ein zentrales Dosisregister. Das Dosisregister ist eine vom Bundesamt für Gesundheitswesen zu führende Datensammlung über alle beruflich strahlenexponierten Personen aus dem Kontrollbereich des Bundesamtes für Gesundheitswesen. Es sollte dazu dienen, jederzeit die gemessenen Strahlendosen bestimmter Personen oder Personenkollektive verfügbar zu machen. Ausserdem würde es erlauben, Korrelationen zwischen einer späteren Erkrankung und der Todesursache mit der beruflich erhaltenen Strahlendosis einer bestimmten Person zu untersuchen und abzuklären.»

Diese Forderung nach einem zentralen Dosisregister scheint mir ausserordentlich plausibel und vernünftig, denn Ursachen und Wirkungen liegen bei Strahlenschäden oft zeitlich weit auseinander. Schlüsse können nur gezogen werden, wenn auch auf Daten zurückgegriffen werden kann, die Jahre oder sogar Jahrzehnte zurückliegen. Meine Frage: Wie stellt sich der Bundesrat zu dieser Forderung des Bundesamtes für Gesundheitswesen nach einem zentralen Dosisregister? Wird es in absehbarer Zeit eingerichtet werden?

Der zweite Punkt aus diesem Tätigkeitsbericht, der mich zu diesem Votum veranlasst, ist höchst beunruhigend, ja alarmierend. Ich lese hier, die Sektion Strahlenschutz des Bundesamtes für Gesundheitswesen könne «die gesetzlich vorgeschriebenen Strahlenschutzkontrollen mit seinem bescheidenen Bestand an Kontrollbeamten nicht mehr im notwendigen Ausmass durchführen. Die Verteilung von immer mehr Aufgaben auf immer weniger Mitarbeiter – personelle Abgänge werden seit Jahren nicht mehr ersetzt – führt zwangsläufig zur Aufschiebung in der Erledigung gewisser Aufgaben und schlussendlich zu deren Vernachlässigung, weil das Pensum ganz einfach nicht mehr zu erfüllen ist».

Es darf doch nicht wahr sein, dass gerade im Bereich der strahlentechnischen Kontrollen, wo der einzelne eine Gefährdung nicht ohne weiteres selber erkennt, die Aufsicht nicht lückenlos und fristgerecht ausgeübt werden kann! Ich frage deshalb den Bundesrat: Darf aus der Tatsache, dass im Geschäftsbericht kein Hinweis auf diesen personellen Engpass steht, geschlossen werden, dass bereits Abhilfe geschaffen wurde, oder wenn nein, wie gedenkt der Bundesrat der unbefriedigenden Situation zu begegnen?

**Piller:** Ich spreche zum Bundesamt für Sozialversicherung, Kapitel Familienschutz. Der Bundesrat bestellte vor einigen Jahren eine Kommission, die unter dem Präsidium von Frau Annemarie Höchli-Zen Ruffinen eine sehr umfassende Analyse der Familienpolitik in der Schweiz erarbeitete. In einem 176seitigen Bericht wurde eine Lagebeurteilung vorgenommen und eine grosse Zahl von echten Vorschlägen unterbreitet, wie die Stellung der Familie in unserem Lande verbessert werden könnte. 1982 wurde dieser Bericht der Presse vorgestellt, echte Hoffnungen wurden geweckt, und man konnte wirklich auf die Vorschläge des Bundesrates gespannt sein.

Was nun in den Regierungsrichtlinien und im Geschäftsbericht auf diesem Gebiete vorzufinden ist, ist als mager einzustufen. Sicher ist anzuerkennen, dass die Sektion Familienschutz im Bundesamt für Sozialversicherung ausgebaut werden soll, und dass diese künftig die Funktion einer Koordinationsstelle für Familienfragen zu erfüllen hat. Die Aufgabe der Koordinationsstelle wird vor allem darin bestehen, im verwaltungsinternen Verfahren Anträge der Departemente an den Bundesrat auf die Auswirkungen auf die Familien hin zu prüfen. Es gilt aber zu bedenken, dass die Personaldotierung für die Aufgaben völlig ungenügend ist. Die Sektion besteht heute aus zweieinhalb Stellen und soll auf dreieinhalb Stellen ausgebaut werden. Der Vorstand der parlamentarischen Gruppe Familienfragen, den zu vertreten ich hier die Ehre habe, bittet den Bundesrat, in Anlehnung an den Familienbericht weitere Schritte einzuleiten, damit die Sektion wirkungsvoller arbeiten kann.

Wir stellen uns folgende Massnahmen als dringend vor:

1. Bessere personelle Dotierung. Ich bin mir bewusst, dass dies im heutigen Moment Probleme bietet, doch sollte innerhalb des Bundesamtes für Sozialversicherung versucht werden, Umstrukturierungen zugunsten dieser wichtigen Aufgabe vorzunehmen.
2. Diese Verwaltungsstelle sollte aufgewertet werden, damit sie nach aussen und innerhalb der Verwaltung mit dem nötigen Gewicht auftreten kann.
3. Man sollte diese Verwaltungseinheit entsprechend benennen, beispielsweise «Abteilung für Familienfragen». Wir erachten diese Bezeichnung als zutreffender als die oft missverstandene Bezeichnung «Familienschutz». In der Familienpolitik steht heute nicht mehr die Fürsorge, sondern die Anerkennung der Leistungen der Familien im Vordergrund.

Wir wären Ihnen sehr dankbar, Herr Bundesrat Egli, wenn Sie diese Anregungen und Wünsche entgegennehmen und wohlwollend prüfen könnten. Die Familie braucht eindeutig mehr Beachtung, mehr Berücksichtigung bei der Schaffung neuer Gesetze und mehr Anerkennung innerhalb unserer Gesellschaft. Der Muttertag allein genügt dazu nicht.

**Bundesrat Egli:** Herr Andermatt, ich muss Ihnen gestehen, dass ich die heutige «Weltwoche» noch nicht gelesen habe. Ich lese sie jeweils als Bettlektüre.

Das Problem der Grenzkontrolle einreisender Fremdarbeiter ist dem Bundesrat nicht unbekannt. Noch mehr Sorge bereiten uns aber jene, die «blind» über die Grenze kommen, die wir gar nicht erfassen können und die ansteckende Krankheiten haben könnten.

Hingegen muss sich jeder, der eine Arbeitsbewilligung hat und mit einer solchen in die Schweiz einreist, der sanitärischen Untersuchung an der Grenze unterziehen. Ich kann Ihnen, wie Sie richtig vermutet haben, nicht genau sagen, auf welche Bereiche sich diese Untersuchung bezieht; auf jeden Fall auf ansteckende Krankheiten, aber ob zum Beispiel Rückenleiden und derartige Gebrechen auch in die Untersuchung miteinbezogen werden, muss ich im Moment offenlassen. Wir werden dieser Frage unsere Aufmerksamkeit schenken, denn sie ist von einer gewissen Bedeutung. Allerdings, wenn Sie befürchten, dass die Invalidenversicherung für solche Gebrechen später mit Millionen von Franken aufkommen muss, muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Versicherung natürlich die Möglichkeit hat, Kürzungen vorzunehmen oder sogar Leistungen in jenen Fällen zu verweigern, da vor der Einreise in die Schweiz eine Prädisposition bestand. Nur gebe ich Ihnen recht, dass es in vielen Fällen, da eine solche Prädisposition bestand, nicht leicht ist, diese auch wirklich nachzuweisen. Aber ich versichere Ihnen, dass wir dieser Frage nachgehen werden.

**Frau Bühler,** zum persönlichen Strahlenschutz: Ich nehme an, Sie wissen, dass wir diese Personendosimetrie (wie wir sie nennen) vor etwa zwei Jahren «privatisiert» haben, in dem Sinne, dass wir die Staatsaufgabe zu einer Aufgabe von privaten Stellen gemacht haben, und zwar nicht zuletzt auch auf Wunsch der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Selbstverständlich stehen diese privaten Stellen, die die Messungen durchführen, unter amtlicher Aufsicht. Aber das ist ja nicht Ihre zentrale Frage, sondern Ihre Frage ist die, ob hier auch ein zentrales Register aufgebaut wird und ob die entsprechende Verwaltungseinheit personell genügend dotiert ist. Ich habe nicht gehört wer Ihr Informant ist.

Es verhält sich wie folgt: Unter anderem zwingt das neue Unfallversicherungsgesetz den Bund, eine zentrale Registrierung der Personaldosimetrie vorzunehmen. Da auch die SUVA ähnliche Aufgaben erfüllen muss, hat sich das Bundesamt für Gesundheitswesen richtigerweise mit der SUVA ins Einvernehmen gesetzt, damit nicht zwei Amtsstellen dasselbe tun. Diese Tendenz nach Rationalisierung kann von uns nur unterstützt werden. In den nächsten Tagen finden Verhandlungen zwischen dem Bundesamt und der SUVA statt, bei welchen abgeklärt werden kann, wer in

diesem Bereich was tut und wie diese Arbeit aufgeteilt werden kann. Es kann erst dann, wenn diese Untersuchung vorgenommen worden ist, gesagt werden, wieviel Personal wir benötigen, um diese Aufgabe zu übernehmen. Im übrigen darf ich Ihnen sagen: Es wird Ihnen natürlich kein Bundesamt, das Sie anfragen, ob es mit genügend Personal dotiert sei, sagen, es hätte zuviel.

Herr Piller, Ihre Ausführungen zu unserer neuen Koordinationsstelle für Familienfragen kann ich nur unterstützen. Diese Koordinationsstelle bestand bisher in Form einer «Sektion für Familienschutz». Sie wurde vor einigen Monaten amtlich in «Koordinationsstelle für Familienfragen» umbenannt, und sie ist – wie Sie es richtig ausgeführt haben – mit dreieinhalb Personen dotiert.

Es mag sein, dass das knapp ist, aber Sie wissen, dass wir Prioritäten setzen und Personalzuteilungen so vornehmen müssen, wie es uns der Plafond gestattet. Wir erhoffen uns von dieser Schaffung einer Koordinationsstelle einige Impulse; diese Koordinationsstelle hat den Zweck, Querschnittsaufgaben in der Bundesverwaltung in dem Sinne zu erfüllen, dass sie, ohne auf der Amtslinie nach oben oder nach unten gehen zu müssen, direkt mit allen Amtsstellen verkehren kann, um sie auf familienschutzrelevante Aufgaben und Probleme aufmerksam zu machen.

Gerade in diesen Tagen ergeht von dieser Koordinationsstelle für Familienfragen ein Rundschreiben an sämtliche Verwaltungseinheiten des Bundes, mit welchem diese auf ihre Schaffung erstens aufmerksam gemacht und zweitens gebeten werden, ihre Vorkommnisse und Probleme zu melden, die für sie relevant sind. Ich glaube, dass wir damit das getan haben, was in diesem Bereich im Moment möglich ist.

**Frau Bühler:** Ich möchte betonen, dass ich den offiziellen Tätigkeitsbericht der Sektion Strahlenschutz zitiert habe. Und wenn nun da zu lesen ist, dass die Aufgaben aufgeschoben werden müssen, und gar, dass eine Vernachlässigung der Aufgaben eintritt, dann kann man das nicht unter dem üblichen Gejammer über Personalmangel abbuchen. Das ist eine ernste Sache.

*Genehmigt – Approuvé*

## Finanzdepartement – Département des finances

**Matossi, Berichterstatter:** Ich möchte vorausschicken, dass ich zum Finanzdepartement keine Fragen an den Bundesrat habe. Hingegen stelle ich einige kurze grundsätzliche Betrachtungen an über die Transparenz von Staatsrechnungen im allgemeinen und zum Kapitel Modernisierung der Bundesrechnung (Seiten 242 und 243 des Geschäftsberichtes) im besonderen.

Wir Parlamentarier können unsere Oberaufsichtsfunktionen gemäss Artikel 85 der Bundesverfassung nur wahrnehmen und über die Einhaltung des Artikels 42bis «Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen; dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen» nur dann wachen, wenn wir das komplizierte Rechnungswesen des Bundes verstehen. Trotzdem in den Finanzkommissionen beider Kammern Spezialisten sitzen, sollte die Staatsrechnung – übrigens auch nach Auffassung des Bundesrates – so transparent und übersichtlich sein, dass sie für alle Parlamentarier, darüber hinaus aber auch für alle an Finanzpolitik interessierten Mitbürger, verständlich ist. Im allgemeinen kann man unseren Finanzverwaltungen, und zwar auf allen drei Stufen, diesbezüglich ein gutes Zeugnis ausstellen. Sie richten ihre Tätigkeit nicht nach dem Grundsatz von Kardinal Richelieu aus, der behauptete, die Finanzen seien der Lebensnerv des Staates, weswegen man sie den profanen Augen des Volkes entziehen müsse.

Der Ruf nach Transparenz und Vergleichbarkeit kommt aber nicht nur vom Parlament, sondern vor allem auch von seiten der Kantone, und hier im besonderen von den Herren Finanzdirektoren. Ich erinnere Sie in diesem Zusammenhang an die Motion unseres Ratskollegen Stucki, welche wir

in der Herbstsession 1983 gegen den Willen des Bundesrates mit 14 gegen 11 Stimmen überwiesen haben.

Ich will in dieser kurzen Betrachtung nicht auf Details des neuen Rechnungsmodells der Kantone eingehen, sondern einzig auf einige Zusammenhänge hinweisen:

Im jetzigen Zeitpunkt wenden 15 Kantone das neue Rechnungsmodell der Finanzdirektorenkonferenz an. In weiteren acht Kantonen wird die Einführung vorbereitet und steht kurz bevor. Aufbau und Kontenplan dieses Modells sind so flexibel, dass sie ohne weiteres auch in den Gemeinden angewendet werden können. Massgebender Impuls für die Erarbeitung eines neuen Rechnungsmodells waren das Bedürfnis nach vermehrter Transparenz, nach einer besseren Vergleichbarkeit des öffentlichen Rechnungswesens zwischen Kantonen und Gemeinden und nach Kosteneinsparungen.

Zu letzteren ist zu sagen, dass für das neue Modell der Finanzdirektorenkonferenz bereits Software besteht. Der Kanton Zürich hat hier Pionierarbeit geleistet und in Zusammenarbeit mit den Städten St. Gallen und Lausanne ein Software-System entwickelt, welches von den Kantonen übernommen werden kann und auch wird. Unter diesem Aspekt betrachtet, wäre es wünschenswert, wenn alle öffentlichen Haushalte, inklusive die Bundesverwaltung, nur ein Rechnungsmodell anwenden würden. Sie könnten sich damit grosse Programmierkosten ersparen.

Der Bundesrat legt aber im zitierten Bericht auf Seite 243 dar, aus was für Gründen er im Moment davon absieht, das Modell der Finanzdirektorenkonferenz für seine Rechnung zu übernehmen. Immerhin bestätigt er, dass Aufbau und Kontenplan der Bundesrechnung seit 35 Jahren unverändert und deshalb veraltet sind. Wegleitender Gesichtspunkt beim neuen Bundesrechnungsmodell sei eine möglichst weitgehende Harmonisierung mit dem Modell der Finanzdirektorenkonferenz. In einem solchen Fall sagen wir im Kanton Thurgau: «S'isch all daa.»

Ich komme zum Schluss. So verdienstvoll es ist, wegen Rechnungsmodellen keine Glaubenskriege zu entfachen, so müssen wir Parlamentarier doch auf Transparenz und Vergleichbarkeit der Rechnungen der öffentlichen Haushalte beharren. Aus diesem Grunde hoffen wir sehr, dass die Gespräche über die Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens weitergeführt und zu einem guten Ende gebracht werden.

**Hefti:** Zum Finanzmodell. Es ist den Kantonen vollkommen unbenommen, was für ein Finanzmodell sie wählen wollen. Umgekehrt muss aber auch der Bund über die gleiche Freiheit verfügen. Die Dinge liegen hier nicht unbedingt gleich. Ich möchte eher – das war mein Eindruck auf dem Seminar in Engelberg – dem Bundesrat empfehlen, nicht allzu sehr auf die Wünsche der kantonalen Finanzdirektoren einzugehen; denn ich glaube, dass die Gründe, die von der eidgenössischen Verwaltung geltend gemacht wurden, auch eine starke Überzeugungskraft haben.

**Bundesrat Stich:** Das Problem der Modellwahl steht an sich noch vor uns. Wir haben aus diesem Grunde mit den beiden Finanzkommissionen Ihrer Räte in Engelberg ein Seminar durchgeführt. Die von Ihnen überwiesene Motion wird jetzt im August durch die Finanzkommission des Nationalrates geprüft und anschliessend im Nationalrat behandelt. Auf diesen Zeitpunkt hin werden wir dann Stellung nehmen. Im Finanzdepartement sind die Meinungen über das grundsätzliche gemacht, über das Detail hingegen noch nicht. Ich möchte Herrn Ständerat Hefti herzlich danken für sein Votum. Er hat mir aus dem Herzen gesprochen. Man sollte nicht einfach ein Modell wählen, weil es eben ein Modell ist, sondern sich das Kleid zulegen, das zu einem passt. Das gilt zwar besonders für Damen, aber auch für Herren und – ich würde sagen – auch für die Staatsrechnung.

Wir müssen darauf achten, dass wir eine Staatsrechnung präsentieren können – da bin ich mit Herrn Ständerat Matossi völlig einverstanden –, die vor allem dem Parlamentarier, aber auch der Öffentlichkeit die Übersicht erleichtert,

also transparent ist. Das bestehende System entspricht diesem Wunsch schon sehr weitgehend, indem es in der Finanzrechnung sämtliche Vorgänge erfasst, die ausgaben- oder einnahmenwirksam sind. Das hat natürlich gewisse Nachteile, zum Beispiel in einem Rüstungsbetrieb, wo man natürlich auch über den Erfolg Auskunft haben sollte; deshalb muss in einem solchen Betrieb eine Gewinn- und Verlustrechnung geführt werden. Dort hat man also wieder andere Kriterien. Im ganzen gesehen ist das System aber vermutlich doch zweckmässig; es wäre eine Illusion anzunehmen, die Vergleichbarkeit würde besser, wenn der Bund auch eine Investitionsrechnung und eine laufende Rechnung führen würde.

Abgesehen davon, dass der Bundeshaushalt natürlich andere Dimensionen hat, ist doch darauf hinzuweisen, dass der Bund eine ziemlich konstante Investitionspolitik betreibt, d. h. der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben ist relativ konstant – ich habe Ihnen das letzte Woche darlegen können –, er schwankt bei 14,6, 14,7 Prozent der Gesamtausgaben. Deshalb haben wir hier eigentlich keinen Vorteil, im Gegensatz beispielsweise zu einer Gemeinde, die ein Schulhaus baut. Dort ist es natürlich klar: Wenn man ein Schulhaus in einer Finanzrechnung als einmalige Ausgabe hätte, dann würde der Vergleich sehr gestört. Deshalb ist es dort sinnvoll, eine Investitionsrechnung zu führen, wie das kantonale Modell es vorsieht, und im Verlaufe der Jahre die Abschreibungen in die laufende Rechnung zu nehmen, damit man eine gleichmässige Belastung hat, und nicht Spitzenbelastungen, die dann jeden Vergleich verunmöglichen.

Dazu kommt, dass beim Bund zwei Drittel ohnehin Transferausgaben sind und dass der Bund viele Investitionen subventioniert. Von mir aus gesehen wäre es nicht denkbar, dass der Bund Subventionen aktivieren und im Laufe der Jahre abschreiben würde, die er bedingungslos gegeben hat – für die also keine Rückzahlungsverpflichtungen bestehen. Das würde meines Erachtens die Transparenz sicher nicht erhöhen.

Zum letzten – um nur auf einige Probleme hinzuweisen: Dem Bund obliegen sehr viele Ausgaben im Bereich des Militärs, der Rüstungsaufgaben. Gemeinhin spricht man beim Bau von Festungen, beim Kauf von Munition usw. auch von Investitionen, aber volkswirtschaftlich sind es keine Investitionen, sondern es ist Konsum. Infolgedessen würde für diesen ganzen Bereich die Investitionsrechnung keine Rolle spielen.

Aus all diesen Gründen und nach sehr sorgfältiger Prüfung sind wir zum Ergebnis gekommen, dass der Bund grundsätzlich am heutigen System der Finanzrechnung festhalten sollte. Übrigens wurde 1978 in der Bundesrepublik Deutschland die Investitionsrechnung als veraltet abgeschafft – zugunsten des schweizerischen Systems, das als sehr fortschrittliche Lösung gepriesen wurde. Wir können daraus schliessen, dass es dort ähnliche Probleme gibt. Um die Transparenz zu verbessern, muss hingegen bei der Gliederung eine Annäherung der Modelle von Bund und Kantonen gefunden werden.

Zweifelloso gibt es noch verschiedene andere Fragen, die noch gründlich studiert werden müssen, beispielsweise die Finanzierung der EVK und ihre Darstellung in der Staatsrechnung usw. Hier gibt es noch einiges zu verbessern, um die Sache transparenter zu machen.

Das wäre, was ich Ihnen im Moment dazu sagen kann. Zuerst müssen wir nun den Entscheid im Nationalrat abwarten. Wenn die Motion Ihres Rates abgelehnt wird – was wir an sich hoffen –, sind die Weichen für uns frei; dann können wir an die Verbesserung der heutigen Rechnung gehen. Sie werden also in Zukunft wieder etwas hören.

*Genehmigt – Approuvé*

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 10.35 Uhr*

*La séance est levée à 10 h 35*

## Achte Sitzung – Huitième séance

**Freitag, 15. Juni 1984, Vormittag**

**Vendredi 15 juin 1984, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: M. Debétaz*

83.075

**Metalert I. Zusatzkredit**

**Metalert I. Crédit additionnel**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 23. November 1983 (BBI IV, 525)  
Message et projet d'arrêté du 23 novembre 1983 (FF IV, 533)

Beschluss des Nationalrates vom 20. März 1984  
Décision du Conseil national du 20 mars 1984

### *Antrag der Kommission*

Eintreten und Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### *Proposition de la commission*

Entrer en matière et adhérer à la décision du Conseil national

**Letsch**, Berichterstatter: Mit einem Bundesbeschluss vom 6. Dezember 1980 über den Bau einer kombinierten Anlage bei der Schweizerischen Meteorologischen Anstalt haben die eidgenössischen Räte einen Kredit von 11,1 Millionen Franken oppositionslos genehmigt. Mit dem Bau wurde 1980 begonnen und er wird voraussichtlich diesen Sommer fertiggestellt sein. Der im Gesamtkredit enthaltene Posten Unvorhergesehenes musste wegen Erschwernissen im Baugrund und neuen Anforderungen an die Sicherheit vollständig für die Deckung der daraus entstandenen Aufwendungen eingesetzt werden. Deshalb beantragt der Bundesrat einen ausschliesslich teuerungsbedingten Zusatzkredit von 3,1 Millionen Franken. Der Nationalrat hat das Kreditbegehren am 20. März dieses Jahres einstimmig gutgeheissen. Ihre Kommission empfiehlt Ihnen ebenfalls ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung Zustimmung. Die in der Kommission diskutierte Frage, ob für solche rein teuerungsbedingten Zusatzkosten künftig überhaupt noch Sondervorlagen an das Parlament ausgearbeitet werden sollen, oder ob es nicht einfachere Verfahren gäbe, wird vom Bundesrat geprüft.

Namens der Kommission empfehle ich Ihnen deshalb Zustimmung und Behandlung *in globo*.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Gesamtberatung – Traitement global du projet*

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

**Titre et préambule, art. 1 et 2**

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes

32 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

## **Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts 1983**

### **Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1983**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	84.021
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1984 - 08:45
Date	
Data	
Seite	295-304
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 660

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.