

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Montag, 7. Juni 1993, Nachmittag
Lundi 7 juin 1993, après-midi

17.15 h

Vorsitz – Présidence: Herr Piller

Präsident: Am vergangenen, strahlend schönen Wochenende – übrigens am Geburtstag unseres verehrten Kollegen Huber – haben Volk und Stände zu zwei eidgenössischen Volksinitiativen, die unsere Armee betreffen, Stellung bezogen. Es ist sicher erfreulich und spricht für die Lebendigkeit unserer Demokratie, dass trotz Badewetter, Feldschüssen und vielen anderen Freizeitaktivitäten eine überdurchschnittlich hohe Zahl von Bürgerinnen und Bürgern an die Urne ging. Dafür danken wir dem Schweizervolk.

Beide Initiativen wurden von Volk und Ständen deutlich abgelehnt. Die Beschlüsse unseres Rates zum F/A-18 und zum Waffenplatz Neuchâten-Anschwilten wurden somit vom Souverän nachträglich klar gutgeheissen.

Es ist sicher verfrüht, eine Analyse des Abstimmungsverhaltens vorzunehmen. Was aber bereits heute als erfreulich eingestuft werden kann: Es ergaben sich wohl Unterschiede zwischen den Regionen und zwischen Stadt und Land, aber von Gräben oder gar Sprachgräben, wie sie sich vor genau sechs Monaten bei der EWR-Abstimmung auftraten, kann nicht die Rede sein. Auch dies wollen wir dankbar zur Kenntnis nehmen.

Das Abstimmungsergebnis ist sicher auch ein persönlicher Erfolg von Bundesrat Villiger. Seine Erklärung nach der Abstimmung war staatsmännisch: «Das Ergebnis ist kein Blankocheck für das EMD. Es wird bei uns jene Haltung nicht geben, die man als Militarismus bezeichnet. Es ist jetzt eine solide Basis für Reformen vorhanden.» Diese sollen nach den Worten von Bundesrat Villiger rasch verwirklicht werden. Dass wir zu Reformen – auch im EMD und in der Armee – fähig sind, beweisen wir mit «Armee 95». Weitere Reformen werden sicher folgen, und unser Rat wird den Bundesrat in seinen Bemühungen wohl auch künftig unterstützen.

Im Vorfeld der Abstimmung und schon bei der Lancierung der Initiativen wurde Kritik laut. Man sprach von Ueberstrapazierung unserer Demokratie, von Missbrauch unserer Volksrechte. Persönlich werte ich aber Abstimmungen, die unsere Armee betreffen, auch positiv. Sie sind der Beweis dafür, dass unser Volk sehr wohl bereit und willens ist, auch in diesen Fragen seine Verantwortung wahrzunehmen. Sind solche breit geführten Diskussionen im Vorfeld der Abstimmungen nicht auch bestens dazu geeignet, immer wieder zu zeigen, dass unsere Armee nie ein Staat im Staate sein wird, dass sich unsere Armee immer der demokratischen Kontrolle von Parlament und Souverän zu unterziehen hat und letztlich auch dem Souverän zu Gehorsam verpflichtet ist?

Es gibt noch viele – zu viele – Staaten auf dieser Welt, in denen Armeen für die Demokratie eine Gefahr bedeuten, ja Demokratisierungsprozesse verunmöglichen. Bei uns kann und wird dies nie der Fall sein. Auch dafür wollen wir dankbar sein.

Wir kommen nun zum ersten Geschäft der Tagesordnung. Ich darf nochmals darauf hinweisen, dass gestern unser Ratskollege Huber seinen Geburtstag feiern durfte. Wir gratulieren ihm nachträglich nochmals ganz herzlich und wünschen ihm alles Gute. *(Beifall)*

93.018

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1992

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1992

Bericht des Bundesrates vom 17. Februar 1993, des Bundesgerichtes vom 25. Februar 1993 und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes vom 31. Dezember 1992
Rapport du Conseil fédéral du 17 février 1993, du Tribunal fédéral du 25 février 1993 et du Tribunal fédéral des assurances du 31 décembre 1992

Beschlussentwurf siehe Seite 347 des Berichtes
Projet d'arrêté voir page 347 du rapport

Bezug bei der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
S'obtiennent auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne

M. Cavadini Jean, rapporteur: L'examen de la gestion pour 1992 s'inscrit dans un cadre différent de ceux qui l'ont précédé. On a rappelé que le Conseil fédéral s'était fixé pour but dans son programme de législature 1991–1995: «De promouvoir l'ouverture à l'Europe et au reste du monde et d'entreprendre les adaptations nécessaires du cadre institutionnel et économique.» Or, le calendrier de 1992 comptait également un 6 décembre dont on se souvient. C'est dire aussi que le résultat d'une considérable activité a été perdu dans le gâchis de ce vote négatif. Doit-on ajouter que ce millésime a encore connu une forte détérioration des finances de la Confédération? La conjugaison de ces deux éléments ouvre des perspectives assez sombres pour notre pays.

La Commission de gestion, dans la nouvelle structure de travail qu'elle s'est donnée, a voulu concentrer son attention sur un nombre relativement restreint de sujets qui feront l'objet d'un rapport plus particulier. Nous nous bornerons, pour l'essentiel de cette première intervention, à examiner la question du contrôle interne de l'administration considéré comme un principe de gestion, comme une tâche de direction. Le Conseil fédéral ne tient pas à donner de directives particulières pour le contrôle de l'administration. Mais nous rappellerons qu'un postulat de la commission allant dans ce sens et accompagné d'un rapport fut adopté en 1987. Ce postulat n'est toujours pas suivi d'effet. On demandait pour garantir la qualité du contrôle de l'administration que les départements préparent leurs propres directives qui devaient être soumises pour approbation au Conseil fédéral. Or, aujourd'hui encore, force est de constater que les mesures prises entre les sept départements sont très diverses et fort variables. La Commission de gestion insiste pour que la question soit reprise par le gouvernement qui devrait édicter les principes d'un tel contrôle de l'administration. Le Département fédéral de justice et police dispose, lui, d'un plan annuel détaillé qui pourrait utilement être pris en considération par les autres départements.

Une gestion par objectifs déterminés et vérifiés devrait enfin être retenue. Une telle approche s'impose à tous les niveaux de l'administration, tant il est évident que les chefs de département ne peuvent déterminer que les objectifs politiques généraux. Au moment où le Conseil fédéral propose quelques timides mesures de réforme de son système gouvernemental, on souhaite qu'un tel système de contrôle soit mis en place. On a certes rappelé l'existence d'une planification interdépartementale qui permet d'examiner l'organisation annuelle du travail. On a évoqué la conférence des secrétaires généraux qui a vu son importance s'accroître au cours des dernières années. On a regretté enfin que des lacunes soient apparues, qui sont mises en évidence dans le rapport du service du contrôle de l'administration. On a mis ces lacunes sur le compte d'un man-

que de personnel. Nous ne pouvons qu'insister une fois encore sur la nécessité de ces contrôles internes et systématiques, dont la nature et l'intensité doivent assurément tenir compte des tâches et des structures départementales.

Cette remarque importante ne nous empêchera pas de vous inviter à approuver le rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1992, le rapport du Conseil fédéral sur la gestion de l'administration fédérale en 1992 ainsi que le rapport du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sur leur gestion en 1992. Nous vous demanderons aussi de prendre acte du rapport des Commissions de gestion concernant les inspections et les requêtes de cette même année, et qu'il nous soit enfin permis de dire notre reconnaissance à l'administration fédérale dans son ensemble pour la qualité de son travail au service de la collectivité suisse.

Bundespräsident **Ogi**: Verwaltungskontrolle und Kontrolle allgemein werden grossgeschrieben, wenn ich den Ausführungen von GPK-Präsident Cavadini Jean folge. Es ist richtig, dass der Bundesrat im Bericht vom 26. April 1989 über die Kontrollkonzepte der Departemente von diesen Forderungen Kenntnis genommen hat. Seither haben – das möchte ich unterstreichen – die Departemente ihre Strukturen teilweise angepasst. Ihre Kommission stellt nach wie vor fest, dass der Stand der internen Verwaltungskontrolle in den einzelnen Departementen unterschiedlich ist, und sie wünscht nach den Ausführungen von Herrn Cavadini, dass der Bundesrat allgemeine Grundsätze der Verwaltungskontrolle festlegt.

Man kann sich fragen, ob es richtig ist, alle Departemente punkto Kontrolle über einen Leisten zu schlagen. Interne Verwaltungskontrolle ist nach unserer und meiner Auffassung auch eine Führungsaufgabe, und die Führungsstile sind in den Departementen unterschiedlich. Die Departemente haben unterschiedliche Aufgaben und deshalb auch unterschiedliche Kontrollbedürfnisse. Es wäre nach Auffassung des Bundesrates verfehlt, nur einen Führungsstil oder eine Führungsmethode als gültig zu erklären. Vielfältig sind auch die Aufgaben in den Departementen. Führung und Kontrolle müssen auf die Besonderheiten und auf die Aufgabenstellung des jeweiligen Departments abgestimmt werden. Auch hier stösst die Forderung nach Einheitlichkeit an Grenzen.

Zu überlegen wäre, ob alle internen und externen Kontrollen, auch die parlamentarischen, sauber voneinander abgegrenzt sind. Gewisse Ueberschneidungen sind offensichtlich, vor allem im Dreieck Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen/Finanzkommission/Geschäftsprüfungskommission. Ich sage das ganz bewusst, weil ich hier eine gewisse Erfahrung habe. Bei aller Kontrolle wollen wir nicht vergessen, dass die Führung auch Gestaltungsfreiräume braucht. Auch die Selbstverantwortung und der Mut zum Risiko müssen in diesem Land, in dem man eher die Lust am Scheitern als die Lust am Erfolg entdeckt hat, gestärkt werden.

Verwaltungskontrolle ist wichtig. Das gilt sowohl für jene, die der Bundesrat ausübt, als auch für die parlamentarische Verwaltungskontrolle. Die Verwaltungskontrolle wird aber seit Jahren ständig verbessert und seit Jahren auch ständig ausgebaut. Das braucht aber auch Personal und Mittel. Die Sitzungen der Kontrollkommissionen häufen sich, und immer zahlreicher werden auch die zu erstattenden Berichte. Es besteht die Gefahr des Uebermasses an Kontrollen. Die Motivation der Kontrollierten leidet. Kontrollüberdross macht sich ebenfalls an gewissen Orten breit. Ich habe in der Kommission bereits gesagt: Ein verdienter Mann, der mein Departement aus Altersgründen verlassen hat, hat mir sozusagen als Testament mit auf den Weg gegeben: «Die Verwaltung braucht bald einmal soviel Zeit, um zu rechtfertigen, was sie tut, dass ihr keine Zeit mehr übrigbleibt, das zu tun, was sie rechtfertigt.»

Wir müssen dafür besorgt sein, dass wir in dieser Situation den Leuten, die heute fast Angst haben, etwas zu wagen, diese Angst nehmen, damit sie ihre täglichen Aufgaben mutig und nach vorne orientiert erfüllen können.

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement Département des transports, des communications et de l'énergie

M. Cavadini Jean, rapporteur: J'interviens ici au sujet du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, et mon intervention pourra être relativement brève en ce sens qu'elle est centrée essentiellement sur la politique énergétique et sur le programme «Energie 2000».

Notre sentiment, Monsieur le Président de la Confédération, est qu'il est paradoxal que le programme «Energie 2000» soit partiellement compromis en raison des prix trop bas, au sentiment de quelques-uns, de certaines énergies. Il faut en outre souligner que la prétendue stabilisation de la consommation énergétique nationale provient, hélas et d'abord, surtout de la récession économique et d'un recul dans la consommation industrielle. Enfin, la part réservée, dans le bilan général, aux énergies renouvelables ne pourra certainement pas être atteinte et l'équilibre a pu être maintenu par l'accroissement de la puissance des centrales nucléaires de Gösgen et de Mühleberg.

Monsieur le Président de la Confédération, «Energie 2000» représente un programme ambitieux qui a été conçu comme une réponse au moratoire nucléaire décidé il y a trois ans. Nous considérons bien qu'il s'agit d'une tâche de longue haleine. Mais nous avons le sentiment que les objectifs fixés ne pourront pas être atteints, que la fragile paix de l'énergie s'est fissurée récemment, et que des mesures complémentaires seront proposées, en particulier une taxe sur le CO₂ qui vient s'ajouter au dossier largement ouvert d'une fiscalité nouvelle et d'impôts récemment suggérés. On risque fort un refus populaire général.

C'est dire que dans ce bilan énergétique national, nous souhaitons que le Conseil fédéral puisse prendre les mesures qui permettent une correction des objectifs fixés, car – nous le répétons – si l'équilibre a pu être maintenu dans le programme qui avait été défini, c'est d'une part en raison du tassement de la consommation industrielle de l'énergie, et d'autre part par l'accroissement de puissance accordé aux centrales nucléaires. La part des énergies renouvelables, qui était envisagée, ne peut pas être, en l'état actuel des choses, atteinte, ce qui, lorsqu'on connaît la sensibilité à l'énergie nucléaire que certains milieux ressentent, nous laisse inquiets face à un avenir que l'on voulait rassurant à la suite d'une décision populaire qui demandait qu'on recule encore l'échéance d'une nouvelle prise de décision.

En un mot, ce qui nous préoccupe, c'est la mise à jour du programme «Energie 2000» qui nous paraît devoir être réactualisé.

Bundespräsident **Ogi**: «Paradoxal» hat der Kommissionspräsident, Herr Cavadini Jean, gesagt; ich teile seine Auffassung. Wenn Sie wollen, dass wir mit dem Aktionsprogramm «Energie 2000» rascher vorwärts machen können, dann möchte ich Sie bitten, uns die Mittel zu geben: die Mittel, die nötig sind, um ein solches Programm zu realisieren.

Trotzdem glauben wir, dass wir im Gegensatz zu anderen Ländern nicht nur eine Zielsetzung haben, sondern auch ein Programm. Ich habe das bei der Internationalen Energie-Agentur letzten Donnerstag und Freitag ein weiteres Mal feststellen können. Alle reden von der Stabilisierung; alle reden von den Zielsetzungen. Denken Sie an Deutschland, das bis zum Jahr 2005 den CO₂-Ausstoss um 25 Prozent reduzieren will. Aber Ziele sind da, um realisiert zu werden, und dafür braucht es ein Programm, und wir haben ein Programm.

Ich weiss, dass das Programm immer wieder kritisiert wird, aber wie ein Marathonläufer geht man voran. Wir werden die Zielsetzung von «Energie 2000» nicht bis zum Jahr 1995 erreichen. Dieses Programm ist auch erst vor zweieinhalb Jahren angelaufen. Ich muss Ihnen sagen: Es war ein schwieriger Start; aber der Start mit allen Schwierigkeiten ist hinter uns, und wir können jetzt schon einige positive Resultate zur Kenntnis nehmen. Man hat mit zahlreichen Projekten und Aktionen der Privatwirtschaft begonnen, mit guten Beispielen bei den Gemeinden und bei den Kantonen und mit einem neuen ge-

setzlichen Rahmen des Bundes aufgrund des Energienutzungsbeschlusses und aufgrund der Energienutzungsverordnung. Aber auch hier haben die Mittel, die uns zur Verfügung stehen, die Möglichkeiten diktiert, d. h. die Möglichkeiten, gewisse Pilotprojekte besser unterstützen zu können; dort hat man diesen Satz zurückgenommen. Das hat dazu geführt, dass sich auch die Kantone zum Teil desinteressiert zeigten und die Gemeinden dann nicht finanzieren konnten.

Ich darf festhalten, dass in diesen zweieinhalb Jahren recht viel gegangen ist – der nächste Bericht wird im September 1993 veröffentlicht werden; wir werden dort auflisten, was hier alles gegangen ist. Das, was möglich war, ist ausgelöst worden. Die Kantone machen, mit einigen Ausnahmen in der Romandie, gut mit. Auch die Gemeinden sind bereit, hier zu unterstützen, und vor allem auch die Privatwirtschaft ist bereit zu helfen. Tagtäglich verspüren wir diese Bereitschaft mehr und mehr.

Ich möchte aber in diesem Rat auch festhalten, dass wir demnächst mit einer «CO₂-Vernehmlassung» oder «Energieleistungsabgabe-Vernehmlassung» kommen werden. Wenn ich in Richtung von Herrn Büttiker schaue, dann fallen mir die Schwierigkeiten ein, die wir beispielsweise mit der Schwerverkehrsabgabe und mit der Autobahnvignette hatten. Wir müssen die Grenze der fiskalischen Belastung klar sehen; das bedingt, dass wir ein Konzept erarbeiten. Nach der Erhöhung des Treibstoffzolles um 22 Rappen – um es ganz genau zu nehmen – kommen jetzt dann die Schwerverkehrsabgabe, die CO₂-Abgabe, dann vielleicht die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe; es gibt gewisse Grenzen, deren Überschreitung der Bürger nicht mehr akzeptieren wird. Deshalb müssen wir hier nicht nur fordern, sondern auch überlegen, was in dieser Forderung enthalten ist.

Das Programm «Energie 2000» (das hier zwar nicht kritisiert, aber doch erwähnt wurde und das beispielsweise letzte Woche bei der Internationalen Energie-Agentur, an der immerhin etwa dreissig Energieminister teilnahmen, als ein positives Programm entwickelt und dargestellt wurde) hat nicht nur die Absicht, und die Zielsetzung, zu stabilisieren, sondern auch die Absicht festzustellen, ob wir im Jahre 2000 die Kernenergie in diesem Land durch Alternativenenergien ersetzen können. Auch diese Antwort muss dann gegeben werden. Ich bin froh, dass ich heute zu dieser Sache noch nicht Stellung beziehen muss, weil die Alternativenenergien jetzt in der Entwicklung sind. Ob sie dann ausreichen, um beispielsweise 39 Prozent unseres Elektrizitätsbedarfs aus den Kernkraftwerken zu ersetzen, werden wir in drei bis vier Jahren beantworten müssen. Wir müssen dann auch beantworten, wie es weitergehen soll, nachdem das Moratorium im Jahre 2000 abläuft.

Ich bin voll und ganz Ihrer Auffassung, dass wir beim Programm «Energie 2000» mehr tun sollten – aber noch einmal: Geben Sie uns die Mittel, wir warten darauf.

Genehmigt – Approuvé

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss der Beilage zum Bericht

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires selon l'annexe du rapport

Angenommen – Adopté

Bundeskanzlei – Chancellerie fédérale

Genehmigt – Approuvé

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss der Beilage zum Bericht

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires selon l'annexe du rapport

Angenommen – Adopté

**Justiz- und Polizeidepartement
Département de justice et police**

Bloetzer, Berichterstatter: Im Rahmen der Beratungen des Berichtes über die Legislaturplanung 1991–1995 (92.037) wurde in der vergangenen Sommersession von beiden Räten eine Motion betreffend die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen überwiesen. Der Wortlaut der Motion vom 26. Mai 1992 ist der folgende: «Der Bundesrat wird eingeladen, die Steigerung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen als Ziel für die Legislaturperiode 1991–1995 festzulegen. Dabei gilt es, die Vorschläge des Berichtes vom Oktober 1991 der Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation (Ageval) über die Entwicklung der Gesetzesevaluation in der Bundesverwaltung zu berücksichtigen.» (AB 1992 S 358)

Im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichtes des Bundesrates wollte nun die Horizontale Sektion 3, in deren Aufgabenbereich die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen fällt, vom EJPD informiert werden, welche Folge der Bundesrat der Motion vom 26. Mai 1992 der Geschäftsprüfungskommission über die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen gegeben hat. Mit drei von insgesamt vier Punkten der schriftlichen Antwort des Departementes konnte sich die Kommission einverstanden erklären. Es betrifft dies die Sensibilisierung der Verwaltung durch Ausbildungsanstrengung, durch Bereitstellung eines Dienstleistungsangebotes des Bundesamtes für Justiz und die Schaffung geeigneter Organisationsstrukturen durch Bestimmung von Ansprechpartnern in den Departementen und, soweit nötig, in den Aemtern sowie durch Evaluationsprogramme in den Departementen, wobei das EJPD hier eine Pilotrolle übernehmen möchte. So weit die drei Punkte, mit denen sich die Kommission einverstanden erklären kann.

Was hingegen den vierten Punkt anbelangt, will der Bundesrat von der Schaffung einer eigentlichen Evaluationskonferenz als Koordinationsgremium für Evaluationsfragen absehen. Statt dessen soll das Bundesamt für Justiz eine gewisse universale Koordinationsfunktion zugewiesen erhalten.

Die Kommission stellte in der Aussprache mit dem Bundesrat fest, dass die Motion mit dem vorgesehenen Ansatz nicht erfüllt ist und dass das Ziel einer departementsübergreifenden Gesetzesevaluation nicht erreicht wird. Herr Bundesrat Koller erklärte, er nehme die Bedenken der Kommission entgegen und werde den Bundesrat darüber informieren. Allenfalls könne auch die Generalsekretärenkonferenz diese Koordinationsaufgabe übernehmen. Die Kommission ihrerseits findet, dass eine horizontale, departementsübergreifende Evaluation durchzuführen sei. Als Beispiel: Was wird von einem Gesetz in die Verordnung übergeführt? Es besteht hier die Gefahr einer Eigendynamik, deren Wirkung zu überprüfen ist.

Abschliessend ist festzuhalten: Die Kommission legt Wert darauf, dass dieses Anliegen der departementsübergreifenden Evaluation der Wirksamkeit weiterverfolgt und die Motion erfüllt wird.

Bundesrat Koller: Der Bundesrat hat am 25. März 1992 vom Bericht der Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation, bekannt unter dem Kürzel Ageval, Kenntnis genommen und mein Departement beauftragt, die Arbeiten weiterzuführen. Wir haben gegenüber dem Bericht der Arbeitsgruppe Ageval zwei Akzentverschiebungen vorgenommen: Wir möchten, dass die Gesetzesevaluation vermehrt ein Führungsinstrument der Departementschefs und weniger der einzelnen Bundesämter wird, wie das im Bericht der Ageval vorgesehen war. Der Bundesrat hat zudem entschieden, dass diese Arbeit in enger Abstimmung mit dem Aufgabenkreis der neuen bundesrätlichen Verwaltungskontrolle erfolgen soll. Das war übrigens auch der Grund, weshalb wir uns gegenüber der Idee einer Evaluationskonferenz eher zurückhaltend zeigten, weil wir damals be-

fürchtet haben, dass es zu einer Ueberorganisation kommen könnte.

Ich habe es in der Kommission gesagt: Der Bundesrat ist der Grundidee gegenüber sehr positiv eingestellt, und ich werde ihm daher beantragen zu prüfen, ob es nicht richtig wäre, um neue Organe zu vermeiden, bestehende besser zu nutzen, und ob als dieses Koordinationsorgan, das Sie wünschen, nicht am besten die Generalsekretärenkonferenz eingesetzt würde.

Ich glaube, in diesem Sinne besteht keine grundlegende Differenz mehr zwischen Ihrem Anliegen und der Stellungnahme des Bundesrates, wobei ich gerne zugebe, dass diese departementsübergreifende Koordination zuerst noch geschaffen werden muss. Aber ich bin bereit, das in diesem Sinne zu tun.

Frick, Berichterstatter: Die GPK hat beschlossen, zusätzlich die Problematik der sogenannten Konferenz der Kantone zur Sprache zu bringen.

Die Ausgangslage ist zusammengefasst die folgende: Während traditionell die Direktorenkonferenzen bestanden, wurde im Rahmen der EWR-Vorbereitungen auch das Kontaktgremium Bund/Kantone geschaffen. Nun haben im Rahmen des EWR-Prozesses eine grosse Zahl von Kantonen den starken Willen entwickelt, eine sogenannte Konferenz der Kantone zu gründen. Dabei kann es sich aber nur um eine Konferenz der Kantonsregierungen handeln, nachdem diese Institution weder durch ein Konkordat noch durch die Bundesgesetzgebung legitimiert ist. Ziel der Kantone ist es offensichtlich, durch ein gemeinsames und von ihnen strukturiertes und geleitetes Gremium im föderalistischen Kräftefeld gegenüber dem Bundesrat und der Bundesverwaltung mehr Gewicht zu erhalten. Das noch immer bestehende Gremium genügt den Kantonen nicht, weil es vom Bundesrat einberufen und geleitet wird.

Die Europadelegation des Bundesrates, die «Delegation für Fragen der europäischen Integration» (Bundesräte Cotti, Delamuraz und Koller), ihrerseits steht einer neuen Konferenz sehr skeptisch gegenüber und will für sich auf das Kontaktgremium Bund/Kantone nicht verzichten, damit der Bundesrat weiterhin über ein Instrument verfügt, um in Fragen der europäischen Integration zeit- und zielgerecht handeln zu können. Das Hauptproblem der Kantone stellt offensichtlich der Vollzug der Bundesgesetze dar. Gerügt wird einerseits die fehlende Vollzugstauglichkeit neuer eidgenössischer Erlasse, andererseits wird die Durchführung des Vollzuges kritisiert.

Bei der geplanten Konferenz der Kantonsregierungen und der Frage, wer die Interessen der Kantone gegenüber dem Bund vertreten soll und wie sie vertreten werden sollen, handelt es sich in der Tat um ein heikles föderalistisches Problem. Es stellt sich zunächst die Frage, ob und wie weit der Ständerat die Interessen der Kantone gegenüber dem Bund wahren soll und ob er sie im Rahmen des Vollzuges überhaupt wahren kann. Damit verbindet sich die Frage, ob eine Konferenz der Kantonsregierungen zumindest in einem indirekten Konkurrenzverhältnis zum Ständerat stehen wird, und dies führt uns tief in die zentralen Fragen des Föderalismus und der Interessenwahrung im Spannungsverhältnis Bund und Kantone hinein.

Manifest ist heute die Tatsache, dass eine grössere Anzahl von Kantonsregierungen ihre Interessen nicht genügend gewahrt sehen. Offenbar spielt in einzelnen Kantonen auch die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und ihren Ständeräten nicht ideal. Auf jeden Fall aber stimmt «die Chemie» zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen, zumindest in gewissen Teilen, nicht. Denn andernfalls hätte sich das Begehren nach einem eigenständigen, selbstgeleiteten Organ zur Wahrung der kantonalen Interessen kaum derart artikulieren können.

Die GPK möchte nun dieses Problem thematisieren, zumal die entsprechenden Entscheide der Kantone bereits nach den Sommerferien fallen sollen. Auch die Staatspolitische Kommission hat sich im März dieses Jahres dieses Projektes angenommen und Vertreter der Kantonsregierungen angehört. Zusammengefasst vertritt die Staatspolitische Kommission, wie aus ihrer Pressemitteilung hervorgeht, die folgende Haltung: «Einerseits zeigt sie Verständnis dafür, dass die Kantonsregierungen ihre Interessen im bundesstaatlichen Ent-

scheidungsprozess gegenseitig besser absprechen und auf diese Weise ihre Kompetenzen wirksamer wahren möchten. Andererseits wurde auch seitens der Kommission der Wunsch geäussert, dass das neue Instrument in der Weise ausgestaltet und gehandhabt werden sollte, dass der ohnehin schwerfällige Entscheidungsprozess im Bund nicht weiter erschwert wird. Es sollte daher angestrebt werden, dass die Konferenz der Kantonsregierungen nicht als zusätzliches Organ neben das bisherige Kontaktgremium tritt, sondern dass diese Aufgabe von einem Organ wahrgenommen wird. Die Kommission vertritt zudem die Auffassung, dass mit dieser neuen Institution die Entscheidungsverantwortung in Bundesangelegenheiten nicht auf die zwischenstaatliche Ebene verlagert werden darf.»

Der Tenor der GPK deckt sich mit diesen Aussagen, ist aber in einzelnen Punkten skeptischer und besorgter. Namentlich wurde die Ansicht vertreten, dass jedes Instrument, welches die Kantone in eine feste Organisation einbindet, auf Kosten bestehender Institutionen gehe, so auch zu Lasten des Ständerates. Weiter wird das Risiko einer staatspolitischen «Superorganisation» zwischen der Kantons- und der Bundesebene befürchtet.

Den zentralen Punkt der Problematik aber, dass die Kantone über kein Gremium in ihrer Kompetenz und mit ihrem Sekretariat verfügen, wo sie ihre Probleme einbringen können, anerkennt auch die GPK. Wenn dieses Problem gelöst ist, wenn die Kantone ein eigenes Instrument besitzen, das sie einberufen und traktandieren können, ist ein wichtiger Teil der Problematik gelöst und das Gesamtproblem bereits wesentlich entschärft.

Bundesrat Koller: Dass in unserem föderalistischen Staat das Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen von ganz besonderer Bedeutung ist, bedarf keiner langen Worte. Zudem liegt es in der Natur der Sache, dass der Prozess der europäischen Integration dieses Problem einer adäquaten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen natürlich in ein neues Licht stellt. Das war denn auch der Anlass, weshalb wir im Kontaktgremium, das ursprünglich ja für die Aufgabenerfüllung Bund/Kantone geschaffen worden ist, mit den Kantonen im Hinblick auf den EWR-Vertrag seit dem Jahre 1989 sehr eng zusammengearbeitet haben.

Ich möchte die Gelegenheit doch nutzen, hier einiges wieder ins richtige Licht zu rücken. Wenn jüngst beispielsweise in einem Gebiet, das meiner eigenen Herkunft sehr nahesteht, der Eindruck erweckt worden ist, wir hätten die Kantone während der Verhandlungen über den EWR schlechthin vernachlässigt, die Kantone stünden heute im Bundesstaat fast rechtlos da, muss ich einfach sine ira et studio an einige Daten erinnern.

Wir haben seit dem Jahre 1989 im Kontaktgremium 13 Sitzungen zur Vorbereitung des EWR-Vertrages durchgeführt, vor allem um die Vertreter der Kantonsregierungen durch die zuständigen Departementschefs ständig über die neuesten Entwicklungen zu informieren und gemeinsam die Europafähigkeit des kantonalen Rechts vorzubereiten. Das hat sich übrigens auch nach Meinung der Vertreter der Kantonsregierungen grundsätzlich bewährt. Wir haben übrigens auch von Anfang an im Ratifikationsbeschluss – in Zusammenarbeit mit diesem Kontaktgremium – einen neuen Artikel 21 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung vorgesehen, in dem wir die Mitwirkungsrechte der Kantone klar festgehalten haben. Darüber sind dann in diesem Saale gewisse Differenzen entstanden; aber das waren meines Erachtens wirklich eher marginale Probleme.

Dass es dem Bundesrat im übrigen mit der Zusammenarbeit mit den Kantonen Ernst ist, zeigt sich auch darin, dass wir den Kantonen vorgeschlagen haben, in die Schweizer Mission bei der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel einen ihrer Vertreter aufzunehmen, um so die ständige Information der kantonalen Regierungen sicherzustellen. Im übrigen haben wir auf ein Postulat Onken hin gegenwärtig einen Bericht des Bundesrates über die Möglichkeiten der Kantone im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Vorbereitung. Das einfach, damit in dieses Thema vielleicht etwas weniger Emotionen und wieder etwas mehr Sachlichkeit hineinkommen.

Zum Projekt einer Konferenz der Kantonsregierungen: Der Bundesrat hat immer gesagt, die Einrichtung einer solchen Konferenz der Kantonsregierungen falle grundsätzlich in die Organisationsautonomie der Kantone. Das ist daher in ihrem Belieben, und darüber hat der Bundesrat grundsätzlich nicht zu befinden. Hingegen haben wir im Kontaktgremium Bund/Kantone andererseits immer klar festgehalten, dass der Bundesrat an diesem Kontaktgremium, im Interesse der vertikalen Kooperation, unbedingt festhalten möchte, weil wir überzeugt sind, dass gerade auf dem Gebiet der europäischen Integration eine solche rasch einberufbare Organisation unbedingt vorhanden sein müsste.

Die Gespräche im Kontaktgremium gehen unterdessen weiter. Der letzte Stand der Dinge ist, dass eine Subkommission des Kontaktgremiums zum Schluss gekommen ist, sie möchte dem Kontaktgremium, also den Kantonsregierungen, nun doch vorschlagen, eine solche Regierungskonferenz zu bestellen, aber diese solle sich rein auf die horizontale Kooperation beschränken, also dort handeln, wo es um die Zusammenarbeit mit dem Bund geht, vor allem um die Vorbereitung einheitlicher Stellungnahmen gegenüber dem Bund. Der Bundesrat ist aufgefordert worden, mit einer Delegation dieses Ausschusses des Kontaktgremiums noch vor den Sommerferien zusammenzukommen. Die Eurodelegation des Bundesrates, die «Delegation für Fragen der europäischen Integration», wird das tun, und es wird sich voraussichtlich anlässlich des nächsten Treffens des Kontaktgremiums zeigen, in welcher Richtung das nun weitergehen wird. Von seiten des Bundesrates würden wir eigentlich immer noch eine einzige Institution vorziehen, und wir wären sogar einverstanden, wenn das gleiche Gremium unter verschiedenem Vorsitz tagen würde, je nachdem, ob es um ein Anliegen vor allem des Bundes oder um eines vor allem der Kantone geht.

Das letzte Wort ist hiermit noch nicht gesprochen. Ich glaube aber, wir haben keinen Anlass, auf weiter gehende Ideen einzugehen, die dann natürlich den Status des Ständerates in unserem Bundesstaat betreffen würden. Solche Ideen werden zurzeit auch im Kontaktgremium nicht mehr weiterverfolgt. Das war in wenigen Worten die vorläufige Stellungnahme des Bundesrates.

Danioth: Zu einem anderen Thema: Vor Jahresfrist hat das Parlament nach langem Seilziehen zwischen den beiden Kammern bzw. zwischen dem Bundesrat und dem Ständerat einen Bundesbeschluss verabschiedet, der das Einsichtsverfahren bei den früheren Akten der Bundesanwaltschaft regelt. Inzwischen ist einige Zeit ins Land gezogen, und wir haben andere Probleme.

Immerhin hat uns dieses Thema sehr lange und intensiv beschäftigt. Zwischen den konkurrierenden Interessen einer speditiven und kostengünstigen Erledigung einerseits und der Einlösung gegebener Versprechungen andererseits fand unser Rat nach meinem Dafürhalten eine ausgewogene Lösung. Inzwischen soll dem Vernehmen nach dieses Einsichtsverfahren durchgeführt worden sein. Es fällt natürlich ins neue Jahr, aber der Beschluss datiert von 1992. Dem Vernehmen nach ist vom Einsichtsverfahren in weit geringerem Mass Gebrauch gemacht worden, als der Bundesrat annahm, so dass also die Skepsis unseres geschätzten Herrn Departementsvorstehers unbegründet war. Nicht wegen der mit Ihnen abgeschlossenen Wette, sondern im Interesse der interessierten Öffentlichkeit wäre es sicher wertvoll, wenn Herr Bundesrat Koller sagen könnte, ob nun er mit seiner Annahme recht hatte, dass weit über 50 Prozent dieser 39 000 Akteneinsichtsgesuche vollzogen werden müssten, oder ob sich einige Betroffene wegen des Beschlusses – und sicher auch wegen des menschlich einfühlsamen und kompetenten Vorgehens des Sonderbeauftragten – damit einverstanden erklärten zu verzichten, dass also die Mehrheit auf ein Akteneinsichtsrecht verzichtete. Ich wäre dankbar, wenn hier über die neueste Situation informiert werden könnte.

Bundesrat **Koller:** Zunächst möchte ich Herrn Danioth tatsächlich zum Gewinn seiner Wette beglückwünschen. Wenigstens einmal habe ich in dieser leidigen Sache eine positive

Ueberraschung erlebt. Es ist tatsächlich so, dass von den verzeichneten Gesuchstellern, den Fichierten, deren Zahl total 39 943 ausmachte, jetzt lediglich 5233 Gesuche um Einsicht in die Dossiers gestellt haben. Diese Phase der Dossiereinsicht ist jetzt natürlich noch am Anfang. Bisherige Untersuchungen zeigen, dass pro Gesuch im Schnitt etwa zehn Dossierbestandteile betroffen sind, und wir können davon ausgehen, dass hoffentlich auch diese zweite Phase der Dossiereinsicht in zwei, spätestens in drei Jahren abgeschlossen sein wird. Dann haben wir diese leidige Fichengeschichte, die sich hoffentlich nie mehr wiederholt, endgültig hinter uns.

Präsident: Da das Geheimnis der Wette nicht Gegenstand des Geschäftsberichtes ist, werden wir es auch nicht lüften.

Genehmigt – Approuvé

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss der Beilage zum Bericht

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon l'annexe du rapport

Angenommen – Adopté

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

93.3242

**Postulat GPK-SR
Ersatzrichter**

**Postulat CdG-CE
Juges suppléants**

Wortlaut des Postulates vom 7. Mai 1993

Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen, ob das Provisorium der 30 nebenamtlichen Richter (früher: Ersatzrichter) am Bundesgericht noch vor der Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege durch die Erhöhung der Zahl der ordentlichen Richter abgelöst werden kann.

Texte du postulat du 7 mai 1993

Le Conseil fédéral est invité à examiner si le statut provisoire des 30 juges suppléants au Tribunal fédéral peut être levé par l'augmentation du nombre des juges ordinaires et ce, encore avant la révision totale de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

Frick, Berichterstatter: Bei der Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesgerichtes in diesem Rat hat die Geschäftsprüfungskommission vor einem Jahr gerügt, dass die quantitativen Leistungen der 33 Ersatzrichter am Bundesgericht nicht genügten. Nach dem Willen des Bundesgesetzgebers sollte jeder von ihnen 25 Referate als Urteilsgrundlage abliefern; das ist rund ein Viertel bis ein Drittel einer Arbeitskraft. Wir hatten damals festgestellt, dass in Lausanne nur 8 von 17 ausserordentlichen und nur 2 von 16 ordentlichen Ersatzrichtern das Plansoll erfüllen; am Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern waren es 4 von 9 Ersatzrichtern.

Im April 1993 hat die zuständige Sektion der GPK am Bundesgericht in Lausanne festgestellt, dass sich die Situation leicht, aber nicht wesentlich gebessert hat. Sie befriedigt bei weitem noch nicht. Hingegen wurden am Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern die nötigen Verbesserungen beschlossen und wirksam eingeleitet. Im laufenden Jahr dürfte in Luzern das Plansoll im Durchschnitt bei allen Ersatzrichtern erreicht werden.

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1992

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1992

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
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	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1993 - 17:15
Date	
Data	
Seite	385-389
Page	
Pagina	
Ref. No	20 023 036

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.