

Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995

vom 25. März 1992

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen, gestützt auf Artikel 45bis des Geschäftsverkehrsgesetzes und Artikel 29 des Finanzhaushaltsgesetzes, den Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995. Er enthält den Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik 1991-1995 und den Legislaturfinanzplan 1993-1995. Gestützt auf einen Beschluss des Bundesrates vom 18. Juni 1991 haben zudem Elemente der Stellenplanung 1993-1995 Eingang gefunden. Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Gleichzeitig beantragen wir, folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

1990 P 89.781 Legislatur-Personalplan (N 23.3.90, Widrig)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. März 1992

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Felber
Der Bundeskanzler: Couchepin

PLANUNG UNTER SCHWIERIGEN RAHMENBEDINGUNGEN

Aufgrund gesetzlicher Bestimmungen ist der Bundesrat gehalten, dem Parlament alle vier Jahre zu Beginn der neuen Legislatur einen Bericht über die Legislaturplanung vorzulegen. Die Rahmenbedingungen für diese Arbeit sind aus verschiedenen Gründen schwierig geworden. Wir leben zurzeit in einer Welt des beschleunigten Wandels. Vor unseren Augen haben sich in Osteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion Entwicklungen vollzogen, die wir vor ein paar Jahren nicht für möglich gehalten hätten. Die europäische Integration schreitet rasch voran und stellt die Schweiz vor Entscheide, die unsere Zukunft bestimmen und aus einer späteren Warte heraus Geschichte machen werden. Mit der politischen Welt verändern sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen. Die weltweiten Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten nehmen weiter zu. Zahlreiche Probleme haben internationale Dimensionen angenommen. So kann z.B. die Zerstörung der Umwelt in andern Erdteilen uns nicht gleichgültig lassen. Neue ansteckende Krankheiten wie AIDS oder die Gefährdungen durch Drogen und den Drogenhandel machen vor staatlichen Grenzen nicht Halt.

Ueberlegungen zur Stossrichtung künftiger Politik müssen auch innenpolitische Bedingungen einbeziehen. Es ist schwieriger geworden, über die Parteien und verschiedenen Interessengruppen hinaus gemeinsame Ziele zu setzen, die allen Bevölkerungskreisen Orientierung ermöglichen und die Identifikation mit unserem Staatswesen zu erhalten oder gar zu fördern vermögen. Ferner betrachten viele Bürgerinnen und Bürger den Staat heute als einen Dienstleistungsbetrieb, der sich aller anstehenden Probleme annehmen soll. Gleichzeitig empfinden jedoch viele den Staat als allgegenwärtig, beklagen sich über die zunehmende Verrechtlichung aller Lebensbereiche und die wachsende Regelungsdichte. Oftmals werden der öffentlichen Hand die für die Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Finanzmittel verwehrt.

Vor diesem Hintergrund stehen die staatlichen Institutionen vor der Aufgabe, Rahmenbedingungen für die bestmögliche Entfaltung des einzelnen zu schaffen. Dazu gehört die Ausgestaltung der wirtschaftlichen Grundordnung ebenso wie die Schaffung von Institutionen des sozialen Ausgleichs sowie einer bedürfnisgerechten Infrastruktur. Gerade in Phasen starken Wandels stellt sich indessen die Frage, in welcher Form und in welchem Mass der Staat regelnd eingreifen soll.

Die Grenzen staatlicher Tätigkeit sind in jüngster Zeit bereits deutlich sichtbar geworden. Bund und Kantone stehen unter Sparzwang, und die knappen finanziellen und personellen Mittel zwingen staatliche Instanzen aller Stufen zu klaren Prioritätssetzungen. Nicht mehr alles, was nötig oder auch nur wünschbar und sinnvoll wäre, lässt sich realisieren. Der Verteilungskampf um die knappen Mittel ist härter geworden; der politische Konsens darüber, was prioritär zu behandeln ist, gestaltet sich schwieriger als noch vor kurzem. Die Wiederherstellung des Haushaltgleichgewichts erfordert harte und schmerzliche Entscheide, die ihrerseits nur dann politische Akzeptanz finden, wenn eine gewisse Opfersymmetrie eingehalten wird.

Planungsarbeiten auf vier Jahre hinaus sind unter diesen Bedingungen schwierig. Ueberlegungen grundsätzlicher und längerfristiger Natur sind indessen unverzichtbar für die Gestaltung eines Gemeinwesens. Zudem muss der Bundesrat auf nicht vorhersehbare Entwicklungen reagieren können. Dies gilt insbesondere in Phasen stark beschleunigten Wandels. Dementsprechend deutlich tritt der Charakter der Legislaturplanung zutage: als flexibles Instrument mit Orientierungsfunktion.

Im vorliegenden Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995 legt der Bundesrat die Schwerpunkte seiner Politik in den nächsten vier Jahren dar. Die der künftigen Politik zugrunde liegende Leitidee sowie besonders kontroverse Fragen werden in Abschnitt II beleuchtet. Erneut wird für die Aufgaben- und die Finanzplanung ein gemeinsamer Bericht vorgelegt. Gemäss Geschäftsverkehrs- und Finanzhaushaltsgesetz sind diese beiden Instrumente aus inhaltlichen Gründen eng miteinander zu verknüpfen. In den vorliegenden Bericht werden neu auch Elemente der Stellenplanung integriert. Grundfragen der Ressourcenplanung kommen im Abschnitt V zur Sprache, während die wichtigsten Aufgabenfelder mit den künftigen Vorhaben für die gesamte Legislaturperiode 1991-1995 in Abschnitt III dargestellt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Ausgaben jeweils vor den im Rahmen des Sanierungsprogramms vorgesehenen gezielten und linearen Kürzungen kommentiert werden und der grösste Teil der finanziellen Ressourcen durch die bestehenden Aufgaben beansprucht wird. Die neuen Massnahmen wirken sich nur zum Teil bereits in dieser Legislaturperiode aus. Kapitel V enthält eine zusammenfassende Würdigung des Finanzplanes mit einer Uebersicht über den Gesamthaushalt und einer Analyse der Einnahmenentwicklung.

Aufgrund der einschlägigen Gesetze kommt dem Bericht keine rechtliche Verbindlichkeit zu. Es handelt sich um eine Absichtserklärung des

Bundesrates. Der Bericht als solcher soll es dem Parlament und einer breiteren Öffentlichkeit ermöglichen, sich mit den Zielen und den wichtigsten Massnahmen, welche der Bundesrat für die kommenden vier Jahre vorsieht, auseinanderzusetzen.

I **DIE SCHWEIZ AN DER SCHWELLE ZU EINEM NEUEN JAHRTAUSEND**

1 **Die Schweiz in einer rasch sich wandelnden Welt**

Weltpolitische Veränderungen und politische Labilität

Europa befindet sich derzeit in einem historischen Umbruch. Der Zusammenbruch der totalitären Systeme Osteuropas seit 1989, die Wiedervereinigung der beiden Deutschland und die Auflösung der Sowjetunion markieren das Ende der Nachkriegszeit oder des sogenannten Kalten Krieges. Politisch wie wirtschaftlich werden in Mittel- und Osteuropa sowie in den Republiken der ehemaligen Sowjetunion Reformen eingeleitet, welche zu einer Annäherung dieser Länder an Westeuropa führen, ihre Integration in die Weltwirtschaft erleichtern und eine wirkungsvollere politische Zusammenarbeit auf regionaler und globaler Ebene begünstigen.

Die EG schreitet auf dem Weg zu einem gemeinsamen Markt erfolgreich voran. Sie nähert sich dem Ziel einer Wirtschafts- und Währungsunion und strebt die Verwirklichung einer politischen Union an. Die EG ist zur treibenden Kraft in der Entwicklung hin zu einem vereinten Europa geworden.

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer hat wirtschaftliche Strukturangepassungsmassnahmen eingeleitet, welche in vielen Fällen auch von Demokratisierungsprozessen begleitet sind. Diese Reformen werden auch diesen Ländern eine verstärkte Integration in das Weltwirtschaftssystem ermöglichen.

Trotz hoffnungsvoller Ansätze in einigen Dritt Weltländern und des Zusammenbruchs der totalitären Regimes in Osteuropa bestehen indessen weiterhin grosse Spannungsfelder, welche nach einem international abgestimmten Handeln der Staatengemeinschaft rufen. Das Risiko neuer bewaffneter Auseinandersetzungen ist nicht gebannt. Der Golfkrieg zu Beginn des Jahres 1991 zeigte ferner, dass in einer Welt enger wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Verflechtungen auch regionale Konflikte weitreichende Wirkungen haben und zu einer Bedrohung der Völkergemeinschaft werden. Arbeitslosigkeit, Armut,

Hunger und Missachtung der Menschenrechte in zahlreichen Entwicklungsländern sowie die wachsende wirtschaftliche Kluft zu den Industrieländern verschärfen den Migrationsdruck und fördern fundamentalistische Strömungen. Die langfristige politische Stabilität hängt weitgehend von einem Abbau des Nord-Süd-Gefälles und der Unterstützung nachhaltiger wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen in den Dritt Weltländern ab.

Auch in den Ost-West-Beziehungen bedrohen wirtschaftliche Schwierigkeiten, Umweltschäden sowie inner- und zwischenstaatliche Spannungen die politische und wirtschaftliche Stabilität. Die Unterstützung seitens des Westens ist ein Akt internationaler Solidarität. Eine geodeihliche Entwicklung Osteuropas liegt aber auch in unserem eigenen Interesse, garantiert sie doch stabile politische, wirtschaftliche und soziale Verhältnisse.

Eine bisher eher unterschätzte, aber für die politische Stabilität wachsende Bedrohung stellt schliesslich das international organisierte Verbrechen dar. Dieses hat mittlerweile einen gefährlichen Organisationsgrad erreicht, wobei Drogenhandel, illegale Waffenschiebereien, Geldwäsche und andere Straftatbestände eng miteinander verknüpft sind. Dabei sind auch staatliche Behörden der Unterwanderung ausgesetzt.

Bedeutsame Verschiebungen in der Weltwirtschaft

Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zeichnen sich durch eine zunehmende Globalisierung aus, welche die herkömmlichen Abhängigkeiten zwischen den nationalen Volkswirtschaften zusätzlich fördert. Mitverursacht wird diese Entwicklung durch beispiellose Fortschritte in den Informations- und Kommunikationstechnologien, welche nicht nur zu zahlreichen neuen Produkten führen, sondern die Produktionsverfahren selbst revolutionieren. Grossinvestitionen in Forschung und Entwicklung sowie ein rascher Technologietransfer sind zum Gradmesser für die Wettbewerbsfähigkeit vieler Branchen und Unternehmen auch der schweizerischen Wirtschaft geworden.

Der durch die wirtschaftliche Dynamik ausgelöste rasche Strukturwandel führt zu bedeutsamen Verschiebungen in der Weltwirtschaft. Die Wachstumspole haben sich in der Tendenz vom Atlantik zum Pazifik verlagert. Japan ist zu einer wirtschaftlichen Weltmacht aufgestiegen und bildet zusammen mit den aufstrebenden exportorientierten ostasiatischen Ländern das drittgrösste Wachstumszentrum der Welt. In dieser Region sind Tendenzen zu einem Näherrücken der Staaten un-

ter sich feststellbar (Asian Pacific Economic Cooperation). Nicht nur die politischen, auch die wirtschaftlichen Strukturen sind vielpolig geworden.

Eine führende Rolle für die Gestaltung der internationalen Handelsbeziehungen spielt das Vertragswerk des GATT (General Agreement on Trade and Tariffs). Angestrebt werden bessere Marktzutrittsbedingungen und klarere Regeln im wirtschaftlichen Verkehr sowie eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem GATT einerseits und anderen, die internationalen Wettbewerbsbedingungen mitprägenden Organisationen wie Währungsfonds und Weltbank.

Im Zusammenhang mit einem besseren Marktzutritt von Schwellen- und einzelnen Entwicklungsländern erlangt vor allem der Handel mit landwirtschaftlichen Produkten und mit Textilien eine besondere Bedeutung. Ebenso nimmt der Stellenwert von Dienstleistungen und Investitionen sowie von Fragen des geistigen Eigentums in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen und damit im Rahmen des GATT immer mehr zu. Für die Schweiz ist ein erfolgreicher Abschluss der laufenden Uruguay-Runde von grosser Bedeutung, würde dies doch Schutz gegen eine Zunahme von uni- und bilateralen Handelsmassnahmen insbesondere der grossen Handelsmächte bieten. Ebenso würde dies die Entstehung geschlossener regionaler Wirtschaftssysteme verhindern und Gewähr bieten, dass Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa sowie in zahlreichen Entwicklungsländern nicht mehr rückgängig zu machen sind.

Europapolitische Entwicklungen und verstärkte Ausrichtung der Schweiz auf Europa

Auch die europäische Integration zielt im Kern auf eine Öffnung der Märkte, auf Liberalisierung und Deregulierung. Die EG als grösste Welthandelsmacht hat ein Interesse an offenen Märkten, selbst wenn dieses Postulat intern in einzelnen Mitgliedstaaten umstritten ist. Sie wird sich auch zunehmend bewusst, dass die gemeinsame Landwirtschaftspolitik einer Reform bedarf. Mit der Gewährleistung der vier Freiheiten, dem freien Verkehr von Personen, Waren, Kapital und Dienstleistungen, soll anstelle der bisherigen national ausgerichteten Märkte ein einziger gemeinsamer Binnenmarkt entstehen. Das System der vier Freiheiten wird mit einem allfälligen EWR-Vertrag fast vollumfänglich auf die EFTA-Staaten ausgedehnt. Dies ist ein weiterer wesentlicher Schritt in die Richtung einer neuen europäischen Ordnung. Dementsprechend ist die ursprünglich vorwiegend wirtschaftliche Ausrichtung des Integrationsprozesses um sozialpolitische und

kulturelle Elemente erweitert worden. Weitergehende Perspektiven eröffnen sich ferner mit einer gemeinsamen EG-Aussenpolitik.

Die Entwicklungen der jüngsten Zeit ermöglichen namentlich im europäischen Raum auch in der Sicherheitspolitik grosse Fortschritte. Zur Diskussion stehen Sicherheitssysteme, die bei den KSZE-Verhandlungsstrukturen und - mit Blick auf die Menschenrechte - beim Europarat ansetzen. Die "Charta für ein neues Europa" der KSZE vom November 1990, welche von 34 europäischen und nordamerikanischen Staats- und Regierungschefs unterzeichnet worden ist, schafft die Grundlage für eine neue europäische Zukunft, die der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Marktwirtschaft verpflichtet ist.

Es gibt heute kaum mehr eine Regierungstätigkeit, die nicht durch die wachsende Internationalisierung oder Globalisierung mitgeprägt würde. Die Grenzen schweizerischer Innen- und Aussenpolitik sind fliessend geworden. Im europäischen Integrationsprozess gewinnen innenpolitische Fragen immer mehr an Gewicht. Gleichzeitig fliessen europa- und weltpolitische Entwicklungen stärker ineinander über.

Auch wenn der schweizerische Wohlstand schon heute in beträchtlichem Masse auf Wirtschaftsbeziehungen mit EG-Staaten basiert, sind es indessen nicht nur wirtschaftliche Überlegungen, die ein Mitgehen der Schweiz in der europäischen Integrationsdynamik zur Zukunftsfrage werden lassen. Die Schweiz ist untrennbar mit der europäischen Kultur verbunden. Viele unserer Kulturschaffenden verstehen sich nicht nur als Angehörige der Willensnation Schweiz und suchen deshalb den Kontakt über die Landesgrenzen hinaus; dementsprechend finden sie mit ihren Werken auch über die Landesgrenzen hinaus ein Echo. Dasselbe gilt, wenn auch mit jeweils anderen Zielsetzungen und Begleitumständen, für die Führungskräfte in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Diese Tradition gilt es zu erhalten und auszubauen - im Sinne einer verantwortungsvollen Mitgestaltung bei der Lösung von Problemen internationaler Bedeutung. In manchen Sachbereichen wie etwa dem Umweltschutz verfügt die Schweiz über Erfahrungen, die sie zum Nutzen aller zur Geltung bringen könnte.

Auf der andern Seite stand die schweizerische Aussenorientierung auf wirtschaftlichem und geistig-kulturellem Gebiet stets in einem gewissen Kontrast zu unserem politischen Selbstverständnis. Die völkerrechtliche Anerkennung der Neutralität sowie die aussergewöhnliche Ausgestaltung unserer Demokratie - Volksrechte und Föderalismus - haben unser Staatswesen geprägt. In der kleinräumigen Schweiz bildete sich ein politisches System heraus, das sich durch einvernehmliches Aushandeln gemeinsamer Lösungen und einen gut entwickelten Schutz

politischer und anderer Minderheiten auszeichnet. Es ist gelungen, die Rechte sprachlicher und religiöser Minderheiten zu wahren, was im europäischen Umfeld erneut grosse Aktualität hat. Eine besondere Rolle kommt dabei den Kantonen zu, welche Scharniere zwischen den einzelnen sprachlichen und kulturellen Gruppen bilden, diesen Mitwirkungsmöglichkeiten auf Ebene des Bundes bieten und insgesamt für das Zusammenleben unterschiedlicher Kulturen in unserem Land von zentraler Bedeutung sind. Damit verfügt die Schweiz auch über Erfahrungen und Konzeptionen zur Wahrung der Rechte sprachlicher und religiöser Minderheiten, die von besonderer Aktualität sind.

Die Schweiz als Gemeinwesen steht heute vor Grundsatzentscheiden, die sich in ihrer Tragweite mit der Verfassungsrevision von 1874, wenn nicht gar mit der Bundesstaatsgründung von 1848, vergleichen lassen. Die vielfältigen, zum Teil gegenläufigen Entwicklungen lassen unter den heutigen Bedingungen einem Kleinstaat mit offener Volkswirtschaft nur wenige Handlungsalternativen. Nur mit einer aktiven und zukunftsgerichteten Politik, die sich unserer Traditionen bewusst ist und die neuen Herausforderungen annimmt, sind Unabhängigkeit und Wohlstand der Schweiz zu bewahren.

Die Schweiz - ein Staatswesen im Wandel

Die Wirtschaft steht gegenwärtig unter beträchtlichem Anpassungsdruck. Will die schweizerische Wirtschaft konkurrenzfähig bleiben, muss sie im internationalen Technologiewettlauf mithalten. Ohne wirtschaftliche Strukturanpassungen wird das Ziel eines allgemeinen Wohlstandes nicht zu verwirklichen sein. Der härtere internationale Wettbewerb wird vor allem die Binnenwirtschaft, namentlich strukturschwächere Branchen und Regionen, treffen. Grössere Umstellungen werden für jene Branchen unerlässlich, welche bis anhin ihre Kosten mit einem hohen Anteil wenig qualifizierter Ausländer und Ausländerinnen tief halten konnten. Unerlässlich für die Bewältigung des technologischen Wandels sind auch ständige Aus- und Weiterbildung.

Ebenso sind in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen tiefgreifende Wandlungen festzustellen. Namentlich die weiter steigende Lebenserwartung zieht eine fortschreitende Verschiebung der Altersstruktur nach sich. Heute kommen drei, morgen nur noch zwei Erwerbstätige auf einen AHV-Bezüger. Zu erwarten sind auch steigende Kosten für die Pflege und die Betreuung sowie für die ärztliche Versorgung dieser wachsenden Zahl älterer Leute. Gesellschaft, Arbeitswelt und öffentliches Leben werden auch durch den Wandel im Rollenverständnis von Frau und Mann tiefgreifend verändert. Zahlreiche

Ehen werden heute geschieden. Es gibt eine ständig wachsende Zahl Alleinstehender, seien dies nun alte Personen oder auch jüngere, die allein einen Haushalt führen oder ihre Kinder als Alleinerziehende betreuen. Gerade unter diesen finden wir zahlreiche, die unter der Armutsgrenze leben. Aufgrund ungünstigen Zusammenwirkens individueller, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen entstehen Umstände, welche mit unserem heutigen Netz sozialer Sicherheit nicht mehr genügend abgedeckt werden. Auch Gesundheitsgefährdungen durch Suchtverhalten und Aids haben beunruhigende Ausmasse angenommen. Unser System der Sozialen Sicherheit wird auch von dieser Seite her vor grosse Herausforderungen gestellt.

Die Entwicklung seit den fünfziger Jahren hat nicht nur einer Mehrheit materiellen Wohlstand, sondern auch wachsende und drängende Umweltprobleme gebracht. Trotz raumplanerischer Massnahmen dehnen sich die Siedlungen auf Kosten wertvollen Kulturlandes und naturnaher Landschaften aus. Die Abfallberge wachsen bedrohlich weiter. Besonders die Entsorgung speziell umweltgefährdender Stoffe stellt Probleme. Trotz Sparanstrengungen steigt der Energiekonsum, vor allem der Treibstoffverbrauch für den Privatverkehr. Neben Verkehr, Industrie, Gewerbe und privaten Haushalten belastet auch die Landwirtschaft mit ihren Emissionen unsere Umwelt. Obwohl das Problembe- wusstsein in breiten Bevölkerungskreisen wächst, hat sich das konkrete alltägliche Verhalten nicht grundsätzlich geändert.

Weniger absehbar sind vorläufig die Auswirkungen weltweiter Umwelt- und Klimaveränderungen wie z.B. die Folgen der allmählichen Erwärmung der Erdatmosphäre oder die Schäden an der schützenden Ozonschicht. Diese Entwicklungen dürften nur langfristig und über eine Koordination verschiedenster Bemühungen beeinflussbar sein. Hier zeigt sich ein grosser Handlungsbedarf auf internationaler Ebene.

Die Schweiz gilt als ein Land grosser politischer Stabilität. Eingespielte demokratische Entscheidverfahren, Recht und Ordnung, wirtschaftlicher Wohlstand, ausgewogene soziale Verhältnisse und eine vergleichsweise intakte Umwelt lassen die Schweiz auch im Ausland als attraktiv erscheinen. In jüngster Zeit haben verschiedene Vorkommnisse in breiten Bevölkerungskreisen zu einer gewissen Verunsicherung geführt. Das "Unbehagen im Kleinstaat" ist allerdings keine neue Erscheinung und ist nicht nur mit Vorkommnissen der jüngsten Zeit zu erklären. Fragen nach der nationalen Identität, nach dem Sinn und Zweck und den Besonderheiten dieses Staatswesens in einem sich integrierenden Europa sind zu wichtigen Diskussionspunkten geworden.

Obwohl mit dem 1991 beschlossenen Einbezug der 18- und 19-jährigen die Basis der Stimm- und Wahlberechtigten weiter verbreitet worden ist, ist die Stimm- und Wahlbeteiligung mit durchschnittlich 40 Prozent bescheiden und in der Tendenz sinkend. Bezogen auf die Wohnbevölkerung ist es oft nur eine kleine Minderheit, die in Abstimmungen entscheidet. Ebenso gehen die herkömmlichen Parteibindungen zurück. Auf der andern Seite haben neue Formen der Teilnahme - meist Aktionsformen, die sich auf ein spezifisches Thema beschränken - sichtbar zugenommen.

Zukunftsskepsis oder gar Sinnkrisen sind stets die unvermeidlichen Begleiterscheinungen raschen Wandels in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Bisher selbstverständliche Gemeinsamkeiten und allgemein anerkannte Wertvorstellungen werden auch heute zunehmend hinterfragt. Wie eine wünschbare Zukunft der Schweiz aussehen könnte, ist zurzeit Gegenstand intensiv geführter Diskussionen. Mehr Lebensqualität wünschen sich alle, doch gehen die Ansichten darüber, was damit gemeint ist, auseinander. Der politische Konsens ist zu einem knappen Gut geworden; Mehrheitsentscheide werden von den Minderheiten immer weniger akzeptiert.

In verschiedenster Hinsicht sieht sich die Schweiz einem erhöhten Reformbedarf gegenüber. Auf der Ebene der Behörden und staatlichen Institutionen sind die Parlaments- und die Regierungsreformen angesprochen. Mit Blick auf den europäischen Integrationsprozess sind generell die demokratischen Entscheidstrukturen zu überprüfen. Die Erarbeitung schweizerischer Gesetze nimmt erfahrungsgemäss Jahre in Anspruch. Das Vorverfahren der Gesetzgebung sowie die parlamentarische Beratung und die in vielen Fällen unerlässliche Volksabstimmung benötigen viel Zeit. Eine Beschleunigung dieses Gesetzgebungsverfahrens wird unerlässlich, sollen künftig anstehende dringende Probleme rechtzeitig einer Lösung zugeführt werden können. Damit sollen die Voraussetzungen für eine zukunftsgerichtete Lösung der Probleme unseres Gemeinwesens sowie die Mitarbeit im vereinten Europa geschaffen werden.

2 Staatsaufgaben und finanzpolitische Ausgangslage

Staatsaufgaben wandeln sich im Laufe der Jahrzehnte, was ihre ständige Ueberprüfung unerlässlich macht. Namentlich unter Bedingungen knapper finanzieller Mittel ist eine klare Priorisierung der Aufgaben unumgänglich. So ist stets neu zu entscheiden, ob staatliche Instanzen überhaupt regelnd in die Gesellschaft eingreifen sollen, auf welcher Ebene des föderalistischen Staates dies sinnvollerweise geschieht und welche Prioritäten schliesslich gesetzt werden. Inwiefern es für die Lösung der mannigfaltigen Probleme staatlicher Steuerung bedarf, ist eine Frage, deren Beantwortung stark vom politischen Standort abhängt. Die schweizerische Gesetzgebung ist deshalb stets Spiegelbild der wirtschaftlichen und sozialen Kräfteverhältnisse.

Eine der zentralen Aufgaben des Staates ist es, zur Schaffung sozial gerechter Verhältnisse beizutragen, indem er wirksam und dauerhaft die Bildung von starken sozialen Ungleichheiten zwischen Bürgerinnen und Bürgern zu verhindern sucht. Ferner hat er eine Infrastruktur bereitzustellen, die insbesondere ein modernes Bildungssystem, ein leistungsfähiges Fernmeldewesen, ein Verkehrsnetz sowie eine sichere Energieversorgung einschliesst. Gleichzeitig zwingen uns die internationale Konkurrenzsituation sowie die finanzpolitischen Aussichten heute jedoch, den Rahmen, in dem sich unser wirtschaftliches und gesellschaftliches Leben entwickelt, zu überdenken.

Will die Schweiz ihr hohes Pro-Kopf-Einkommen beibehalten und für Unternehmen mit hoher Wertschöpfung weiterhin ein attraktiver Wirtschaftsstandort bleiben, braucht sie günstige Rahmenbedingungen. Wichtiger Bestandteil darin sind echte Wettbewerbsverhältnisse: funktionierende Preismechanismen und ein offener Marktzugang. Diese Voraussetzungen sind indessen nicht selbstverständlich. Vielmehr gilt es, diese im Rahmen einer klar definierten Eigentumsordnung mittels staatlicher Massnahmen konsequent zu fördern, wo ihnen Kartellbildung und andere Absprachen privater Natur entgegenstehen. Dadurch können Voraussetzungen geschaffen werden, die für eine wirtschaftliche Nutzung der Ressourcen und für die Förderung von Investitionen und Innovationen notwendig sind.

Marktmechanismen gewähren jedoch nicht automatisch die längerfristige Berücksichtigung schützenswerter Interessen. Es ist deshalb Aufgabe des Staates, Rahmenbedingungen für eine gedeihliche wirtschaft-

liche und soziale Entwicklung aller gesellschaftlichen Gruppen und Regionen sicherzustellen. Ebenso ist der Schutz der Natur zu einer unbestrittenen Staatsaufgabe geworden. Im staatlichen Rahmen ist auch dafür zu sorgen, dass die Interessen künftiger Generationen gewahrt werden.

Sozial-, umwelt- regionalpolitisch motivierte Eingriffe sowie anderswie ethisch begründete Interventionen haben jedoch gezielt, verhältnismässig und einem klaren Konzept gehorchend zu geschehen. Strukturerhaltung allein kann heute keine ausreichende Begründung mehr sein. Das Gebot der Zeit ist vielmehr die dauerhafte Sicherung und Weiterentwicklung unserer Formen des sozialen Ausgleichs, des Schutzes unserer Umwelt, sowie Förderung einer eigenen kulturellen Identität unter Bedingungen verstärkten wirtschaftlichen Wettbewerbs. Ganzheitliches und zukunftsorientiertes Denken sind in der Rechtssetzungsarbeit von entscheidender Bedeutung.

Bei allen Massnahmen soll auf Ebene des Bundes nur geregelt werden, was die Kantone nicht in eigener Kompetenz und selbstverantwortlich wahrnehmen können. Die Kantone sind in der Lage, zahlreiche Aufgaben selbstständig oder nach Rahmenvorschriften des Bundes zu erfüllen und neuen Herausforderungen tatkräftig innovativ zu begegnen. Sie tragen wesentlich dazu bei, dass das Gemeinwesen bürgerlich und zeitgemäß ist. Dabei schliesst eigenverantwortliches Handeln auf Ebene des Bundes und der Kantone den Austausch und die enge Konzertierung bei der Meinungsbildung keineswegs aus, sondern erfordert diese vielmehr.

Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Seit dem letzten Legislaturplanungsbericht hat sich die finanzielle Lage des Bundes drastisch verschlechtert. Vor vier Jahren konnten noch namhafte Einnahmenüberschüsse ausgewiesen werden. Bereits damals wurde jedoch auf eine sich abzeichnende Verschlechterung hingewiesen und für 1991 ein Rückfall in Haushaltsdefizite prognostiziert. Die Trendwende ist deshalb kaum überraschend, fällt aber doch abrupter aus als erwartet. Nach einer fünfjährigen Überschussperiode schliesst die Rechnung 1991 gleich mit einem Defizit von rund zwei Milliarden ab und auch das Budget 1992 rechnet trotz ernsthaften Sparbemühungen von Bundesrat und Parlament mit einem beträchtlichen Finanzierungsfehlbetrag von rund 1,3 Milliarden. Mit Ausgabenüberschüssen von bis zu fünf Milliarden pro Jahr bietet der Legislaturfinanzplan 1993-1995 vollends das Bild eines strukturell überlasteten Haushalts und ruft nach einschneidenden Sanierungsmassnahmen.

Der finanzpolitische Wetterumschlag ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. In den vergangenen Jahren profitierte der Bundeshaushalt stark von der guten Wirtschaftslage, die ein im Keime bereits seit geraumer Zeit bestehendes Ungleichgewicht der öffentlichen Finanzen überdeckte. Unter dem Einfluss konjunkturbedingt hoher Steuereingänge wurde ein Aufgabenausbau an die Hand genommen, der auf die Dauer die finanziellen Möglichkeiten des Bundes bei weitem übersteigt. Ein solches Ausgabengebaren konnte nur solange gut gehen, als insbesondere die Erträge aus der Verrechnungssteuer und den Stempelabgaben ausserordentlich stark expandierten und auch die Einnahmen aus der Warenumsatzsteuer deutlich rascher zunahmen als die Wirtschaft. Mit der konjunkturellen Abkühlung fand die dynamische Einnahmenentwicklung ihr abruptes Ende. Die Eingänge aus der Warenumsatzsteuer haben sich spürbar verlangsamt, die Stempelabgaben sind seit Ende der achtziger Jahre rückläufig und auch die Verrechnungssteuer wird nur noch in bescheidenem Ausmass zunehmen. Umso deutlicher treten die traditionellen Schwächen der Bundeseinnahmen in Erscheinung: Die mengen- beziehungsweise gewichtsbezogenen Einnahmenquellen, insbesondere die Einfuhr- und Treibstoffzölle, die Tabaksteuer und die Alkoholabgaben unterliegen inflationsbedingt einer ständigen Erosion, die durch die zahlreichen Zollabbaurunden noch verstärkt wird. Hohe Teuerung und Zinssätze untergraben deshalb stets die Gesundheit öffentlicher Haushalte, unterliegt doch der Löwenanteil der Ausgaben mehr oder weniger festen Automatismen, die keine Anpassung an knappere Mittel erlauben.

Die Verschlechterung der öffentlichen Finanzen, von der auch die meisten Kantone und Gemeinden betroffen sind, ist zu einem wesentlichen Teil auf die stetig wachsenden Anforderung an die staatliche Aufgabenerfüllung zurückzuführen. Diese Anspruchs inflation kontrastiert indessen mit einem wachsenden Steuerwiderstand, der massgeblich zur Ablehnung der neuen Finanzordnung in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 beigetragen hat. Viele Stimmabgeordnete scheinen den direkten Zusammenhang zwischen den Forderungen nach einem Ausbau der staatlichen Leistungen und der Notwendigkeit ihrer Finanzierung teilweise aus den Augen verloren zu haben.

Der Bund steht zu Beginn der neuen Legislatur vor der schwierigen Aufgabe, gleichzeitig das Aufkommen seiner beiden Haupteinnahmenquellen über 1994 hinaus sicherzustellen und den Haushalt zu sanieren. Dies wird nur dann gelingen, wenn über das angemessene Ausmass seiner Leistungen und ihrer Finanzierung ein breiter Konsens gefunden werden kann. Sanierung des Haushalts und Ersatz der

Finanzordnung sind zentrale Voraussetzungen des vorliegenden Regierungsprogrammes. Diese beiden Vorhaben geniessen deshalb Priorität vor anderen wünschbaren Verbesserungen im Bereiche der Finanzpolitik.

II LEITIDEE UND DIE SIEBEN WICHTIGSTEN THEMEN DER KOMMENDEN LEGISLATUR

Als neue Leitidee für die Legislaturperiode 1991-1995 wählte der Bundesrat das Motto "**Öffnung nach Aussen - Reformen im Innern**". Mit dieser Leitidee verfolgt der Bundesrat folgende vier wichtige Ziele:

1. Qualitatives Wachstum: Dieses Thema war die Leitidee der Planungsphase 1987-1991. Wie der Bundesrat im damaligen Bericht ausführte, versteht er darunter "jede nachhaltige Zunahme der gesamtgesellschaftlichen und pro Kopf der Bevölkerung erreichten Lebensqualität, die mit geringerem oder zumindest nicht ansteigendem Einsatz an nicht vermehrbbaren oder nicht regenerierbaren Ressourcen sowie abnehmenden oder zumindest nicht zunehmenden Umweltbelastungen erzielt wird" (BBl 1988 I 407).

Der Bundesrat war sich 1987 bewusst, eine Leitidee gewählt zu haben, die nicht innerhalb einer Legislaturperiode zu verwirklichen ist. Eine tiefgreifende Umsetzung des qualitativen Wachstums erfordert Jahrzehnte. Es ist daher folgerichtig, dass der Bundesrat diese Leitidee wieder aufnimmt. Er möchte sie jedoch aus einer gesamtheitlichen Sicht heraus um weitere wichtige Elemente erweitern, welche alle in engstem Zusammenhang mit dem qualitativen Wachstum stehen.

2. Erhöhte Innovationsfähigkeit und Innovationsbereitschaft in allen Lebensbereichen: Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung zu qualitativem Wachstum. So gilt es, veraltete und verkurstete Strukturen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft neu zu gestalten. Dies setzt voraus, dass kontrollierte Lernprozesse ausgelöst werden und in einem innovationsfreundlichen Klima neue wirtschaftliche, technische und soziale Innovationen stattfinden können. Für staatliche Politik heisst dies namentlich, überkommene Regelungen nicht unbesenen fortzuschreiben und die herkömmliche Verwendung der vorhandenen Ressourcen nicht unreflektiert weiterzuführen.

3. Öffnung der Schweiz gegenüber dem nahen und fernen Ausland, gegenüber Neuem und Fremdem: Angesprochen ist insbesondere auch die Öffnung im wirtschaftlichen Bereich, die mehr Markt und mehr Wettbewerb bedeutet. Damit wachsen die Anforderungen an die Problemlösungsfähigkeit sowohl der staatlichen Institutionen als auch der

Sozialpartner. Dabei steht das Problem der europäischen Integration in den nächsten Jahren im Vordergrund. Unabhängig von einem EWR-Beitritt werden wir unsere Wettbewerbsfähigkeit auf ausländischen Märkten stärken müssen, die sich ihrerseits als aussergewöhnlich dynamisch erweisen.

4. Staatliche Identität und Solidarität: Es ist daher wichtig, dass sich eine Vielzahl der Bürgerinnen und Bürger dem Staatwesen zugehörig fühlen, Mitverantwortung tragen und sich mit dem Staatwesen auch kritisch auseinandersetzen. Als Ergebnis derartiger Diskussionen und verschiedenartiger Lernprozesse in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft können Reformideen konkrete Gestalt annehmen.

Mit einem von den eidgenössischen Räten überwiesenen Postulat ist der Bundesrat gehalten, die Frage eines "Leitbildes Schweiz" zu prüfen. Die Qualität derartiger Leitbilder misst sich nicht daran, ob sie, einmal festgelegt, möglichst effizient umgesetzt werden können. Leitbilder im staatlichen Bereich sind vielmehr so zu gestalten, dass sie den für den politischen Aushandlungsprozess nötigen Spielraum eröffnen und Lernprozesse bei allen Beteiligten ermöglichen und fördern. Von entscheidender Bedeutung ist weniger ein einmal fixiertes Ziel als die im politischen Geschehen ausgelösten Prozesse.

Für eine öffentliche Diskussion über mehr oder weniger wünschbare künftige Entwicklungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft eignet sich auch ein anderes Instrument, die Szenarien. Diese unterscheiden sich von Leitbildern dadurch, dass sie verschiedene mögliche Alternativen zur Debatte stellen. Im Sommer 1989 setzte der Bundesrat eine eidgenössische Expertenkommission "Schweiz morgen" mit dem Auftrag ein, derartige Szenarien auszuarbeiten. Die von der Kommission "Schweiz morgen" entwickelten vier Szenarien beruhen auf unterschiedlichen Grundhaltungen, die in der politisch-gesellschaftlichen Auseinandersetzung und oft auch bei jedem einzelnen miteinander im Widerstreit liegen. Keines der auf diese Weise entstandenen Szenarien kann daher als eigentliches Wunschszenario gelten. Sie veranschaulichen gewissermassen die verschiedenen Zielkonflikte und Paradoxien, wie sie für unsere Zeit typisch sind. Insgesamt verdeutlichen sie, dass einfache Rezepte in einer komplexen Welt untauglich sind und nur differenzierte Problemlösungen zum Ziel führen.

Im folgenden soll die bundesrätliche Politik in sieben Bereichen umrissen werden. Es wird bewusst davon abgesehen, an dieser Stelle die ganze Breite der Bundestätigkeit darzustellen. Dies geschieht in den folgenden Teilen III und IV.

Die sieben wichtigsten Themen der kommenden Legislatur

1. *Europäische Integration*

Die Verhandlungen über den europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wurden am 22. Oktober 1991 auf politischer Ebene abgeschlossen. Weitere Verhandlungen werden aufgrund des Rechtsgutachtens des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) notwendig und konnten am 14. Februar 1992 behandelt werden. Der Bundesrat sieht im Abkommen die Möglichkeit, eine politische, wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Isolation zu vermeiden. Er betrachtet ein solches Abkommen als Gelegenheit für unser Land, einen aktiven Beitrag zu leisten zur Errichtung einer stabilen und solidarischen Ordnung auf unserem Kontinent, als Instrument des Friedens und des Wohlstands. Das Abkommen ist nach seiner Ansicht aber auch notwendig, wenn die Schweiz von der Liberalisierung der Märkte profitieren will, wie sie der einheitliche Binnenmarkt in der EG mit seiner Inkraftsetzung am 1. Januar 1993 herbeiführen wird.

In diesem Zusammenhang wird der Bundesrat die Annäherung der Schweiz an ihre wichtigsten europäischen Partner in der kommenden Legislaturperiode zu einem Ziel oberster Priorität machen. Auch wenn das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum als solcher der Schweiz die Möglichkeit verschaffen wird, sich in den grössten Wirtschaftsraum der Erde einzufügen, ist nach Ansicht des Bundesrats das Ziel indessen die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft.

Diese zwei Schritte sind sowohl hinsichtlich Zeitplan als auch Verfahren zu unterscheiden. Eidgenössische Räte und Souverän werden sich zu zwei verschiedenen Fragen äussern müssen. Der Bundesrat plant, dem Parlament zum einen eine Botschaft zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, zum andern einen Bericht zur Frage eines EG-Beitritts der Schweiz vorzulegen. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Annahme des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und der Beitritt zur EG zwei verschiedene, von einander unabhängige Geschäfte sind.

Die Botschaft zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum wird eine detaillierte Beschreibung des Abkommens selbst und der notwendigen Anpassungen des Schweizer Rechts, die sich daraus ergeben, enthalten. Ebenso wird der Bundesrat eine politische Würdigung des Abkommens vornehmen. Der Zeitplan sah vor, dass die Botschaft vom Bundesrat im Dezember 1991 verabschiedet werden sollte.

Der Einspruch des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg hat jedoch zu einer Wiederaufnahme der Verhandlungen über Teile des Abkommens geführt und damit den Zeitplan für die Behandlung im Parlament und für die Volksabstimmung umso mehr hinfällig gemacht, als über das Verhandlungsresultat erneut die Meinung des Gerichtshofs eingeholt werden soll.

Ziel schweizerischer Europapolitik ist seit der Erklärung von Brüssel am 22. Oktober 1991 indessen der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft. Unabhängig von Verhandlungsverlauf und -ergebnissen zum EWR gewinnt diese Perspektive ständig an Bedeutung.

Der Bericht zur Frage eines EG-Beitritts der Schweiz wird einen Überblick über die verschiedenen Schwerpunkte eventueller Beitrittsverhandlungen geben. Ebenso wird der Bundesrat darin Modalitäten und Konsequenzen eines EG-Beitritts darlegen.

Der Zeitpunkt für ein Beitrittsgesuch ist noch offen und wird vom Bundesrat, gestützt auf seine Zuständigkeiten im Bereich der Aussenpolitik, festgelegt werden. Die diesbezüglichen Erwägungen werden die innenpolitische Situation ebenso einbeziehen wie die Entwicklungen innerhalb der EG sowie der EFTA. Namentlich gilt dies im Hinblick auf die Beitrittsgesuche Schwedens, Österreichs und Finnlands.

Schliesslich wird der Bundesrat so rasch wie möglich die Botschaft zum Transitabkommen zwischen der Schweiz und der EG vorlegen. Die Anwendung dieses Abkommens setzt seitens der Schweiz die Konkretisierung ihrer Pläne für die Verlagerung des Warenverkehrs in Nord-Süd-Richtung auf die Eisenbahn voraus. Diese Politik kann nur verfolgt werden, wenn das NEAT-Projekt realisiert wird.

2. Finanz- und Budgetpolitik - Lenkungsabgaben - Finanzmärkte

Gesunde öffentliche Finanzen sind nicht Selbstzweck. Sie sind vielmehr Voraussetzung für eine gedeihliche Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft. Einer gut ausgebauten Infrastruktur, qualitativ hochstehenden Bildungs- und Forschungsinstitutionen sowie einem möglichst tragfähigen Sozialnetz bei moderater Steuerbelastung kommen im Zeichen der europäischen Integration für ein rohstoffarmes Land noch vermehrte Bedeutung zu. Marode öffentliche Finanzen würden nicht nur das Vertrauen in unsere Institutionen erschüttern und dem Ruf der Schweiz im Ausland schaden, sondern auch die Annäherung an Europa erschweren. Der Haushalt soll deshalb wieder ins Gleichge-

wicht gebracht, das Ausgabenwachstum auf jenes der Wirtschaft begrenzt werden. Mittelfristig soll die Staats- und Steuerquote stabil bleiben.

Im Bereiche der Finanzpolitik sieht sich der Bund mit einer Häufung von Problemen und Reformwünschen konfrontiert. Diese sollen schrittweise und nach klaren Prioritäten geordnet angegangen werden. Primäres Ziel muss es sein, das Aufkommen der beiden Haupteinnahmenquellen über 1994 hinaus sicherzustellen und gleichzeitig den Haushalt zu sanieren. Erst wenn der Ersatz der Finanzordnung und das Sanierungsprogramm sichergestellt sind, sollen gezielte Verbesserungen des Steuersystems an die Hand genommen werden.

Trotz im Grundtenor optimistischer Wirtschaftsannahmen müssen im Legislaturfinanzplan Defizite in Milliardenhöhe ausgewiesen werden. Der Bundesrat hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Ende der angelaufenen Legislaturperiode den Finanzhaushalt wieder nahezu auszugleichen. Dies bedingt zahlreiche, zum Teil schmerzhafte Massnahmen, die ihm sowohl auf der Ausgaben- als auch Einnahmeseite unerlässlich erscheinen. Durch gezielte Abstriche und lineare Kürzungen gilt es, den Ausgabenzuwachs wieder auf das Entwicklungstempo der Wirtschaft zurückzuführen. Glaubliche Sparanstrengungen sind auch eine unabdingbare Voraussetzung, um die bevorstehenden Finanzvorlagen über die Referendumshürde zu bringen. Da sich indessen der Bund aus zentralen Aufgabenbereichen nicht einfach zurückziehen kann, wird die Finanzierungslücke von rund fünf Milliarden nicht ausschliesslich durch Ausgabenkürzungen geschlossen werden können. Die vorgeschlagenen Mehreinnahmen sollen einerseits die schlechende Erosion eines namhaften Teils der Bundeseinnahmen kompensieren, andererseits aber auch die Finanzierung von Infrastrukturprojekten, namentlich im Verkehrsbereich, sicherstellen. Insgesamt wird die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung nicht wesentlich über das Niveau Ende der achtziger Jahre ansteigen. Die vom Bundesrat als prioritär eingestuften Massnahmen sollen im Rahmen eines Sanierungsprogrammes realisiert werden. Seine Vorschläge nehmen dabei auf die ebenfalls schlechte Finanzlage der Kantone Rücksicht und dürften für deren Haushalte insgesamt mindestens haushaltsneutral ausfallen. Im Rahmen einer gemischten Arbeitsgruppe sollen zudem gemeinsame Sanierungsmassnahmen zur Entlastung von Bund und Kantonen abgeklärt werden.

Mit Botschaft vom 18. Dezember 1991 hat der Bundesrat seine Vorschläge zum Ersatz der Finanzordnung unterbreitet. Er beantragt, die Verfassungsgrundlage für die Warenumsatzsteuer und die direkte

Bundessteuer unbefristet zu erneuern. Gleichzeitig sollen auf Verfassungsstufe die Grundlagen für eine moderne Ordnung der Verbrauchsbesteuerung geschaffen werden. Die Vorlage bringt dem Bund keine Mehreinnahmen. Aus referendumspolitischen Gründen wurde an den verfassungsmässig verankerten Höchstsätzen festgehalten. Nach der Ablehnung eines substantiellen Umbaus unserer Steuerordnung in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 erachtet der Bundesrat eine sofortige Neuaufage der Mehrwertsteuer als inopportun. Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung ermöglicht indessen auf dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Einführung einer modernen und europakonformen Umsatzsteuer. Im Rahmen einer solchen Reform, die dem fakultativen Referendum untersteht, können sämtliche Elemente eines modernen Verbrauchssteuersystems aufgenommen werden. Dazu gehören insbesondere die Beseitigung der Umsatzsteuer auf den Investitionen (taxe occulte), die Mehrwertsteuertechnik und die Ausdehnung des Steuergegenstandes auf den Dienstleistungsbereich. Der Bundesrat geht von einer zügigen Behandlung der Vorlage zur Finanzordnung im Parlament aus, damit diese bereits im laufenden Jahr Volk und Ständen vorgelegt werden kann.

Keinen Einfluss auf die Bundesfinanzen sollen dagegen die vom Bundesrat vorgesehenen Lenkungsabgaben im Umweltbereich haben. Im Vordergrund steht für den Bundesrat die Einführung einer CO₂-Abgabe auf fossilen Brennstoffen. Die Arbeiten sind so weit fortgeschritten, dass eine Vernehmlassung bereits 1992 eröffnet werden könnte, sollte sich zeigen, dass die Einführung einer solchen Abgabe für die Stabilisierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 notwendig ist. Bezuglich des Zeitpunkts der Einführung sowie der Ausgestaltung einer solchen CO₂-Abgabe soll aus wettbewerbspolitischen Gründen die Entwicklung in der EG berücksichtigt werden, um eine aussenhandelsneutrale Ausgestaltung zu sichern. Auf die Einführung eines Oekobonus wird zugunsten der CO₂-Abgabe bis auf weiteres verzichtet.

Der Bundesrat beachtet bei seinem Vorgehen eine klare Trennung von Finanzierungs- und Lenkungsmassnahmen und stellt eine möglichst weitgehende Harmonisierung mit der EG sicher. Die CO₂-Abgabe soll konsequent als Lenkungsabgabe ausgestaltet werden, und ihre Einnahmen sollen grundsätzlich an die Bevölkerung zurückerstattet werden.

Ein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht im Bereich der Finanzmärkte. Die Aufsicht über die Finanzdienstleistungen soll den

heutigen Erfordernissen angepasst werden. Die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems soll verbessert und der Schutz der Anleger verstärkt werden.

3. *Sicherheitspolitik*

Im Anschluss an die Debatte des Berichts 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik stehen für den Bundesrat die Stärkung der internationalen Stabilität sowie die Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems im Vordergrund. Über den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Ländern Ost- und Mitteleuropas und der Dritten Welt hinaus wird der Bundesrat insbesondere die Schaffung eines schweizerischen Blauhelmkontingents vorschlagen. Ein diesbezüglicher Gesetzesentwurf kann nach den positiven Stellungnahmen des Vernehmlassungsverfahrens noch im Laufe des Jahres 1992 verabschiedet werden. Weiter sieht er vor, verstärkt für die Achtung der Menschenrechte, den Schutz der nationalen Minderheiten, die Kooperation auf dem Gebiet des Umweltschutzes, die Teilhabe am Rüstungskontrollprozess sowie die Errichtung eines Systems der friedlichen Streitbeilegung einzutreten. Teil dieser Anstrengungen wird die Ausarbeitung einer Vorlage zur Schaffung von gesetzlichen Grundlagen zum Ausbau der Exportkontrollen von Waren und Technologie, namentlich im Bereich der ABC-Waffen und Raketen, sein.

Entsprechend der neuen sicherheitspolitischen Einschätzung der Lage wird der Bundesrat auch eine Anpassung unserer eigenen sicherheitspolitischen Instrumente vornehmen. Insbesondere wird er in dieser Legislaturperiode die bereits weit fortgeschrittene Planung von "Armee 95" verwirklichen. Hauptpfeiler dieser Vorhaben sind eine Reduzierung des Sollbestandes der Armee auf 400'000 Angehörige sowie eine neue umfassende Einsatzkonzeption. Diese kleinere Armee wird sich durch eine vermehrte Einsatzflexibilität und durch die Fähigkeit zur Anpassung an zukünftige Entwicklungen auszeichnen. Zur vielseitigen Verwendbarkeit gehören auch die Bereitstellung von personellen und materiellen Mitteln der Armee für friedensfördernde Massnahmen, für die Katastrophenhilfe und die allgemeine Unterstützung ziviler Behörden in ausserordentlichen Lagen.

Da die Armee 95 rund einen Drittel weniger Truppen haben wird, muss sie sich flexibel der jeweiligen Bedrohung anpassen können. Die dynamische Raumverteidigung verlangt die fallweise, lagegerechte Bildung von Schwergewichten. Dies ist jedoch nur möglich, wenn der

Luftraum so geschützt ist, dass die notwendigen Verschiebungen und Kampf vorbereitungen nicht durch eine dauernde gegnerische Luft- überlegenheit verhindert werden.

Mit seiner Botschaft vom 18. Dezember 1991 beantragt der Bundesrat dem Parlament deshalb die Beschaffung von 34 Kampfflugzeugen FA-18 Hornet im Betrage von 3,5 Milliarden. Die Finanzierung des FA-18 ist im Finanzrahmen des Militärdepartementes sichergestellt, was die Inkaufnahme bedeutender Reduktionen bei andern Rüstungsvorhaben bedingte. Aus diesem Grunde wird 1993 kein Rüstungsprogramm unterbreitet werden.

Damit das Parlament dieses überaus wichtige Beschaffungsvorhaben in Kenntnis aller nötigen strategischen Ueberlegungen diskutieren kann, hat der Bundesrat am 27. Januar 1992 das neue Leitbild der Armee verabschiedet.

Mit dem Zivilschutzleitbild 95 und der Revision der Zivilschutzgesetzgebung will der Bundesrat die kommunalen Zivilschutzorganisationen strukturell und bestandesmäßig straffen, um ihre Reaktionsfähigkeit und Flexibilität zu verbessern. Die Nothilfe umfasst dabei nicht nur die Meisterung von Katastrophen, sondern auch die Bewältigung verschiedenster Notsituationen, in welchen die ordentlichen Einsatzmittel der betroffenen Gemeinschaft nicht mehr genügen.

Schliesslich sollen die Wehr- und die Schutzdienstpflicht überdacht werden. Zum Zivildienst hat er Volk und Ständen eine Verfassungsänderung unterbreitet; je nach Ausgang der Volksabstimmung wird er anschliessend ein Gesetz über die Ausgestaltung eines Zivildienstes vorlegen.

4. *Asylpolitik*

Regionale und internationale Wanderungen grosser Bevölkerungsgruppen werden zu einer der grössten Herausforderungen der Zukunft gehören. Sie werden mitverursacht von einem starken Bevölkerungswachstum in der Dritten Welt, von politischen Konflikten, Armut, sozialer Ungleichheit, Ressourcenknappheit und wirtschaftlicher Chancenlosigkeit. So lange dieses grosse Strukturgefälle zwischen dem Süden und dem Norden der Erde besteht und weil diese Unterschiede den Menschen in der Dritten Welt zunehmend bewusst geworden sind, wird der internationale Migrationsdruck anhalten. Die Migrationsphänomene werden auch in Zukunft überlagert sein von Fluchtbewegungen politisch verfolgter Menschen. Dadurch wird die Asylpolitik zur Daueraufgabe.

Die Asylgewährung an politisch verfolgte Menschen gehört seit jeher zur humanitären Tradition der Schweiz. Die Einhaltung der internationalen Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention ist eine unverrückbare Grundlage schweizerischer Innen- und Aussenpolitik. Auf der andern Seite stellen der hohe Ausländerbestand und die zeitweilige Ueberforderung der gesamten Asylinfrastruktur im Bereich des Verfahrens und der Fürsorge für Bund und Kantone eine grosse Belastungsprobe dar.

Der Bundesrat stellt jedoch mit Befriedigung fest, dass die im Asylbereich getroffenen Massnahmen zu greifen beginnen. Seit dem Sommer 1991 war es erstmals möglich, mehr Asylgesuche zu behandeln als gleichzeitig eingereicht wurden. Ebenso gelang es den Kantonen besser, die Unterbringung und Betreuung zu bewältigen. Dank hoher Leistungsfähigkeit der Asylbehörden auf allen Stufen kann heute das Verfahren konsequenter gehandhabt werden.

Der Bundesrat ist entschlossen, das Asylverfahren, das in zunehmendem Masse zu einem Ersatz einer Einwanderungsgesetzgebung geworden ist, wieder seinem ursprünglichen Zweck zuzuführen. Im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen soll eine Gesuchsbehandlung innerhalb einer Frist von sechs Monaten sichergestellt werden. Im Falle negativer Entscheide soll die Wegweisung konsequent sowie unter Berücksichtigung grösstmöglicher Sicherheit und Würde durchgeführt werden.

Angesichts der internationalen Dimensionen der Wanderungs- und Fluchtbewegungen ist die Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten Europas zu verstärken und sind die internationalen Abkommen auszubauen.

5. *Soziale Sicherheit und Gesundheit*

Unser System des sozialen Ausgleichs - Sozialversicherung und Gesundheitswesen - ist durch vielfältige Entwicklungen politischer, sozialer und demographischer Natur grundlegend herausgefordert. Die Frage der Finanzierbarkeit der an sich nötigen und wünschbaren Vorhaben stellt sich zunehmend.

Mit der langfristigen Gefährdung der Sozialwerke verschärft sich die Neue Armut. Dementsprechend gross ist der Reformdruck, der unter anderem in zahlreichen Volksinitiativen und parlamentarischen Vorfällen zum Ausdruck kommt. Diese tragen indessen den beschränkten finanzpolitischen Möglichkeiten des Staates oftmals nur ungenügend Rechnung.

Im Gesundheitswesen steht die Kostenentwicklung sowie die wachsende Entsolidarisierung im Vordergrund. Das Abstimmungsresultat zur Krankenkasseninitiative vom 16. Februar 1992 nimmt der Bundesrat als Auftrag, die diesbezüglichen Probleme entschlossen anzugehen. Ausgehend von den Arbeiten einer Expertenkommission hat der Bundesrat am 8. November 1991 in einer Botschaft an das Parlament eine Revision des Gesetzes über die Krankenversicherung beantragt. Ziel dieser Revision ist eine Verstärkung der Solidarität, die Kosteneindämmung und eine massvolle Erweiterung der Leistungen ohne grundlegende Änderung des heutigen Systems. Gleichzeitig beantragte der Bundesrat befristete und dringliche Massnahmen gegen die Kostensteigerung und die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung, die vom Parlament bereits verabschiedet worden sind und deshalb im Jahr 1992 zu greifen beginnen.

Der Bundesrat lehnt die Initiative "für eine gesunde Krankenversicherung" ab. Obwohl sich diese in einzelnen Punkten mit den Vorstellungen des Bundesrates deckt, würde sie zu einer allzu starken Verlagerung der Kompetenzen im Gesundheitswesen auf die Ebene des Bundes führen und wäre mit den heute verfügbaren Bundesmitteln nicht finanzierbar.

Im Rahmen der Gesundheitsförderung nimmt die Drogenpolitik eine zentrale Stellung ein. Mit einer Revision des Betäubungsmittelgesetzes sollen die Voraussetzung für die Ratifikation mehrerer internationaler Abkommen zur Betäubungsmittel-Bekämpfung geschaffen werden. Ferner strebt der Bundesrat eine Anpassung des nationalen Strafrechts sowie die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für eine Exportkontrolle für Vorläuferprodukte von Drogen an. Verstärkt wird er sich auch im Präventiv- und Forschungsbereich engagieren.

Zentrale Fragen im System der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge sind das Zusammenwirken der drei Säulen, die eingeschränkte Freizügigkeit im Rahmen der beruflichen Vorsorge sowie die ungleiche Behandlung von Mann und Frau in der AHV/IV.

Bei der AHV wird der Bundesrat eine Vorlage zu einer 11. Revision ausarbeiten, die den Modus der Existenzsicherung durch die Erste Säule, die langfristige Finanzierung, die Flexibilisierung des Rentenanspruchs sowie, je nach Resultat der parlamentarischen Beratung zur 10. AHV-Revision, allenfalls die Einführung zivilstandsunabhängiger Renten zum Gegenstand haben wird. Mit einer 3. Revision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen wird er deren Einpassung in die Drei-Säulen-Konzeption vornehmen. Ebenso beabsichtigt er, die Stellung der Frau im System der Sozialen Sicherheit mittels ei-

ner Mutterschaftsversicherung zu verbessern. Diese soll neben einem Mutterschaftsurlaub für Arbeitnehmerinnen auch Bedarfsleistungen für nichterwerbstätige und für selbständig erwerbende Frauen beinhalten.

Die Behebung der heutigen strukturellen Mängel im System in der Sozialversicherung und im Gesundheitswesen betrachtet der Bundesrat indessen als eine Aufgabe, die über die Legislaturperiode 1991-1995 hinausweist.

6. *Ordnungspolitische Fragen*

Die schweizerische Wirtschaftspolitik sieht sich heute auf internationaler Ebene einer härteren Konkurrenz gegenüber als in der Vergangenheit. Zu denken ist dabei an die Schaffung des europäischen Binnenmarkts, die GATT-Verhandlungen, die Globalisierung der Märkte, die zunehmende Mobilität der Arbeitskräfte und des Kapitals.

Es gilt, nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft gegenüber dem Ausland zu halten, sondern diese zu verbessern. Nur so kann unsere wirtschaftliche Stellung auch für die Zukunft gesichert werden. Tatsächlich haben unsere ausländischen Partner beachtliche Anstrengungen zur Verbesserung ihrer eigenen Rahmenbedingungen unternommen. Der schweizerischen Wirtschaft fällt es dagegen immer schwerer, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, die unter einem hohen Kostenniveau zu leiden hat, das seinerseits Ausdruck des Einflusses von Kartellen, gewissen protektionistischen Praktiken sowie eines ausgedehnten und überaus dichten Normenwesens ist. Unabhängig vom Ausgang der EWR- und der GATT-Verhandlungen sind unsere Strukturen und unsere Gesetzgebung in Richtung Marktöffnung anzupassen.

Die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen spielen für Niederlassung und Entwicklung wirtschaftlicher Unternehmen eine entscheidende Rolle. Bereits auf die geänderten Rahmenbedingungen reagiert hat der Bundesrat mit seinen Vorschlägen zu einer neuen Agrarpolitik. Zu überdenken werden aber auch gewisse Regelungen in den Bereichen Bodenrecht und Steuersystem sein. Überdies werden gewisse arbeitsrechtliche und arbeitsmarktrechtliche Bestimmungen (einschliesslich der Regelungen zur beruflichen Freizügigkeit) an die neuen Bedingungen angepasst werden müssen. Schliesslich sind gewisse staatliche Entscheidverfahren zu beschleunigen, die vielfach und in zunehmendem Masse negative Auswirkungen auf unternehmenspolitische Entscheidungen haben und dazu führen, dass sich Unternehmen im Aus-

land niederlassen. Bei der Rechtssetzung sind die globalen wirtschaftlichen Konsequenzen jeweils eingehend abzuwägen.

Eine zentrale Rolle zur Verbesserung der Rahmenbedingungen soll der Wettbewerbspolitik zukommen. Mit Entschlossenheit ist ein Klima des Wettbewerbs zu schaffen und sicherzustellen. Anzusetzen ist beim Marktzutritt für wettbewerbsfähige Unternehmen. Vermehrt sollen künftig gesetzliche und faktische Marktzutrittsschranken auf das Unverzichtbare beschränkt sowie private Marktzutrittsschranken durch die Wettbewerbsbehörden beseitigt werden. Davon betroffene Bereiche sind namentlich Kartelle - sei dies nun innerstaatlich oder aber im Rahmen von Einfuhrregelungen -, das öffentliche Beschaffungswesen sowie das Gebiet der technischen Vorschriften.

Die Deregulierungsbestrebungen sollen indessen auf wirtschaftspolitische Bereiche beschränkt bleiben und sorgfältig gegenüber sozialen und ökologischen Begleiterscheinungen abgewogen werden. Auch unter geänderten Rahmenbedingungen kann es nicht darum gehen, die Institutionen des sozialen Ausgleichs, umwelt- und siedlungspolitische Errungenschaften oder über eine Finanzpolitik der Leeren Kassen die staatliche Leistungsfähigkeit schlechthin zu gefährden.

7. *Regierungsreform*

Als zentrales Vorhaben der Legislaturperiode 1991-1995 betrachtet der Bundesrat die Reform der Regierung und der entsprechenden Führungsinstrumente. Er ist entschlossen, diese Reformen in enger Zusammenarbeit mit der damit beauftragten Kommission des Ständerates durchzuführen.

Zu diesem Zwecke hat er dieser Kommission am 18. Dezember 1991 den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe "Führungsstrukturen des Bundes" übergeben, die er im November 1990 unter der Leitung von Prof. Eichenberger eingesetzt hatte. Darin werden die möglichen Grundmodelle für ein neues Regierungssystem dargestellt. Einerseits handelt es sich um jene Modelle, die in verschiedenen parlamentarischen Eingaben zur Diskussion gestellt wurden, andererseits um solche, die versuchen, das spezifische schweizerische Regierungssystem weiterzuentwickeln. Die Modelle können wie folgt kurz beschrieben werden:

- Entlastung der Mitglieder des Bundesrates von der Departementsleitung durch die Einsetzung von Departementsdirektoren;
- Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf neun oder elf mit gleichzeitiger Stärkung des Bundespräsidenten;

- Zweigliedrige Ausgestaltung der Exekutive: der Bundesrat als Kollegium für die Regierungsobligationen, 11-18 "Minister" als ausführende Organe und Verwaltungsspitzen;
- Parlamentarisches Regierungssystem;
- Präsidentielles Regierungssystem.

Als Leitplanken einer Reform betrachtet der Bundesrat die folgenden Kriterien: Legitimität und Bürgernähe der Regierung, Effizienz der staatlichen Organe, Verbesserung der Führung der Verwaltung, Beschleunigung der Entscheidmechanismen (insbesondere Rechtssetzung), Gleichgewicht der Gewalten, Beibehaltung der Stabilität des Systems, Rücksichtnahme auf den Pluralismus in der Schweiz, Beibehaltung der föderalistischen Strukturen, Verbesserung der Voraussetzungen für eine Annäherung an Europa.

Gleichzeitig mit den Ergebnissen übermittelte der Bundesrat seine Stellungnahme und legte dar, was er im weiteren zu tun gedenkt, um in nützlicher Frist eine Reform der Regierung und ihrer Institutionen durchzuführen.

Der Bundesrat hält es für angebracht, dass die Expertengruppe in ihrer Arbeit zügig weitermacht, damit er bereits im Laufe dieses Jahres über genaue Modelle verfügt. Ausgehend davon wird er eine Botschaft und Entwürfe für die allenfalls notwendigen Gesetzesrevisionen und Verfassungsänderungen ausarbeiten.

Gleichzeitig hat der Bundesrat die Bundeskanzlei beauftragt, Massnahmen auszuarbeiten, die ohne gesetzliche Änderung durchgeführt werden können, namentlich in den Bereichen Vorbereitung der Dossiers in der Verwaltung, Entscheidverfahren und Information. In Zusammenarbeit mit dem EFD soll dabei insbesondere auch die Lernfähigkeit der Verwaltung erhöht werden. Diese Massnahmen können schnell realisiert werden und präjudizieren tiefer greifende Reformen in keiner Weise.

III ZENTRALE AUFGABENFELDER DES BUNDES

1 Weltweite Beziehungen

Es wird heute immer schwieriger, die weltweiten Beziehungen eines Staates als gesondertes Thema zu behandeln. Es gibt kaum eine Regierungstätigkeit mehr, die nicht durch die wachsende Internationalisierung und Globalisierung sämtlicher öffentlicher und privater Bereiche berührt würde. Aussen- und Innenpolitik lassen sich je nach Problemkreis kaum mehr voneinander unterscheiden, so etwa im Bereich der Europapolitik oder der Landwirtschaft. Auch wird es heute immer schwieriger, die Europapolitik von der Weltpolitik zu trennen. Dies haben die Verhandlungen zum EWR-Vertrag wie auch jene im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT mit aller Deutlichkeit gezeigt. Es gilt, in einer Welt, in der immer mehr Probleme international koordiniert zu lösen sind, jegliche Politik sowohl auf ihre innen- als auch auf ihre aussenpolitischen Dimensionen auszurichten. Der Aspekt "Weltweite Beziehungen" wird in der schweizerischen Regierungstätigkeit immer wichtiger.

Die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den USA und der ehemaligen Sowjetunion, das internationale Profil, das die EG gewonnen haben, und die Nichtmitgliedschaft unseres Landes in der UNO charakterisieren ein Umfeld, in dem es der Schweiz zunehmend schwerer fällt, ihre Werte und Interessen in der internationalen Zusammenarbeit wirkungsvoll zur Geltung zu bringen. Eine gewisse Isolationsgefahr macht sich bemerkbar. Ebenso wurde das 1987 gesetzte Ziel, die öffentliche Entwicklungshilfe auf 0.33 Prozent des Bruttonsozialprodukts (BSP) aufzustocken, nicht erreicht. Im Bereich des Drogenhandels, des organisierten Verbrechens und der Geldwäsche haben Entwicklungen in eine Richtung und mit einer Geschwindigkeit stattgefunden, die nicht voraussehbar waren. Schliesslich führen namentlich die Beschleunigung der europäischen Integration und besonders die Entwicklung in Osteuropa zu einer gewissen Konzentration der aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz auf Europa.

Trotz verändertem Umfeld sind die aussenpolitischen Ziele in vielem dieselben geblieben. Die Schweiz ist weiterhin auf eine Stärkung ihrer aussenpolitischen Stellung auf bilateraler und multilateraler Ebene und an der Wahrung der Universalität ihrer Aussenbeziehungen angewiesen. In diese Richtung weist insbesondere auch der angestrebte Beitritt zu den

Bretton Woods-Institutionen. Ebenso ist die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz inmitten einer Welt im politischen und wirtschaftlichen Umbruch zu sichern und zu stärken. Gleichzeitig soll die Schweiz die Entwicklungszusammenarbeit schrittweise ausbauen und die humanitäre Aussenpolitik stärken.

Die Schweiz hat sich aber auch neuen Herausforderungen zu stellen. Sie hat im Rahmen der Flüchtlingspolitik politisch verfolgten Menschen Asyl zu gewähren, sich an der Bekämpfung weltweiter ökologischer Probleme zu beteiligen und bei Massnahmen auf internationaler und nationaler Ebene gegen den Drogenhandel, das organisierte Verbrechen und die Geldwäsche mitzuwirken. Mit Blick auf die Wechselwirkungen zwischen Armut, kriegerischen Auseinandersetzungen, Umweltzerstörung und Wanderungsbewegungen sind viele aussenpolitische Massnahmen als Beitrag zur Sicherheitspolitik zu verstehen.

Da sich viele Ereignisse unserer Planung und unserem Einfluss entziehen, ist Flexibilität im Handeln von entscheidender Bedeutung für eine erfolgreiche Aussenpolitik. Diesen geänderten Voraussetzungen ist auch in organisatorischer Hinsicht Rechnung zu tragen: es sind Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die einen fruchtbaren Dialog zwischen Innen- und Aussenfront erlauben.

1.1 Ziele und Massnahmen

1.1.1 Aussenpolitische Stellung und Aussenbeziehungen der Schweiz

Ziel 1: Ueberdenken der Leitideen der schweizerischen Aussenpolitik

Die Leitideen der schweizerischen Aussenpolitik (Unabhängigkeit, Wahrung von Frieden und Sicherheit, Wohlstandsförderung) behalten auch für die kommende Legislaturperiode ihre Gültigkeit. Allerdings sollten jene Komponenten der Aussenpolitik, die bisher mehr auf eigenständiges Bewahren ausgerichtet waren, überdacht und vermehrt den Erfordernissen einer interdependenten Welt angeglichen werden. So wird eine Anpassung der Massnahmen zur Wahrung unserer Unabhängigkeit notwendig: In der neuen Legislaturperiode ist der Akzent weniger auf die Neutralität und verstärkt auf internationale Solidarität zu setzen.

Im Vordergrund soll in Zukunft weniger Selbstbehauptung als bestmögliche Mitwirkung stehen. Auch die Wahrung von Frieden und Sicherheit erfolgt in einem sich ändernden Umfeld. Notwendig wird deshalb vermehrt ein solidarisches Mittragen von Verantwortung. Die Aufrechterhaltung und Förderung unseres Wohlstands lässt sich nur durch eine weitere Integration der Schweiz in die zunehmend arbeitsteilige Weltwirtschaft erzielen. Auch die bisherigen Maximen Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität sind auf ihre Tauglichkeit zur Erreichung der Ziele der Schweiz und zur Verfolgung unserer aussenpolitischen Leitideen zu untersuchen. Der Bundesrat wird:

- *einen Bericht zur Aussenpolitik sowie einen Bericht zur Neutralität unterbreiten. Darin wird er die Leitideen der schweizerischen Aussenpolitik darlegen und sich insbesondere mit dem Unabhängigkeitsbegriff, dem materiellen Inhalt des Friedens- und Sicherheitsziels und dem künftigen Stellenwert der schweizerischen Neutralität mit Bezug auf die drei Ebenen Schweiz - Europa - Welt auseinandersetzen. Weiter sollen die Stellung der Schweiz in Europa sowie unsere Beziehungen zur Dritten Welt und zu den weltweiten internationalen Organisationen überprüft werden. Namentlich die Beziehungen zur UNO sollen überdacht und nach Möglich-*

keit intensiviert werden, wie dies der Bundesrat mit der Entgegennahme verschiedener parlamentarischer Vorstösse zum Ausdruck gebracht hat.

Ziel 2: Ausbau der traditionellen Rolle der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen und Konferenzen

Die Rolle der Schweiz als Gastland trägt zur Anerkennung unseres Landes als solidarisches Mitglied der Völkergemeinschaft bei und stärkt unsere Einwirkungsmöglichkeiten auf internationale Entscheidungen. Sie leistet auch einen Beitrag zur Wahrung von Frieden und Sicherheit. Diese traditionelle Rolle der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen und Konferenzen gilt es deshalb zu erhalten und im Rahmen des Möglichen weiter auszubauen. Dabei ist auf eine bessere Lastenverteilung zwischen dem Bund und den am meisten betroffenen Kantonen Genf und Waadt einerseits sowie zwischen den Kantonen andererseits zu achten. Um dieses Ziel zu erreichen, wird der Bundesrat:

- *zusammen mit den Kantonen Genf und Waadt eine Strategie für die Erhaltung und den Ausbau der Rolle der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen und Konferenzen ausarbeiten;*
- *weitere Darlehen an die Fondation des immeubles pour les organisations internationales in Genf (FIPOI) gewähren. Damit sollen neue Gebäude internationaler Organisationen in Genf errichtet werden. Weiter wird die Niederlassung internationaler Umweltorganisationen in der Schweiz Unterstützung finden.*

Ziel 3: Stärkung des aussenpolitischen Instrumentariums im Innen- und Aussenbereich und Anpassung der Organisationsstruktur

Als Nichtmitglied der UNO und der EG wird es für die Schweiz heute immer schwieriger, ihre Werte und Interessen international zur Geltung zu bringen. Die entsprechenden Instrumente müssen deshalb sowohl im Innen- als auch im Aussenbereich gestärkt werden. Ebenso muss die Organisationsstruktur den neuen Aufgaben angepasst werden. Da sich die aussenpolitischen Aktivitäten vorwiegend auf (West-) Europa beziehen, ist die Universalität unserer Aussenbeziehungen

nicht nur zu wahren, sondern im Sinne eines Gegengewichts auszubauen. Der Bundesrat wird:

- *mittels geeigneter verwaltungsorganisatorischer Massnahmen die departementsübergreifende Koordination in internationalen Fragen verbessern;*
- *die finanziellen und personellen Mittel der diplomatischen und konsularischen Aussenposten ausbauen und die Dienste des EDA an der Zentrale stärken.*

1.1.2 Stellung der Schweizer Wirtschaft auf ausländischen Märkten

Ziel 4: Konsolidierung, Stärkung und Ausweitung der multilateralen, offenen Welthandelsordnung

Die Präsenz und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz auf ausländischen Märkten war und ist in wachsendem Masse der Schlüssel zu unserem Wohlstand. 37 Prozent unseres Bruttoinlandproduktes (BIP) verdienen wir direkt durch den Export von Gütern und Dienstleistungen; 1950 waren es nur 25 Prozent. Die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie ist weiterhin intakt, im Lichte der Fortschritte europäischer Konkurrenten in einzelnen Sektoren sowie der Newly Industrialized Economies besehen aber nicht ungefährdet. Die Präsenz auf diesen Märkten und der Wettstreit mit Anbietern aus diesen Ländern sind für den Ausbau und Erhalt unserer zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit von grösster Bedeutung.

Neben der Gewährleistung vorteilhafter interner Rahmenbedingungen ist eine gut funktionierende multilaterale Welthandelsordnung von zentraler Bedeutung für unsere Wettbewerbsfähigkeit. Selbst grosse Handelsmächte verfügen heute nicht mehr über das wirtschaftliche und politische Potential, ihre Interessen ausschliesslich auf bilateralem oder unilateralem Weg durchzusetzen; dies gilt noch viel ausgeprägter für die Schweiz. Dies erhellt auch die erhebliche Bedeutung der Verhandlungen der Uruguay-Runde des GATT für unser Land. Im Rahmen dieser Verhandlungen sollen die Regeln des multilateralen Handelssystems gestärkt, den neuen handelspolitischen Realitäten angepasst sowie auf Bereiche ausgedehnt werden, die bisher dem GATT

nicht unterstellt waren. Ferner wird eine weitere Verbesserung der bestehenden Marktzutrittsbedingungen angestrebt, insbesondere auch im Hinblick auf die Entwicklungsländer, deren Integration als gleichberechtigte Partner ins Welthandelssystem gefördert werden soll. Schliesslich ist das GATT als Institution zu stärken. Der Bundesrat wird:

- *einen möglichst raschen Abschluss der Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT anstreben und anschliessend die innerstaatliche Anschlussgesetzgebung zu den Ergebnissen vornehmen, wie dies im Abschnitt Wettbewerbsfähigkeit - Forschung - Arbeit näher ausgeführt ist. Für die Schweiz von zentraler Bedeutung ist dabei die griffigere Ausgestaltung der Regeln des Welthandelssystems sowie die Ausdehnung des GATT auf den internationalen Dienstleistungshandel, das geistige Eigentum und die Investitionen. Im Bereich der Landwirtschaft setzt sich die Schweiz für eine weltweite Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Agrarhandel unter gleichzeitiger Anerkennung der nicht handelsrelevanten Ziele der nationalen Landwirtschaftspolitiken ein (Umwelt, Versorgungssicherheit und dezentrale Besiedlung).*

<p>Ziel 5: Liberalisierung der weltweiten Zahlungs- und Kapitalströme sowie Verstärkung der internationalen wirtschafts- und währungspolitischen Zusammenarbeit</p>
--

Die bestmögliche Aufteilung von Handels-, Dienstleistungs- und Investitionsströmen bedingt, dass die Stabilität der Währungen gefördert wird und geordnete Währungsbeziehungen bestehen. Daher unterstützt die Schweiz die multilateralen Bestrebungen zur besseren Uebereinstimmung der Wirtschaftspolitiken und zur vermehrten Strukturierung der Volkswirtschaften mit dem Ziel der Gestaltung eines freien, internationalen Finanz- und Zahlungssystems. Der Bundesrat wird:

- *die schweizerische Präsenz in den währungspolitisch relevanten Gremien, insbesondere durch die Mitwirkung im Internationalen Währungsfonds, verstärken. Die Schweiz wird sich in dieser Institution für eine symmetrische, das heisst alle Mitgliedsländer umfassende, Anpassungspolitik einsetzen. Ausserdem wird sie die Bestrebungen zur Stärkung der Zehnergruppe unterstützen und weiterhin angemessene Beiträge an die Behebung von internationalen Finanz- und Währungskrisen leisten. Entschei*

dend für diese Politik wird der Ausgang der Abstimmung vom 17. Mai 1992 über den Beitritt zu den Bretton Woods-Institutionen sein;

- sich am weltweiten und europäischen wirtschaftspolitischen Dialog beteiligen und namentlich den schrittweisen Einbezug neuer Länder mit marktwirtschaftlicher Ordnung in die OECD unterstützen.*

1.1.3 Beziehungen zu den Entwicklungsländern sowie Flüchtlingspolitik

Ziel 6: Anhebung des Beitrags zur Verbesserung der Lebensbedingungen armer Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern

Ein grosser Teil der Bevölkerung in den Entwicklungsländern ist immer noch nicht in der Lage, seine Grundbedürfnisse zu decken. Starkes Bevölkerungswachstum, hohe Verschuldung und der Abbau von Ressourcen erschweren den meisten Ländern in Afrika und Lateiname-rika, aber auch zahlreichen Ländern Asiens, ein Wirtschaftswachstum, welches eine nachhaltige Entwicklung und eine Verbesserung der Lage einer breiten Bevölkerungsschicht erlauben würde. Armut und Ressourcenübernutzung führen zu Umweltkatastrophen, und die Marginalisierung der ärmeren Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft verursacht wachsende politische Spannungen, verschärft die Migrationstendenzen und das Drogenproblem.

Diese Situation ist aus ethischen Gründen unhaltbar und gefährdet Frieden und Wohlstand in der Ersten Welt. Namentlich die absehbaren internationalen Migrationsströme sind in enger Verbindung mit dem gewaltigen Gefälle zwischen Nord und Süd zu sehen. Die Entwicklungszusammenarbeit ist als integrierender Bestandteil einer Politik zu betrachten, die den Wanderungsbewegungen an ihrem Ursprung vorbeugen will. Die armen Nationen sollen sowohl durch Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit als auch der humanitären Hilfe unterstützt werden, damit ihre Bevölkerungen ihre Grundbedürfnisse decken können. Der Bundesrat wird:

- die Rahmenkredite für die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit, der Finanzhilfe, der internationalen humanitären Hilfe und von wirtschafts- und handels-politischen Massnahmen sowie für die wei-*

tere Beteiligung der Schweiz am Kapital der regionalen Entwicklungsbanken erneuern. Dabei soll das Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfe bis zur Jahrtausendwende möglichst auf 0.4 Prozent des BSP erhöht werden;

- *die Kohärenz aller Massnahmen verbessern, die direkt oder indirekt die Beziehungen der Schweiz zu den Entwicklungsländern betreffen, die Arbeit des interdepartementalen Komitees für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH) intensivieren und einen Bericht "Leitbild für die Nord-Süd-Beziehungen" erarbeiten;*
- *seine Massnahmen auf eine Unterstützung der wirtschaftlichen Reformen in diesen Ländern sowie auf die Verbesserung der externen Bedingungen ausrichten. Zugleich sollen die Anstrengungen der Entwicklungsländer selbst, namentlich im Bereich der Gesundheit, der Ausbildung für Knaben und Mädchen sowie der Familienplanung, unterstützt werden. Einen letzten Schwerpunkt stellen schliesslich Schutz sowie rationeller und sorgfältiger Einsatz der natürlichen Ressourcen in diesen Ländern dar;*
- *ausgehend von den in der letzten Legislaturperiode geschaffenen innovativen Grundlagen seine Bemühungen zur Lösung des Verschuldungsproblems leisten.*

<p>Ziel 7: Asylgewährung an politisch verfolgte Menschen; Einhaltung der internationalen Konventionen</p>
--

Die Asylgewährung an politisch verfolgte Menschen, unabhängig von ihrer Nationalität, Rasse oder Religion, gehört seit langer Zeit zur humanitären Tradition der Schweiz. Diese gilt es auch angesichts der sich abzeichnenden vermehrten Einwanderung über das Asylverfahren aufrecht zu erhalten. Als ein von sozialen Unruhen, ethnischen Konflikten und bürgerkriegsähnlichen Zuständen verschontes Land weiss die Schweiz um die grosse Bedeutung der Menschen- und Minderheitsrechte.

Auf der andern Seite ist in den letzten Jahren der Asylbewerberzustrom überaus stark angestiegen. Die Asylgesetzgebung ist mehr und mehr zum Ersatz der Einwanderungsgesetzgebung geworden. Das Asylverfahren muss daher wieder seinem ursprünglichen Zweck zugeführt werden. Der auch im internationalen Vergleich hohe Ausländerbestand und die zweitweilige Ueberforderung der gesamten Asylinfrastruktur im Bereich des Verfahrens und der Fürsorge stellt die Schweiz

vor eine grosse Belastungsprobe. Soziale Spannungen und Kulturkonflikte könnten deshalb zunehmen. Der Bundesrat wird:

- *das Asylverfahren im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen weiterhin beschleunigen;*
- *Massnahmen treffen, um zu verhindern, dass das Asylverfahren nicht weiterhin zur Umgehung der Einwanderungsgesetzgebung führt;*
- *die internationalen Abkommen, insbesondere die internationale Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention weiterhin strikte beachten;*
- *auf den konsequenten Vollzug der Wegweisung von abgewiesenen Asylbewerbern unter Berücksichtigung grösstmöglicher Sicherheit und Würde hinwirken;*
- *die Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten Europas verstärken und sich am Ausbau der Europäischen Abkommen beteiligen.*

1.1.4 Bedrohung durch weltweite ökologische Probleme

Ziel 8: Unterstützung der internationalen Aktivitäten zur Lösung grenzüberschreitender und globaler Umweltprobleme

Kaum ein Bereich der Politik hat im letzten Jahrzehnt eine stärkere Internationalisierung erfahren als Umweltfragen. Globale Umweltentwicklungen wie die Ausdehnung der Wüsten, die Verminderung der Artenvielfalt, die Zerstörung der Ozonschicht oder die Klimaveränderungen könnten sich zu existenzgefährdenden Bedrohungen ausweiten. Ohne eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit kann diesen Bedrohungen nicht begegnet werden.

Die Industriestaaten tragen beträchtliche Verantwortung für diese Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen. Sie verfügen auch über die nötigen technischen und finanziellen Mittel, um dringende Gegenmassnahmen ebenso wie Massnahmen zur Verhinderung weiterer Umweltzerstörungen sofort einzuleiten beziehungsweise weiterzuführen. Was die Schweiz betrifft, kann sie auf beträchtliche umweltpolitische Erfahrungen im Bereich von Gesetzgebung und Vollzug zurückgreifen, und sie erfreut sich eines hohen Lebensstandards. Diese Vor-

aussetzungen und die Bereitschaft, Entwicklungsländer und Länder, deren Volkswirtschaften sich im Umbruch befinden, bei der Behebung schwerwiegender lokaler und regionaler Umweltschäden ebenso wie bei ihrem Beitrag zur Lösung globaler Umweltprobleme zu unterstützen, verschaffen der Schweiz international einen Handlungsspielraum, der initiativ und gestalterisch auszuschöpfen ist. Der Bundesrat wird:

- *den Beitritt zu folgenden internationalen Abkommen vorbereiten oder vollziehen: Konvention über die Klimaveränderungen, Konvention über die Erhaltung der Artenvielfalt, Waldkonvention, Konvention von Paris über die Verhinderung der Meeresverschmutzung vom Lande aus, Alpenkonvention, Konvention über den Schutz und die Nutzung von Grenzgewässern, Konvention über grenzüberschreitende Industrieunfälle;*
- *sich an der Weiterentwicklung der folgenden internationalen Abkommen beteiligen: Basler Abkommen über gefährliche Abfälle (Implementierung; Haftungs- und Entschädigungsfrage), Genfer Abkommen über grenzüberschreitende Luftverschmutzung (Protokoll über flüchtige organische Verbindungen; Verschärfung der Protokolle über Schwefel- und Stickoxidemissionen), Londoner Revision und weitere Revisionen des Protokolls von Montreal über ozonschichtabbauende Stoffe;*
- *der Europäischen Umweltagentur beitreten;*
- *die Zusammenarbeit mit den zentral- und osteuropäischen Staaten im Umweltbereich weiterführen und intensivieren;*
- *die Arbeiten im Rahmen der OECD und des GATT betreffend das Spannungsverhältnis zwischen Handel und Umweltschutz fördern;*
- *die internationale Zusammenarbeit insbesondere im Rahmen von OECD, ECE/UNO und UNEP über den Problemkreis der Gefährdung durch Industrieunfälle und durch Umweltkatastrophen fördern.*

1.1.5 Drogenhandel, organisiertes Verbrechen und Geldwäsche

Ziel 9:	Bekämpfung von Drogenhandel, organisiertem Verbrechen und Geldwäsche
	durch Massnahmen auf internationaler und nationaler Ebene

Geldwäscherie und organisiertes Verbrechen sind erst im Laufe der letzten Legislaturperiode in das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit gedrungen. Die Schweiz hat in Bezug auf die Geldwäscherie mit den 1990 eingeführten Strafvorschriften zumindest auf europäischem Niveau eine Vorreiterrolle übernommen, die sie weiterführen sollte. Dagegen hat sie in der internationalen Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung einen gewissen Rückstand aufzuholen. Der Bundesrat wird:

- *mehrere internationale Abkommen zur Bekämpfung von Betäubungsmitteln ratifizieren und das nationale Strafrecht anpassen. Bei den Abkommen handelt es sich um das UNO-Uebereinkommen von 1971 über die psychotropen Substanzen, das UN-Zusatzprotokoll 1972 zu dem von der Schweiz schon ratifizierten Einheitsübereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel sowie das UNO-Uebereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen. Ferner soll das in die gleiche Richtungweisende Europarat-Uebereinkommen von 1990 betreffend Geldwäscherie, Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von deliktischen Vermögenswerten ratifiziert werden. Die Anpassungen des Strafrechts betreffen vor allem die Bereiche der Einziehung (Art. 58ff. StGB), das Melderecht der Financiers, die strafrechtliche Verantwortung des Unternehmens und die strafrechtliche Erfassung der kriminellen Organisation;*
- *das eidgenössische Betäubungsmittelgesetz revidieren und im Bereich der Exportkontrolle für Vorläuferprodukte von Drogen die gesetzlichen Grundlagen schaffen. Damit sollen die einschlägigen Verpflichtungen aus internationalen Uebereinkommen erfüllt und insbesondere die im Rahmen der Chemical Action Task Force der G-7 geleisteten Arbeiten umgesetzt werden;*
- *die aktive Mitarbeit in internationalen Gremien fortführen. Im Vordergrund steht die Mitarbeit in der von den G-7-Ländern eingesetzten Financial Action Task Force on Money Laundering und in einer G-7-Arbeitsgruppe über Vorläufersubstanzen zur illegalen Drogenherstellung. Ferner wirkt die Schweiz in einer UNO-Expertengruppe über die ökonomischen und sozialen Konsequenzen des illegalen Betäubungsmittelhandels sowie in einer OECD-Expertenkommission zur Bekämpfung illegaler Zahlungen im Geschäftsverkehr mit.*

1.2 Finanzielle Aspekte

Der Aufgabenbereich 'Weltweite Beziehungen' umfasst im wesentlichen die Aufwendungen für die politischen Beziehungen, die Entwicklungshilfe und die Flüchtlingshilfe. Die entsprechenden Ausgaben vor linearer Kürzung entwickeln sich wie folgt:

Weltweite Beziehungen

Tabelle 1

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			$\Delta \varnothing \%$ 1991/95
	1991	1992	1993	1994	1995	
Total	2 108	2 558	2 914	2 872	2 998	+ 9,2
$\Delta \%$ Vorjahr		21,4	13,9	- 1,4	4,4	
davon						
- Politische Beziehungen	512	548	585	628	634	+ 5,5
- Entwicklungshilfe	1 046	1 173	1 477	1 396	1 501	+ 9,4
- Flüchtlingshilfe	500	779	792	783	794	+ 12,3

In der Legislaturperiode soll die aussenpolitische Stellung auf bilateraler und multilateraler Ebene durch intensivere Aussenbeziehungen und durch den Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit sowie der humanitären Hilfe gestärkt werden. Mit verstärkten Anstrengungen soll das Flüchtlingsproblem entschärft werden. Es wird mit einem jährlichen Ausgabenwachstum von 9,2 Prozent oder insgesamt 0,9 Milliarden gerechnet. Diese Steigerung ist erforderlich, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in der Welt zu stärken, die Entwicklungshilfe dem Durchschnitt der übrigen westlichen Industrieländer anzugeleichen und um den Herausforderungen der internationalen Migrationspolitik gewachsen zu sein.

Die Ausgaben für die politischen Beziehungen verzeichnen mit einer jährlichen Zunahme von 5,5 Prozent eine relativ bescheidene Ausweitung. Der Mehrbedarf ist hauptsächlich auf die Darlehen an die Immobilienstiftung für internationale Organisationen (FIPOI) zur Finanzierung von Neubauten verschiedener Institutionen (CERN, OMM), die Beteiligung der Schweiz an der Weltausstellung 1995 in Wien und Budapest, den geplanten Beitritt zur internationalen Agentur für kulturelle und technische Zusammenarbeit (ACCT) im Jahre 1993 sowie

auf die Erhöhung des Personalbestandes und die Erstellung von verschiedenen Botschaftsgebäuden zurückzuführen.

Die Aufwendungen für die Entwicklungshilfe weisen im Zeitraum 1991-1995 eine hohe durchschnittliche Zuwachsrate von 9,4 Prozent auf, wobei im Jahre 1993 ein markanter Ausgabensprung von nahezu 26 Prozent oder 300 Millionen zu verzeichnen ist. Diese Zunahme ist einerseits auf den vorgesehenen Beitritt der Schweiz zu den Bretton Woods-Institutionen (Weltbank, IDA und Finanzierungsgesellschaft der Weltbank/SFI) zurückzuführen, wofür im Finanzplan 1993 208 Millionen sowie für die Jahre 1994 und 1995 je 57 Millionen vorgesehen sind. Andererseits hat das Parlament im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft zwei Rahmenkredite von insgesamt 700 Millionen für Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer sowie für die Finanzierung von Umweltprojekten in Entwicklungsländern bewilligt (BB vom 13. März 1991), was Mehrausgaben von 60 bis 90 Millionen pro Jahr zur Folge haben wird.

Der Ausgabenverlauf für die Flüchtlingshilfe im Inland ist gekennzeichnet durch die bedeutende Zunahme im Voranschlagsjahr 1992 (+ 55,8%) und eine anschliessende Verstetigung auf hohem Niveau. Massgebend dafür sind der weiterhin grosse Bestand an unerledigten Asylgesuchen mit entsprechendem Aufwand für Betreuung und Fürsorge, der erhöhte Personalbedarf beim Bundesamt für Flüchtlinge und bei der Asylrekurskommission sowie die erweiterten Finanzhilfen und Abgeltungen für Leistungen der Kantone sowie die Finanzierung von Asylunterkünften. Die im Rahmen der Sanierungsmassnahmen vorgesehenen Änderungen auf Gesetzesstufe dürften, sofern sie verwirklicht werden, zu einer erheblichen Entlastung für den Bund führen. Die Ausgaben für die Flüchtlingshilfe sollten damit gegen Ende der Legislatur abnehmen.

2 Schweiz und Europa

Europa befindet sich in einer entscheidenden Phase der Entwicklung und Neuorientierung. Die tiefgreifenden und unvorhersehbaren Veränderungen in Mittel- und Osteuropa haben Auswirkungen auf den gesamten Kontinent. Wie eine neue, gefestigte Ordnung schliesslich aussehen wird, ist noch offen. Unter den wichtigsten Herausforderungen seien die folgenden genannt: die Intensivierung unserer Beziehungen zur EG, die Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie die Minderheitenprobleme und Grenzansprüche im Rahmen von Nationalitätenkonflikten in diesem Raum.

Bei der Formulierung der Ziele und Massnahmen hat der Bundesrat die folgenden möglichen Entwicklungen in Betracht gezogen:

Die EG spielt beim Aufbau des neuen Europa eine zusehends wichtigere Rolle. Dies ist einerseits auf die wachsende Integration in der EG zurückzuführen, andererseits auf das wirtschaftliche und politische Gewicht, das die EG durch die Vollendung ihres Binnenmarktes und die schrittweise Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie mit dem Vertrag von Maastricht über die politische Union noch verstärken will. Die anstehenden Erweiterungen dürften das Gewicht der EG weiter erhöhen.

Die Rolle der EFTA hängt vor allem von den Entwicklungen im Rahmen des EWR sowie der Haltung einzelner Mitglieder gegenüber der EG ab. Schon heute steht fest, dass mehrere EFTA-Staaten den EWR nur als Zwischenetappe auf dem Weg zum EG-Beitritt betrachten. Österreich und Schweden haben ihre Beitrittskandidaturen formell eingereicht. Finnland dürfte diesen Schritt in absehbarer Zeit ebenfalls tun. Ebenso steht fest, dass der EWR den EFTA-Staaten keine Möglichkeit gibt, an den Arbeiten der EG für die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion gestaltend mitzuwirken, obwohl sich diese auch auf die Beziehungen der EG mit den mit ihr eng verbundenen EFTA-Staaten auswirken dürfte. Eine aktive Mitgestaltung an der Wirtschafts- und Währungsunion sowie die echte Teilnahme an derselben lassen sich heute nur noch über eine volle EG-Mitgliedschaft erreichen. Nur als EG-Mitgliedstaaten dürften die heutigen EFTA-Staaten zudem die Möglichkeit haben, auf eine Entwicklung der EG in Richtung Politische Union mit sicherheits- und aussenpolitischen Kompetenzen Einfluss zu nehmen.

Der Europarat dürfte als Folge der Öffnung Europas an Bedeutung gewinnen und seine Aktivitäten auf weitere Gebiete ausdehnen. Bereits verabschiedet ist beispielsweise ein Hilfsprogramm für die mittel- und

osteuropäischen Länder, das sich auf die spezifischen Tätigkeitsbereiche des Europarates konzentriert. Einen wichtigen Beitrag zur neuen Architektur Europas wird auch die KSZE leisten.

Die Entwicklung in Mittel- und Osteuropa sowie in der ehemaligen Sowjetunion dürfte durch die stärkere Anlehnung dieser Länder an Westeuropa und insbesondere an die EG geprägt werden. Durch verschiedene Abkommen sollen die mittel- und osteuropäischen Länder schrittweise in den westeuropäischen Freihandelsraum integriert und deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch technische Zusammenarbeitsprogramme und Finanzhilfen dem westeuropäischen Niveau angenähert werden. Der Europäischen Entwicklungsbank (BERD) kommt bei diesem langfristigen Anpassungs- und Aufbauprozess eine wichtige Rolle zu.

Die EG wird im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten einen steigenden Anteil der Beiträge und Finanzhilfen an Mittel- und Osteuropa übernehmen. Die Empfängerländer werden weiterhin einzeln mit der EG verkehren. Gegenüber mittel- oder osteuropäischen Ländern, welche der EG beitreten möchten, wird diese voraussichtlich am Prinzip der EG-internen Rechtseinheit festhalten. Sie wird deshalb einen Entwicklungsstand voraussetzen, der kaum vor Ende der neunziger Jahre erreicht werden kann.

Auch die ehemaligen sowjetischen Republiken werden einzeln oder gemeinsam bestrebt sein, ihre Beziehungen zu Westeuropa und insbesondere zur EG zu intensivieren. In Anbetracht ihrer unterschiedlichen Voraussetzungen werden sich diese Beziehungen aber voraussichtlich von denen zwischen der EG und den mitteleuropäischen Ländern unterscheiden. Zweifellos wird aber auch dieser Teil Europas auf handelspolitische Erleichterungen, grosse technische und finanzielle Unterstützung sowie unternehmerische Zusammenarbeit mit westlichen Firmen, namentlich in Form von Direktinvestitionen, angewiesen sein.

2.1 Ziele und Massnahmen

2.1.1 Die Schweiz und die neue europäische Architektur, Annäherung an die EG

Ziel 10: Vertiefung und Erweiterung unserer Beziehungen zur EG mit dem Ziel eines EG-Beitritts; verstärkte Mitwirkung bei der Ausgestaltung einer gesamteuropäischen Neuordnung

Die geographische Lage zwingt die Schweiz, ihren Beziehungen zu Europa höchste Priorität einzuräumen. Die neue europäische Architektur, die in erster Linie eine stärkere Verflechtung der Beziehungen auf gesamteuropäischer Ebene zum Ziel hat, steht auf mehreren Pfeilern, auch wenn die EG im Zentrum des zusammenrückenden und sich neu ordnenden Europa steht. Beim Aufbau einer soliden gesamteuropäischen Friedens- und Sicherheitsordnung stehen die KSZE, deren Rolle im Abschnitt Sicherheitspolitik beschrieben werden soll, sowie der Europarat im Vordergrund. Von der EG, die allein ein umfassendes Integrationsmodell darstellt, dürfte jedoch die neue europäische Architektur entscheidend abhängen. Dies trifft umso mehr zu, als die EG und ihre Mitgliedstaaten den Gang der Dinge auch in bezug auf die anderen Pfeiler der europäischen Architektur zunehmend bestimmen.

Die nächsten Jahre dürften durch eine weitere Stärkung der EG geprägt sein, und deren Anziehungskraft auf das europäische Umfeld wird anhalten. Ferner ist davon auszugehen, dass konzentrische Kreise unterschiedlicher Beziehungs- und Integrationsdichte um die EG herum entstehen werden, welche Stufen künftiger EG-Erweiterungen vorzeichnen.

Diesen Entwicklungen muss die schweizerische Europapolitik Rechnung tragen. Seit Juni 1990 steht die Schweiz, zusammen mit anderen EFTA-Staaten, in Vertragsverhandlungen mit der EG über den Aufbau eines Europäischen Wirtschaftsraums. Die Unterzeichnung des Vertrags vorausgesetzt, sollen der Inhalt des EWR-Vertrages und dessen Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung im Rahmen der Botschaft über den EWR und der Botschaften zu den EWR-bedingten Gesetzesanpassungen voraussichtlich in der ersten Hälfte des

Jahres vorgestellt werden. In weiteren Botschaften soll die Anschlussgesetzgebung dargestellt werden. Im wesentlichen ebnet der EWR-Vertrag der Schweiz den Weg in den gemeinsamen Markt von 1993: er verpflichtet sie zur nahezu vollständigen Verwirklichung der vier Freiheiten (freier Güter-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr) und räumt ihr die Möglichkeit zu einer weitgehenden Beteiligung an den flankierenden Massnahmen ein, z. B. im Forschungsbereich.

In Anbetracht der voraussichtlichen Entwicklung unseres europäischen Umfeldes ist der EWR-Vertrag als ein Schritt auf dem Weg zu einer EG-Vollmitgliedschaft anzusehen.

Die Unterzeichnung des EWR-Vertrags vorausgesetzt, wird der Bundesrat:

- *dem Parlament die Botschaft betreffend die Genehmigung des Abkommens über den EWR unterbreiten. Bestandteil dieses Vertrags werden u.a. auch Beitragszahlungen an einen Kohäsionsfonds zur Förderung des wirtschaftlichen Ausgleichs zwischen allen EWR-Staaten sein. Für die Schweiz wird sich der Betrag für die Jahre 1993-1998 dabei auf insgesamt 311 Millionen Franken belaufen;*
- *im Bereich unserer Institutionen sowie der Wirtschafts- und Sozialpolitik die notwendigen Rechtsanpassungen vornehmen, wie dies in diesem sowie im folgenden Kap. 4 ('Wettbewerbsfähigkeit') näher ausgeführt wird.*

Der Bundesrat wird zudem:

- *die Modalitäten, die mit der Realisierung einer EG-Vollmitgliedschaft zusammenhängen, analysieren und voraussichtlich in der ersten Hälfte 1992 einen Bericht zur Frage eines EG-Beitritts der Schweiz (3. Integrationsbericht) vorlegen.*

Ziel 11: Intensivierung der Mitwirkung im Europarat

Der Europarat dürfte in den nächsten Jahren aufgrund der politischen Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa eine bedeutende Erweiterungsphase erleben. Zudem wird er seine Zusammenarbeit mit den andern Ländern Osteuropas, einschliesslich der ehemaligen Sowjetunion, auf zahlreichen Gebieten intensivieren. Der Europarat hat ein Hilfsprogramm für die mittel- und osteuropäischen Länder verabschiedet, das auf mehrere Jahre angelegt ist und sich auf die spezifischen Tätigkeitsbereiche des Europarates konzentriert: Menschenrechte, Sozialrechte, pluralistische Demokratie, Zusammenarbeit auf

dem Gebiete des Rechtes, kulturelle Zusammenarbeit, Lokalbehörden. Zudem werden aufgrund von Beitritten weiterer Länder zur Menschenrechtskonvention die Menschenrechtskommission und der Europäische Gerichtshof als die wichtigsten Organe des Europarates ihren Tätigkeitsbereich auf ganz Europa ausdehnen. Schliesslich wird der Soziale Entwicklungsfonds des Europarates, der vorrangig Projekte in den Bereichen Wohnungswesen, Erziehung, Gesundheit und Arbeitsbeschaffung in ländlichen Gebieten finanziert, seine Aktivitäten aufgrund der neuen Gesuche aus Mittel- und Osteuropa weiterentwickeln.

Eines der wichtigsten Vertragswerke des Europarates ist die Europäische Sozialcharta. Diese umfasst einen Katalog nicht direkt anwendbarer Sozialrechte, woraus nach einem gewissen Schlüssel eine bestimmte Anzahl übernommen werden muss. 1976 unterzeichnete der Bundesrat die Charta, doch stimmten die eidgenössischen Räte einer Ratifizierung bisher nicht zu. Aufgrund der veränderten europapolitischen Voraussetzungen hat das Abkommen indessen neue Aktualität bekommen.

Der Bundesrat wird:

- *dem Parlament die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta beantragen;*
- *alle europäischen Aktionen, welche die Förderung und Verankerung insbesondere der Menschenrechte, aber auch von Demokratie, Rechtsstaat und Föderalismus zum Ziele haben, tatkräftig unterstützen;*
- *sich an der Politik der stufenweisen Öffnung westeuropäischer Zusammenarbeitsstrukturen für mittel- und osteuropäische Staaten beteiligen, insbesondere durch die Unterstützung von Neuaufnahmen sowie die Fortsetzung und den Ausbau gezielter Hilfsprogramme.*

2.1.2 Auswirkungen der europäischen Integration auf die politisch-institutionellen Strukturen der Schweiz und auf ihre Gesetzgebung

Ziel 12: Anpassung der schweizerischen institutionellen und politischen Strukturen und der Gesetzgebung; Förderung der wirtschaftlichen Integration in den europäischen Raum

Die Auswirkungen des EWR-Vertrags auf Institutionen, Grundstruktur und Gesetzgebung der Schweiz werden in der Botschaft über den EWR-Vertrag und in Zusatzbotschaften zu den einzelnen EWR-bedingten Gesetzesanpassungen dargelegt werden. Gleichzeitig soll die Frage eines EG-Beitritts erörtert werden, wobei insbesondere die Auswirkungen einer EG-Mitgliedschaft auf die politisch-institutionellen Strukturen der Schweiz und auf ihre Gesetzgebung genauer umrissen werden sollen.

Ein Beitritt zum EWR erfordert nicht zwingend grundlegende Änderungen unserer Institutionen. Trotzdem sind die Auswirkungen auf den Föderalismus und die Ausgestaltung der direkten Demokratie zu prüfen.

Der EWR-Vertrag hat auf die Rechtsordnung der Kantone weniger Auswirkungen als auf das Bundesrecht. Grundsätzlich bleibt die heutige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen unverändert. Den Kantonen werden durch den Vertrag keine bisherigen Zuständigkeitsbereiche entzogen. Sie können ihre Verantwortungen im Rahmen der EWR-Regelungen weiterhin wahrnehmen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass kantonales Recht in diversen Bereichen angepasst werden muss, um das EWR-Recht zu verwirklichen; Beispiele dafür sind das Submissionswesen, die Anerkennung von Berufsdiplomen oder die Heilmittelgesetzgebung.

Herausforderungen für die föderalistischen Institutionen ergeben sich im Hinblick auf die Mitwirkung der Kantone an Vorhaben der europäischen Integration. Die Intensität und das Tempo der Meinungsbildung bergen die Gefahr einer mangelnden Konzertation zwischen Bund und Kantonen in sich.

Der Bundesrat wird:

- *die Auswirkungen der Integrationsschritte auf die schweizerische Rechtsordnung und insbesondere auf die Kompetenzen von Volk und Ständen, Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht laufend überprüfen und die notwendigen Schritte zur rechtzeitigen Anpassung des schweizerischen Rechts auf Verfassungs- und Gesetzesstufe vornehmen;*
- *die Kantone bei ihren Anpassungen unterstützen; dabei spielt heute und in Zukunft das Kontaktgremium der Kantone, das bereits einen umfangreichen Bericht zur Frage der Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht veröffentlicht hat, eine massgebliche Rolle;*

- *im Genehmigungsbeschluss über den EWR-Vertrag beantragen, die Information der Kantone und deren Mitwirkung bei Vorhaben der europäischen Integration, welche Aufgaben und Interessen der Kantone berühren, auf Verfassungsebene zu verankern.*

Der EWR-Vertrag und das damit zu übernehmende Gemeinschaftsrecht ("acquis communautaire") verpflichten die Schweiz zu weitreichenden Anpassungen der Wirtschafts- und Sozialordnung. Um den Verpflichtungen nachzukommen, die wir mit der Ratifizierung des Vertrags eingehen, sind ungefähr 60 Bundesgesetze anzupassen.

Eine ständige Ueberprüfung der schweizerischen Gesetzgebung hinsichtlich ihrer Europaverträglichkeit ist mit Blick auf die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft indessen auch losgelöst von der Schaffung des EWR geboten.

Die Durchführung dieser Massnahmen wird bei Bund und Kantonen grosse Anstrengungen zur Harmonisierung der Gesetzgebung erfordern. Ein wichtiger Teil der Anpassungen muss vor dem Inkrafttreten des EWR-Vertrages abgeschlossen sein. In jenen Bereichen, für die Uebergangsphasen ausgehandelt wurden, müssen die Anpassungen rechtzeitig vor Ablauf der Uebergangsfrist vorgenommen werden. Erste Schritte für das Revisionsverfahren sind eingeleitet. Bereits im Juni 1991 hat der Bundesrat gewisse Grundsatzentscheide zum gesetzgeberischen Vorgehen bei der Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht getroffen (Projekt Eurolex). Die weiteren absehbaren Aenderungen werden laufend einzuleiten sein.

Der Bundesrat wird:

- *alle europapolitisch bedingten Rechtsänderungen vorbereiten lassen. In einem ersten Schritt wird er eine Botschaft betreffend die Genehmigung des EWR-Vertrags und zu den Rechtsänderungen mit Verfassungsrang unterbreiten. Diese Botschaft wird ergänzt werden durch Zusatzbotschaften zu den Gesetzesänderungen, die gleichzeitig mit dem EWR-Vertrag in Kraft treten müssen und die vom Parlament vor der Volksabstimmung über die Genehmigung des EWR-Vertrages behandelt werden sollen. Erst anschliessend wird er die Aenderungen beantragen, die aufgrund von Uebergangsfristen nicht unverzüglich vorgenommen werden müssen;*
- *aufgrund einer ständigen Prüfung der Integrationssituation, losgelöst vom eigentlichen EWR-Vertrag und seinen Folgen, die als notwendig erscheinenden Vorlagen unterbreiten.*

2.1.3 Ausländerpolitik

Ziel 13: Verstärkte Freizügigkeit zwischen der Schweiz und dem EWR, Beibehaltung der Begrenzungspolitik gegenüber anderen Staaten, Verstärkung der Eingliederungspolitik

Die bisherige Ausländerregelung wird den sich rasch ändernden wirtschaftlichen Bedingungen nicht mehr gerecht. Mit unserem umfassenden Bewilligungs- und Kontingentssystem kann insbesondere die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften nicht mehr gedeckt werden. Zudem hat die Zulassung unqualifizierter Arbeitskräfte in grosser Zahl zu ungünstigen Struktureffekten geführt und die notwendigen Modernisierungen und Rationalisierungen teilweise verzögert.

Die zukünftige Ausländerpolitik sollte gegenüber den EG- und EFTA-Staaten eine möglichst freie Entfaltung der Marktkräfte auf dem Arbeitsmarkt zulassen, um die strukturellen Anpassungsprozesse zu erleichtern. Aus den übrigen Regionen wird der Zustrom von ausländischen Arbeitskräften weiterhin quantitativen Beschränkungen zu unterwerfen sein, damit eine an der Wettbewerbsfähigkeit orientierte Arbeitsmarktpolitik nicht unterlaufen wird. Für Dienstleistungserbringer aus diesem Raum, die im Rahmen künftiger GATT-Regelungen Anspruch auf vorübergehenden Aufenthalt haben, soll ein Kontingentierungssystem, dem heute geltenden ähnlich, geschaffen werden. Besonderer Aufmerksamkeit bedarf auch der Austausch von Spezialisten in Wissenschaft, Forschung und Ausbildung. Insgesamt muss die Neuausrichtung unserer Ausländerpolitik mit Blick auf unsere wichtigsten Partner auf Gegenseitigkeit bedacht sein, um Schweizerinnen und Schweizern zumindest im europäischen Wirtschaftsraum eine Diskriminierung zu ersparen.

Die Ausländerpolitik soll auch die Solidarität der Schweiz mit den Nachbarländern zum Ausdruck bringen. So soll die Eingliederung der in der Schweiz lebenden Ausländer für die Dauer ihrer Anwesenheit erleichtert sowie die Chancengleichheit zwischen Ausländern und Schweizern gefördert werden; am wirksamsten geschieht dies durch eine Unterstützung der Ausländer - vor allem der zweiten Generation - in den Bereichen Aus- und Weiterbildung. Vorgesehen ist auch, den in der Schweiz aufgewachsenen Ausländern die Einbürgerung zu erleichtern. Der Bundesrat beabsichtigt:

- *eine Neufassung der Gesetzgebung bezüglich Zahl, Einreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vorzulegen, und zwar unabhängig von den Entwicklungen im Zusammenhang mit dem EWR. Eingeführt werden soll ein Drei-Kreise-Modell: Liberalisierung in einem innersten Kreis gegenüber Angehörigen aus EG- und EFTA-Staaten; punktuelle Verbesserungen in einem mittleren Kreis gegenüber Angehörigen aus den übrigen traditionellen Rekrutierungsgebieten; grundsätzlich restriktive Praxis gegenüber Angehörigen aus den übrigen Staaten;*
- *eine Vorlage zu unterbreiten, mit der ein bundesrechtlicher Anspruch auf erleichterte Einbürgerung für junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländer geschaffen wird.*

2.1.4 Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Länder

Ziel 14: Unterstützung von Mittel- und Osteuropa sowie der ehemaligen sowjetischen Republiken zur Konsolidierung und zum weiteren Ausbau von Demokratie, Rechtsstaat und wirtschaftlichen Reformprozessen

Auch nach dem Zusammenbruch der politischen Gegensätze zwischen Ost und West bleibt eine Wohlstandskluft, welche vor dem Hintergrund der neuen, politischen und persönlichen Freiheiten im Osten noch deutlicher in Erscheinung tritt. Dieses Gefälle abzubauen, liegt auch im wohlverstandenen Interesse der westeuropäischen Staaten, welchen an politisch und sozial stabilen sowie wirtschaftlich austauschfigen Partnern gelegen sein muss. Grundlegende politische Veränderungen, insbesondere institutioneller Art, haben zwar stattgefunden; die völlige Neuorganisation des politischen und sozialen Alltags in Mittel- und Osteuropa ist aber gerade erst angelaufen und wird beträchtliche Zeit in Anspruch nehmen. Im wirtschaftlichen Bereich muss der Systemwandel von der Plan- zur Marktwirtschaft in Mittel- und Osteuropa sowie der ehemaligen Sowjetunion auf einer im Vergleich zu Westeuropa tiefen Basis von geringer Produktivität, von fehlender oder veralteter Infrastruktur und belastet mit riesigen Umweltschäden erfolgen. Entsprechend vielfältig sind die Formen westlicher Unterstützungsleistungen: Beratungstätigkeiten, Bankdienstleistungen, Finan-

zierungen, Know-how-Transfer, Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung, Bildung und Kultur und handelspolitische Massnahmen.

Die schweizerische Unterstützung für Ost- und Mitteleuropa sowie der ehemaligen Sowjetunion ist - neben den Bemühungen zur Schaffung einer europäischen Freihandelsordnung - neu als eigene grosse Staatsaufgabe im Aussenbereich zu sehen. Sie tritt als gleichgewichtige Aufgabe neben die Entwicklungszusammenarbeit. Diese Hilfe ist die sinnvollste Unterstützung eines Umwandlungsprozesses, der dem Westen noch vor kurzem für unmöglich gehaltene sicherheitspolitische "Dividenden" eingebracht hat. Die schweizerische Unterstützung ist somit auch ausgreifende Sicherheitspolitik. Der Bundesrat wird:

- *eine Zusatzbotschaft zur substantiellen Aufstockung des bereits geschlossenen Rahmenkredits 1992-1995 für die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vorlegen;*
- *die Verwendung der Rahmenkredite für die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Länder einer eingehenden Nachevaluation unterziehen, um Aufschluss über Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Massnahmen sowohl im bilateralen als auch multilateralen Bereich zu erhalten (Engagement bei der Europäischen Entwicklungsbank; Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung, Bildung und Kultur). Ausgehend von diesen Evaluationsresultaten sowie vorausgesetzt, dass diese Unterstützungsaktionen weiterhin als notwendig erachtet werden, wird der Bundesrat dem Parlament gegebenenfalls ein entsprechendes Rahmengesetz zu dieser Frage vorlegen;*
- *sich für eine Beteiligung der Schweiz an Initiativen eines allfälligen EWR zum Aufbau einer Westeuropa übergreifenden Freihandelsordnung einsetzen.*

2.2 Finanzielle Aspekte

Die finanzielle Bedeutung dieses Bereiches steht in einem umgekehrten Verhältnis zur politischen Tragweite. Die Ausgaben sind vorab eine Folge der gezielten Hilfsprogramme für die Entwicklung Osteuropas sowie die Beteiligung an der Förderung des wirtschaftlichen Ausgleichs zwischen allen Staaten im EWR.

Die Ausgaben entwickeln sich wie folgt:

Schweiz und Europa

Tabelle 2

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			Δ	Ø %
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95	
Total	68	137	141	192	194	30,0	
△% Vorjahr		101,5	2,9	36,2	1,0		
davon Osteuropa	57	122	124	173	174	32,2	

Der verhältnismässig hohe Zuwachs der Ausgaben für diesen Aufgabenbereich von jährlich 30,0 Prozent erklärt sich vor allem durch die verstärkte Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten. Das Parlament hat hiefür einen neuen Rahmenkredit von insgesamt 800 Millionen genehmigt, wobei in den Jahren 1992 und 1993 je 100 Millionen und in den Jahren 1994 und 1995 je 150 Millionen zur Zahlung fällig werden. Mit der vorgesehenen Aufstockung dieses Kredites wird sich der Zahlungsbedarf entsprechend erhöhen.

Die bei einem allfälligen Beitritt zum EWR anfallenden jährlichen Mehrausgaben und Mindereinnahmen, die im heutigen Zeitpunkt auf rund 300 Millionen geschätzt werden, sind im vorliegenden Legislaturfinanzplan noch nicht berücksichtigt. Den finanziellen Belastungen dürften indessen Mehreinnahmen aus den erwarteten Impulsen auf die Wirtschaftsentwicklung gegenüberstehen.

3 Sicherheitspolitik

Das sicherheitspolitische Umfeld ist nach den tiefgreifenden Veränderungen der Jahre 1989-91 noch immer im Umbruch. Der Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Staaten weckte hohe Erwartungen, die angesichts der enormen damit verbundenen Probleme einer gewissen Ernüchterung gewichen sind. Der Zusammenbruch des kommunistischen Systems offenbarte den bedenklichen Wirtschaftszustand jener Staaten und ließ bisher unterdrückte und nie gelöste Minderheitenprobleme aufbrechen, wie sich dies mit besonderer Deutlichkeit im jugoslawischen Bürgerkrieg zeigt. Offensichtlich wurde bei diesen Entwicklungen, dass Europa vorläufig noch nicht über geeignete sicherheitspolitische Instrumente verfügt, den Ausbruch solcher Konflikte zu verhindern oder sie mit friedlichen Mitteln beizulegen.

Als positive Entwicklung ist der Abschluss des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (Conventional Forces in Europe, CFE) zu werten, der günstige Voraussetzungen zum Ausbau der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit schafft. Auch im Bereich der militärpolitischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung sind in den letzten Jahren bedeutsame Schritte erzielt worden. Die Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung in Europa können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die zum Teil noch beträchtlichen militärischen Potentiale weiter modernisiert werden und dass teilweise neue regionale Ungleichgewichte entstanden sind. Der Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems kommt deshalb vorrangige Bedeutung zu. Es soll künftige Konflikte in Europa nach Möglichkeit verhindern oder zumindest helfen, sie weitgehend gewaltfrei zu lösen.

Die Stärkung der internationalen Stabilität steht im Vordergrund unserer Anstrengungen. Unser Engagement für die Achtung der Menschenrechte, den Schutz der nationalen Minderheiten, die Entwicklungszusammenarbeit, die Kooperation auf dem Gebiet des Umweltschutzes, die Teilnahme am Rüstungskontrollprozess und die Mitwirkung an friedenserhaltenden Aktionen sowie unser Eintreten für die Errichtung eines Systems der friedlichen Streitbeilegung sind sowohl Beiträge zur Sicherheit der Schweiz als auch Ausdruck der Solidarität mit der Völkergemeinschaft. Gleichzeitig gilt es, den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Prosperität und politischer Stabilität nicht aus den Augen zu verlieren. Dies erfordert auch aus sicherheitspolitischen Gründen den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Ländern Ost- und Mitteleuropas sowie der Dritten Welt.

Die Schweiz unterstützt den Aufbau einer tragfähigen sicherheitspolitischen Ordnung für Europa vor allem in der KSZE, wo sie insbesondere im Rahmen ihrer gleichberechtigten Teilnahme am gesamteuropäischen Rüstungskontroll- und Abrüstungsprozess Möglichkeiten zur Stärkung der sicherheitspolitischen Kooperation in Europa wahrnehmen wird. Ausser von der KSZE gehen auch Impulse von anderen sicherheitspolitischen Foren und Zusammenschlüssen aus, die in naher Zukunft ebenfalls Rückwirkungen auf die Schweiz entfalten und unsere Sicherheitspolitik nachhaltig beeinflussen könnten.

Die Schweiz wird im Bereich der Sicherheitspolitik voraussichtlich mit Vorstellungen und Formen zwischenstaatlicher Kooperation konfrontiert werden, die einer eigenständigen Gestaltung unseres sicherheitspolitischen Systems Grenzen setzen könnten und unsere Einbindung in die Sicherheit Gesamteuropas noch deutlicher werden lassen. Vor diesem Hintergrund müssen unsere eigenen sicherheitspolitischen Instrumente an die veränderte Lage und die neuen Aufträge an die Armee angepasst werden. Eine angemessene Verteidigungsbereitschaft, die auch Vorbereitungen im Bereich des Zivilschutzes und der wirtschaftlichen Landesversorgung umfassen muss, ist indessen weiterhin notwendig. Diese Instrumente sollen verstärkt auch für die Katastrophenbewältigung im In- und Ausland eingesetzt werden. Ausserdem sind die Strukturen für die Früherkennung und ganzheitliche Beurteilung von existentiellen Gefahren zu verbessern.

3.1 Ziele und Massnahmen

3.1.1 Internationale Zusammenarbeit

Ziel 15: Verstärkter Beitrag zur Sicherung der internationalen Stabilität; Intensivierung der Mitarbeit in der KSZE

In ihrer internationalen Dimension zielt die schweizerische Sicherheitspolitik darauf ab, vermehrt am Aufbau einer stabilen Weltordnung mitzuwirken, zum Abbau von Spannungen beizutragen und sich an der friedlichen Beilegung von Konflikten zu beteiligen. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung haben auch Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik beizutragen. Sicherheitspolitische Ueberlegungen fliessen somit in das gesamte Spektrum schweizerischer Aussenbeziehungen ein, wie sie in den vorgängigen Abschnitten beschrieben wurden sind. Im europäischen und weltweiten Rahmen stehen unterschiedliche Aktionsfelder und Mittel zur Verfügung.

Im europäischen Rahmen liegen die Schwerpunkte in den Bereichen der Sicherheit, der menschlichen Dimension, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und des Umweltschutzes, und zwar vorab in der KSZE, im Europarat, in der EFTA sowie in der Gestaltung unserer Beziehungen zur EG.

In der KSZE befürwortet die Schweiz in den neu geschaffenen Institutionen des politischen Dialogs den Ausbau der europäischen Zusammenarbeit. Im Sicherheitsbereich wird sie weiterhin die Grundsätze der Transparenz und der Vertrauensbildung fördern und sich mit eigenen Vorschlägen für die Konfliktverhütung und die friedliche Beilegung von Streitfällen einsetzen. Im Rahmen der menschlichen Dimension wird sich die Schweiz um eine Stärkung der Mechanismen zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie um den Schutz der Minderheiten bemühen.

Der Rüstungskontrolle und Abrüstung misst die Schweiz hohe Bedeutung bei. Sie wird als vollberechtigter Partner an den neuen gesamteuropäischen Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildung und Abrüstung teilnehmen und zum Auf- und Ausbau der sicherheitspolitischen Kooperation in Europa beitragen.

Der Umbruch Europas in den vergangenen Jahren hat auch den Charakter der KSZE verändert. Wirkte die KSZE in der Vergangenheit

durch die Vereinbarung internationaler Verhaltensregeln primär normativ, so wird die KSZE künftig vermehrt operationell tätig sein. Der Bundesrat wird deshalb dafür eintreten,

- *wirkungsvolle Instrumente für Krisenmanagement im Rahmen der KSZE aufzubauen;*
- *den Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten sowie die Mechanismen zur friedlichen Beilegung von Streitfällen zur Anwendung zu bringen;*
- *im Hinblick auf künftige KSZE-Vereinbarungen in den Bereichen der Rüstungskontrolle und Abrüstung effiziente Verifikationsinstrumente zu schaffen.*

Im weltweiten Rahmen stehen Abrüstungsfragen und friedenserhaltende Aktionen im Vordergrund. An der Genfer Abrüstungskonferenz wird die Schweiz weiterhin vor allem die Anstrengungen für einen baldigen Abschluss der Verhandlungen über ein vollständiges Verbot chemischer Waffen, aber auch die Bemühungen in andern Abrüstungsbereichen unterstützen. Die Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen soll intensiviert werden. Der Bundesrat beabsichtigt ferner, die globalen, regionalen und nationalen Anstrengungen zur Eindämmung der Rüstungsproliferation zu unterstützen. Er wird:

- *sich an weiteren friedenserhaltenden Aktionen beteiligen und ein schweizerisches Blauhelmkontingent bereitstellen;*
- *die finanziellen Beiträge an friedenserhaltende Operationen erhöhen und zusätzliche schweizerische Militärbeobachter für solche Aufgaben bereithalten;*
- *die gesetzliche Grundlage zum Ausbau der Exportkontrollen von Gütern und Technologie, namentlich im Bereich der ABC-Waffen und deren Trägersystemen, schaffen. Im Zentrum stehen dabei sogenannte "Dual Use"-Systeme und -Komponenten, die für zivile und militärische Zwecke Verwendung finden können.*

3.1.2 Der Einsatz traditioneller sicherheitspolitischer Mittel

Ziel 16: Anpassung der Armee an die sich wandelnde sicherheitspolitische Lage

Mit den Veränderungen der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen sowie dem gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Umfeld der Schweiz bedarf auch der Auftrag der Armee einer Neumschreibung. Nach wie vor sind jedoch machtpolitische Bedrohungen möglich, und neue Bedrohungsformen zeichnen sich ab. Durch eine angemessene Bereitschaft der militärischen Mittel muss unser Land in der Lage sein, möglichen Rückfällen in die Konfrontation und neuen Gefahren entgegenzutreten. Es müssen Strukturen geschaffen werden, die an neue Entwicklungen rascher angepasst werden können und welche die Wahrnehmung der neuen Aufgaben gestatten.

Diesen Veränderungen wird mit der Schaffung einer neuen umfassenden Einsatzkonzeption sowie einer personellen Redimensionierung Rechnung getragen, die sich auch auf das EMD erstrecken wird. Die kleinere Armee wird sich durch vermehrte Einsatzflexibilität und Anpassungsfähigkeit an zukünftige aussen- und innenpolitische Entwicklungen auszeichnen. Zur vielseitigen Verwendbarkeit gehören auch die Bereitstellung von personellen und materiellen Mitteln der Armee für friedensfördernde Massnahmen, für die Katastrophenhilfe und die allgemeine Unterstützung ziviler Behörden in ausserordentlichen Lagen. Damit der Auftrag der Armee erfüllt werden kann, muss die Reduktion der Sollbestände mit mehr Mobilität, effizienteren Waffensystemen und einer wesentlichen Steigerung der Ausbildungsqualität bei gleichzeitiger Kürzung der Ausbildungszeiten kompensiert werden. Der Bundesrat hat:

- *dem Parlament den Bericht über das Armeeleitbild 95 vorgelegt, das namentlich vorsieht, den Sollbestand auf 400'000 Angehörige der Armee zu reduzieren und das Wehrpflichtalter flexibel den notwendigen personellen Bedürfnissen anzupassen. Ebenso sollen Botschaften zur Truppenordnung 95 sowie zur Revision des Gesetzes zur Militärorganisation vorgelegt werden.*

Ferner wird er:

- *im Ausbauschritt der Armee 1992-1995 und im EMD Verzichtplanungen verwirklichen sowie vorhandene Lücken schliessen, um mit Blick auf die Bedürfnisse der "Armee 95" die nötigen Voraussetzungen zu schaffen. Daneben sollen aber auch heutige Lücken geschlossen werden. Nebst dem neuen Kampfflugzeug sind Schwergewichte in den Bereichen Führung, Aufklärung, Artillerie, Gefechtsfeldbeweglichkeit sowie Ausrüstung und Bewaffnung des Wehrmannes vorgesehen. Ebenso soll die Ausbildungsqualität mittels einer deutlichen Erhöhung der Anzahl Instruktoren, der*

Verbesserung ihrer Ausbildung sowie mit zusätzlichen finanziellen Mitteln für Ausbildungszwecke innerhalb des militärischen Ausgabenrahmens wesentlich gesteigert werden.

Ziel 17: Anpassung des Civil- und Kulturgüterschutzes an die veränderten Bedürfnisse in Abstimmung auf das Projekt "Armee 95"

Zu den sicherheitspolitischen Zielen gehört auch der Schutz der Bevölkerung und Kulturgüter. Durch umfassende Vorkehrungen leistet der Zivilschutz einen bedeutsamen Beitrag zum Durchhaltevermögen und zur Selbstbehauptung. Mit seinen Schutzbauten macht er unser Land gegenüber gewaltsauslösenden Druck- und Erpressungsversuchen widerstandsfähiger. Eine solide, flächendeckende bauliche Infrastruktur ist in bewaffneten Konflikten praktisch die einzige wirksame Schutzmöglichkeit für die Zivilbevölkerung.

Zivilschutzanlagen bieten der Bevölkerung und den Kulturgütern aber auch bei Schadenereignissen nichtkriegerischen Ursprungs Schutz, beispielsweise bei Verstrahlungslagen und industriell-gewerblichen Störfällen. Solche Risiken gewinnen immer mehr an Bedeutung. Mit dem bereits verabschiedeten Zivilschutzleitbild 95 will der Bundesrat die kommunalen Zivilschutzorganisationen strukturell und bestandesmäßig straffen, um ihre Reaktionsfähigkeit und Flexibilität zu verbessern. Die Nothilfe umfasst dabei nicht nur die Meisterung von Katastrophen, sondern auch die Bewältigung verschiedenster Notsituationen, in welchen die ordentlichen Einsatzmittel der betroffenen Gemeinschaft nicht mehr genügen, beispielsweise Instandstellungsarbeiten nach Schadenereignissen oder die Unterstützung der von den Behörden beauftragten Organisationen bei der Aufnahme, Unterbringung und Verpflegung von Obdachlosen, Flüchtlingen und andern Schutzsuchenden. Durch eine vermehrte Professionalisierung soll den bestehenden Mängeln bei der Ausbildung entgegengewirkt werden. Der Bundesrat

- *wird die rechtlich-organisatorischen Grundlagen für den Einsatz der Gesamtverteidigungsmittel des Bundes für die Katastrophen- und Nothilfe erarbeiten;*
- *hat dem Parlament einen Bericht zum Zivilschutzleitbild 95 unterbreitet und wird die Revision der Zivilschutzgesetzgebung vorlegen. Ziel der Revision wird es sein, die Zivilschutzorganisationen in den Gemeinden zu*

einem schlagkräftigen, polyvalenten und rasch einsetzbaren Schutz-, Hilfs- und Rettungsinstrument für die Meisterung von Notsituationen aller Art weiterzuentwickeln. Die Konkretisierung dieses Vorhabens wird parallel zum Projekt "Armee 95" erfolgen.

Ziel 18: Sicherstellung einer angemessenen, den aktuellen Bedrohungen angepassten Landesversorgung

Mit der europäischen Integration und den Entwicklungen im Rahmen des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ändern sich auch die Voraussetzungen der wirtschaftlichen Landesversorgung. Mit Blick auf diese Veränderungen sind die einzelnen Bereiche der Landesversorgung deshalb laufend zu überprüfen. Gegebenenfalls sind kollektive Formen der Vorsorge anzustreben. In manchen Bereichen, wie Energie, Rohstoffe, Transporte und Kommunikation, bleiben unsere Auslandabhängigkeit und die damit verbundene Verletzlichkeit indessen hoch.

Auch wenn das Szenario der totalen Abschnürung nicht mehr im Vordergrund steht, ist unsere Versorgungssicherheit durch neue Risiken, beispielsweise ökologische Katastrophen, Verstrahlung und Dürre, nicht weniger bedroht. Die Erhaltung einer angemessenen Bereitschaft und eines ausreichenden Selbstversorgungsgrades ist aus diesen Gründen weiterhin vordringlich. Wegen der hohen Finanzierungskosten und infolge der gesteigerten Produktion im Agrarsektor ist es indessen notwendig geworden, die Größenordnung der Pflichtlager zu überdenken und das Unerlässliche vom bloss Wünschbaren zu trennen. Der Bundesrat wird:

- *Massnahmen zur Finanzierung der Pflichtlagerhaltung zu niedrigem Zins ergreifen;*
- *Auswirkungen der Projekte Armee 95 und Zivilschutz 95 auf die wirtschaftliche Landesversorgung prüfen.*

Ziel 19: Anpassung des Staatsschutzes an die aktuellen Bedrohungen und die neuen rechtlichen Anforderungen

Die politischen, sozialen und militärischen Entwicklungen in Europa haben eine Veränderung des Bedrohungsbildes zur Folge. Durch die

Integrationsbestrebungen und den Wegfall von Binnengrenzen in Westeuropa entstehen neue Sicherheitsprobleme mit Auswirkungen auf die innere Sicherheit unseres Landes. Das sich wandelnde Verständnis unseres Rechtsstaates verlangt überarbeitete, präzisere rechtliche Grundlagen. Der Bundesrat wird:

- *ein Staatsschutzgesetz vorlegen, das unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Bestimmungen die Beobachtung von Aktivitäten regelt, die auf eine gewaltsame Änderung der staatlichen Ordnung abzielen. Ebenso sollen rechtliche Grundlagen für die Erkennung, Verhinderung und Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus sowie terroristischer und nachrichtendienstlicher Aktivitäten bereitgestellt werden. Geregelt werden sollen ferner die Erkennung und Bekämpfung von Bestrebungen, welche die auswärtigen Beziehungen der Schweiz ernsthaft gefährden, namentlich illegaler Waffenhandel und Technologietransfer. Schliesslich wird die Mitwirkung bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und bei sicherheitspolizeilichen Aufgaben geregelt;*
- *die Bundesanwaltschaft reorganisieren und dabei die Funktion des Anklägers und der richterlichen Aufgaben von der heutigen Bundesanwaltschaft abtrennen.*

3.1.3 Einheitliche Regelung des Waffenrechts

Ziel 20: Wirksame Bekämpfung des Waffen- und Munitionsmissbrauchs

Verschiedentlich, unter anderem auch im Zusammenhang mit terroristischen Anschlägen im Ausland, hat sich die Frage einer eidgenössischen Waffengesetzgebung gestellt. Heute stützen sich die Regelungen auf ein interkantonales Konkordat aus dem Jahre 1969 ab, welches nach übereinstimmenden Auffassungen zahlreiche Lücken aufweist und in den Kantonen sehr unterschiedlich umgesetzt wird. Eine wirksame Bekämpfung des Waffenmissbrauchs ist damit kaum mehr möglich. Bereits im Jahre 1982 schickte der Bundesrat deshalb einen Vorentwurf für eine Verfassungsbestimmung, mit welcher die Zuständigkeit des Bundes begründet werden sollte, sowie einen Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung. Aufgrund der Reaktionen, in denen zahlreiche

Vorbehalte sowie die Meinung geäussert wurden, den Anliegen könne mit einer Revision des Konkordats Rechnung getragen werden, verzichtete der Bundesrat damals auf weitere Schritte.

Die seither eingetretenen internationalen Entwicklungen trugen der Schweiz zunehmend den Vorwurf ein, ihre Praxis in diesem Bereich begünstige den internationalen Waffenhandel. Ferner musste festgestellt werden, dass bei Verbrechen immer wieder in der Schweiz erstandene Tatwaffen eine Rolle spielen. Dies veranlasste den Bundesrat, die Situation neu zu prüfen und dabei unter anderem auch einen Vergleich mit dem Waffenrecht der Nachbarstaaten vorzunehmen. Die Neubeurteilung führt zum Ergebnis, dass eine wirksame Regelung auf Bundesebene notwendig ist. Der Bundesrat wird daher:

- *in Koordination mit den laufenden parlamentarischen Arbeiten auf diesem Gebiet eine Verfassungs- und anschliessend eine Gesetzesvorlage für eine einheitliche rechtliche Regelung zum Erwerb, Handel, Tragen und Weiterveräussern von Waffen, Bestandteilen und Munition erarbeiten.*

3.1.4 Früherkennung und ganzheitliche Beurteilung von existentiellen Gefahren

Ziel 21: Beschaffung sicherheitspolitisch bedeutsamer Informationen, Früherkennung existentieller Gefahren und permanente Risikoanalyse

Neben die traditionellen machtpolitischen und kriegerischen Gefährdungen treten neue existentielle Gefahren ökologischer, demographischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art. Zwischen den traditionellen und den neuen Gefährdungsformen bestehen Wechselwirkungen, die eine integrierte Gefährdungsanalyse und Strategieformulierung erfordern. Kurzfristig geht es unter anderem darum, einer neu zu schaffenden verwaltungsinternen Koordinationsstelle für die Umsetzung von Ergebnissen der Früherkennung Grundlagenmaterialien anzuliefern. Es sind ferner Abklärungen nötig, wie diese Arbeiten am besten durchgeführt und deren Ergebnisse in den strategischen Entscheidungsprozess eingespielen werden können. Schliesslich ist eine generelle Stärkung der sicherheitspolitischen Forschungsbasis an den schweizerischen Hochschulen erwünscht.

Über diesen Bedarf an Informationen über mittel- und langfristige Entwicklungen hinaus bleiben herkömmliche nachrichtendienstliche Entscheidgrundlagen unverzichtbar. Im Bericht 90 zur Sicherheitspolitik wird die Beschaffung und Auswertung aller sicherheitspolitisch bedeutsamen Informationen als wichtigste Voraussetzung für die strategische Lagebeurteilung und Entschlussfassung durch die Staatsführung bezeichnet. Der Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission EMD (PUK-EMD) stösst in die gleiche Richtung. Der Bundesrat wird:

- *die Frage der Früherkennung existentieller Gefahren und einer permanenten Risikoanalyse aufgreifen und dafür eine Koordinationsstelle schaffen, die wichtige Informationen aus der Verwaltung, gegebenenfalls auch ausserhalb, zusammenträgt, auswertet und die Ergebnisse regelmässig den Entscheidträgern, namentlich dem Bundesrat, zur Kenntnis bringt. Dariüber hinaus wird er die Schaffung eines umfassenden strategischen Nachrichtendienstes eingehend prüfen;*
- *durch eine Mittelumverteilung innerhalb der ordentlichen Forschungskredite durch ein gezieltes Massnahmenpaket die sicherheitspolitische Forschungsbasis an den schweizerischen Hochschulen stärken.*

3.1.5 Wehr- und Schutzdienst; Zivildienstfrage

Ziel 22: Neukonzipierung der Wehr- und Schutzdienstpflicht

Heute verfügen lediglich Armee und Zivilschutz über eine Verfassungsgrundlage, mit der Männer zu obligatorischen Dienstleistungen verpflichtet werden können. Mit einer erweiterten Dienstverpflichtung könnte man den Bedürfnissen der zivilen Bereiche der Gesamtverteidigung besser Rechnung tragen. Der Bundesrat erwägt deshalb eine Ergänzung der Wehr- und Schutzdienstpflicht.

Mit einer Neumschreibung der Wehr- und Schutzdienstpflicht könnten auch die Voraussetzungen für eine Lösung des Dienstverweigerer-Problems geschaffen werden. Dieses wurde mit der zustimmenden Stellungnahme des Volkes in der Abstimmung vom 2. Juni 1991 zur Revision des Militärstrafgesetzes einstweilen entschärft. Im Zusammenhang mit der Frage der Dienstverweigerung haben Parteien, Institutionen und interessierte Gruppierungen jedoch zahlreiche Modelle

für weitergehende Lösungen unterbreitet. Es sind auch Volksinitiativen in Vorbereitung. Gestützt auf die parlamentarische Initiative der Kommission Zivildienst des Nationalrates und die Stellungnahme des Bundesrates wird dieser:

- *bei Annahme der Verfassungsänderung durch Volk und Stände ein Gesetz über die Ausgestaltung eines Zivildienstes ausarbeiten. Dabei soll auf die Schaffung neuer dienstpflichtiger Personenkategorien mit zusätzlichen Kosten für den Bundeshaushalt möglichst verzichtet werden;*
- *Entscheidgrundlagen zu einer möglichen Erweiterung der Dienstverpflichtung erarbeiten.*

3.2 Finanzielle Aspekte

Die Aufwendungen für die Sicherheitspolitik entfallen zur Hauptsache auf die Ausgaben für die militärische und zivile Landesverteidigung. Im Legislaturfinanzplan sind dafür folgende Beträge vorgesehen:

Sicherheitspolitik

Tabelle 3

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			$\Delta \phi \%$
	1991	1992	1993	1994	1995	
Landesverteidigung	6 157	6 177	6 284	6 741	6 535	1,5
% Vorjahr		0,3	1,7	7,3	-3,1	
- Militärische Landesverteidigung	5 890	5 935	5 991	6 425	6 207	1,3
- Zivile Landesverteidigung	267	242	293	316	328	5,3

Rund 90 Prozent der militärischen Landesverteidigungsausgaben betreffen Aufwendungen des EMD:

Aufwendungen EMD

Tabelle 4

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			$\Delta \phi \%$
	1991	1992	1993	1994	1995	
Total	5 235	5 224	5 246	5 621	5 377	0,8
% Vorjahr		-0,2	0,4	7,1	-4,4	
davon						
- Rüstungsausgaben	2 780	2 697	2 671	2 987	2 709	-0,6
- Betriebsausgaben	2 350	2 414	2 464	2 519	2 551	2,2
- Personalausgaben	1 158	1 251	1 282	1 306	1 321	3,3
- Sachausgaben	1 192	1 163	1 182	1 213	1 230	0,8

Die Entwicklung der EMD-Ausgaben ist als Folge des veränderten machtpolitischen Umfelds durch ein vergleichsweise bescheidenes Wachstum gekennzeichnet. Unter Berücksichtigung der erwarteten

Teuerung erfolgt sogar ein realer Ausgabenabbau. Für Rüstungsausgaben, umfassend die Beschaffung von Rüstungsmaterial, die persönliche Ausrüstung und den Erneuerungsbedarf, die Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme sowie die militärischen Bauten, sind in den Jahren 1992-1995 insgesamt elf Milliarden vorgesehen. Darin enthalten ist eine Zahlungsspitze von 350 Millionen im Jahre 1994 für das zur Beschaffung vorgesehene neue Kampfflugzeug. Dieser zusätzliche Zahlungsbedarf wird - analog zur Beschaffung des Panzers 87 Leopard - durch entsprechende Kompensationen in den Jahren ab 1996 ausgeglichen werden. Die Betriebsausgaben verzeichnen ein Durchschnittswachstum von 2,2 Prozent. Nicht eingerechnet sind hier allfällig entstehende Aufwendungen für die vermehrte Beteiligung der Schweiz an friedenserhaltenden Aktionen namentlich durch Entsendung schweizerischer Blauhelmtruppen.

4 Wettbewerbsfähigkeit - Forschung - Arbeit

Angesichts der intensiven und vielfältigen Verflechtungen unseres Landes mit der Weltwirtschaft und unserer politischen Einbettung in die Staatenwelt dürfte unsere wirtschaftliche Entwicklung in den kommenden Jahren noch stärker als in der Vergangenheit von den jeweils herrschenden internationalen Rahmenbedingungen und Strömungen beeinflusst werden. Weiterhin werden interne Voraussetzungen jedoch einen beträchtlichen Anteil an der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft haben.

Die Entwicklung der Weltwirtschaft ist geprägt durch zunehmende Globalisierung und Liberalisierung der Märkte, wachsendes Umweltbewusstsein sowie beispiellosen technischen Wandel. Die erstgenannte Entwicklung ist insbesondere eine Folge der Schaffung gemeinsamer Binnenmärkte, namentlich der EG, des EWR oder in den Grossräumen USA/Kanada und Südamerika. Der technische Fortschritt erzwingt laufend strukturelle Anpassungen und ist eine der zentralen Triebfedern des wirtschaftlichen Wachstums. Aufgrund des sozialen Wandels des letzten Jahrzehnts sind aber auch im Bereich Arbeit wichtige Veränderungen feststellbar. Dieser zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass neben der wirtschaftlichen Funktion Fragen der Selbstverwirklichung und Erhöhung der Lebensqualität an Gewicht gewinnen. Der Wertewandel hat auch vor den gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen nicht Halt gemacht, die heute in mancher Hinsicht entschlossenes unternehmerisches Handeln erschweren.

Die Schweiz erfreut sich im internationalen Quervergleich einer immer noch intakten Wettbewerbsfähigkeit. Durch den weltweiten Verbund der Märkte und die technologische Herausforderung hat sich die Wettbewerbssituation für die schweizerische Wirtschaft jedoch fühlbar verschärft. Unser Land hat in den letzten Jahren, teils aufgrund gewisser binnengesellschaftlicher Entwicklungen, teils als Folge des Aufholens des Auslandes, an Standortattraktivität verloren. Zudem fördern die Unsicherheiten über den europäischen Integrationsprozess die abwartende Haltung im Investitionsbereich.

Dieser ungünstigen Entwicklung ist mit einer Stärkung des Wettbewerbs auf dem mehr oder weniger stark abgeschotteten Binnenmarkt zu begegnen. Mit gezielten Massnahmen ist dabei der schleichende Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu stoppen und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu stärken, wobei zu beachten sein wird,

dass verschiedene Reformschritte bereits durch den EWR - sofern das Vertragswerk zustandekommt - vorgegeben werden. Diese sind, sofern erforderlich, durch autonome Abbaumassnahmen zu ergänzen und zu verstärken. Als zweiten Schwerpunkt zur Festigung der schweizerischen Wettbewerbsfähigkeit sieht der Bundesrat den Bereich Bildung und Forschung, in welchem die Stärkung der Europafähigkeit sowie ein gezielterer Mitteleinsatz im Zentrum stehen.

Die Behauptung unserer Stellung in einem schwieriger gewordenen Umfeld erfordert erhöhte Anstrengungen und ein Mehr an Anpassungsfähigkeit in vielen Gebieten. Dies gilt sowohl für den Fall einer expansiven wie einer rezessiven Wirtschaftsentwicklung. In diesem Sinne wird der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen zur Stärkung der Attraktivität des Werk-, Denk- und Finanzplatzes Schweiz ergreifen.

4.1 Ziele und Massnahmen

4.1.1 Wirtschaftsentwicklung, Wettbewerbsfähigkeit, Öffnung der Märkte

Ziel 23: Schaffung und Förderung eines wirksamen Wettbewerbs

Die Wettbewerbspolitik hat ein Klima des Wettbewerbs zu schaffen und sicherzustellen. Der Wettbewerb ist in einem ersten Schritt auf der Basis der geltenden Wettbewerbsgesetzgebung zügig zu stärken. Anzusetzen ist sowohl beim Marktzutritt für wettbewerbsfähige Unternehmen als auch beim Verhalten der Marktteilnehmer. Gleichzeitig ist der Wechsel zu einer Kartellverbotsgesetzgebung vorzubereiten, da sich die Durchsetzung des Missbrauchsverbots als langwierig und wenig effizient erwiesen hat.

Der Bundesrat wird:

- *eine Botschaft zur Revision der Wettbewerbsordnung vorlegen, die ein grundsätzliches Verbot von Kartellen anstrebt. Ausnahmen sollen nur bei Nachweis des volkswirtschaftlichen oder sozialen Nutzens zugelassen werden;*
- *im anschliessend beschriebenen Bundesgesetz zur Förderung der Anpassungsfähigkeit und einer ausgeglichenen Entwicklung der Wirtschaft eine Rechtsbasis schaffen, um wettbewerbsbeschränkende Bestimmungen - soweit diese nicht vom Kartellgesetz erfasst sind - sowie den Strukturwandel einengende Normen zu eliminieren;*
- *gesetzliche Marktzutrittsschranken auf das Unerlässliche beschränken.*

Ziel 24: Ausgeglichene Entwicklung der Wirtschaft; Sicherung von Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität

Zielsetzungen schweizerischer Stabilitätspolitik sind die Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung; diese Umschreibung hat 1978 mit dem Konjunkturartikel Aufnahme in die Verfassung gefunden. Der Begriff der gesamtwirtschaftlichen Stabilität ist jedoch umfassender: er meint eine auch längerfristig ausgeglichene Entwicklung der Wirtschaft. Neben den klassischen Zielen der Geldwert-

stabilität und der Vollbeschäftigung gehören auch die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und damit die langfristige Sicherung unserer Arbeitsplätze sowie unserer wirtschaftlichen Spitzenstellung dazu.

Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion wird die schweizerische Stabilitätspolitik vor neue Herausforderungen stellen. Davon betroffen wird insbesondere die Geldpolitik sein, deren Handlungsspielraum eingeschränkt werden kann.

Es gibt eine ganze Reihe von stabilitätspolitisch relevanten Erlassen, wie zum Beispiel das Nationalbankgesetz, das Finanzhaushaltgesetz, das Bundesgesetz über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven oder das Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung. Diese regeln indes lediglich Einzelaspekte. Der letztgenannte Erlass ist überdies teilweise veraltet, indem er einseitig auf die Bewältigung der Rezession ausgerichtet ist und der Strukturerhaltung das Wort redet. Der Bundesrat wird:

- *ein Bundesgesetz zur Förderung der Anpassungsfähigkeit und einer ausgeglichenen Entwicklung der Wirtschaft vorlegen. Dieses ist als Rahmengesetz vorgesehen, das die verschiedenen, bereits bestehenden Erlassen zu verbinden sucht. Oberziele sollen die Förderung der Anpassungsfähigkeit sowie einer ausgeglichenen Entwicklung der Wirtschaft sein. Ungleichgewichte sollen in erster Linie mit längerfristig ausgerichteten Massnahmen verhütet werden, kurzfristig ausgerichtete Massnahmen bleiben ausserordentlichen Situationen vorbehalten. Analog zur bisherigen Regelung wird das Gesetz auch die Grundlagen für die Weiterführung der praxisorientierten Forschungsförderung und für das Schliessen von Wissenslücken in technologisch relevanten Bereichen enthalten.*

Ziel 25: Verbesserung des Zugangs zu den internationalen Märkten; Ergänzung einer konsequent liberalen Importpolitik durch vermehrte Öffnung geschützter interner Märkte

Die Gewährleistung und Verbesserung des Zugangs zu den internationalen Märkten für schweizerische Güter, Dienstleistungen und Investitionen sind für die Wettbewerbsfähigkeit und die künftigen Entfaltungsmöglichkeiten unserer kleinen, offenen Volkswirtschaft von grosser Bedeutung. Hauptstossrichtungen sind sowohl die Schaffung und Erhaltung einer offenen, wettbewerbsorientierten Weltwirtschafts- und Welthandelsordnung als auch die bestmögliche Integration in den europäischen Raum. Unerlässliche Ergänzung unseres Einsatzes für of-

fene Weltmärkte ist ein liberales Importregime im weitesten Sinne. Es gilt insbesondere, unsere vielfach geschützten internen Märkte (unter anderem Kartellierung, Normenwesen, öffentliches Einkaufswesen, Landwirtschaft) vermehrt der nationalen und internationalen Konkurrenz zu öffnen und Marktzutrittsbeschränkungen abzubauen.

Der Bundesrat wird diese Ziele mit der Umsetzung einer Reihe konkreter Massnahmen im Zusammenhang mit der Teilnahme der Schweiz am EWR und an der Uruguay-Runde des GATT verwirklichen. Im Rahmen einer **Botschaft betreffend die Genehmigung des Abkommens über den EWR** wird der Bundesrat das Ergebnis der Verhandlungen und die Abkommensbestimmungen unterbreiten, welche

- *einen möglichst ungehinderten Zugang zu den EG-Märkten gewährleisten, namentlich durch eine Vereinfachung der Ursprungsregeln sowie eine Erleichterung der Grenzkontrollen und -formalitäten;*
- *im Bereich der technischen Vorschriften und Normen bestehende Handelshemmnisse weitgehend beseitigen und den freien Verkehr sowie die freie Vermarktung der Waren im EWR-Raum verwirklichen;*
- *zur Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens beitragen und damit unseren Unternehmen bei den Liefer- und Bauaufträgen, gegebenenfalls auch bei den Dienstleistungen, bedeutende Märkte eröffnen;*
- *als einheitliche, einklagbare Wettbewerbsregeln im Bereich der Wettbewerbspolitik (Kartellgesetzgebung) Chancengleichheit für alle Unternehmen im EWR gewährleisten;*
- *im Bereich der Finanzdienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Banken, Börsen und Wertschriftransaktionen sowie Versicherungen, Anpassungen des schweizerischen Rechts an den Rechtsbestand der EG bringen;*
- *in der Arbeitsmarktpolitik weitgehende Freizügigkeit für Personen aus dem EWR schaffen.*

Unverzichtbar für einen ungehinderten Warenverkehr ist auch eine Angleichung technischer und anderer Vorschriften der Schweiz an international harmonisierte Anforderungen und Verfahren für das Inverkehrbringen, die Zulassung und das Verwenden von Gütern und Dienstleistungen. Der Bundesrat wird:

- *ein Bundesgesetz über die Beseitigung technischer Handelshemmnisse zur Beseitigung bestehender und Verhinderung neuer technischer Handelshemmnisse im internationalen Handel vorlegen;*
- *ein Konsumkreditgesetz unterbreiten, das die Überführung der diesbezüglichen Rechtsbestimmungen der EG in schweizerisches Recht anstrebt.*

Schwerpunkte sind dabei die Förderung des Wettbewerbs mittels Verbesserung der Markttransparenz sowie Massnahmen zum Schutze des Kreditnehmers, insbesondere ein Widerrufsrecht.

Dem Ziel der Marktöffnung dienen auch die Verhandlungen im Rahmen des GATT (Uruguay-Runde). Schwerpunkte sind eine Verstärkung der GATT-Regeln, der Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse und handelsverzerrender staatlicher Beihilfen sowie die Ueberführung des weiten Bereichs der "Grauzonen-Massnahmen" in die GATT-Regularität. Diese Grundsätze sind geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft in mehrfacher Hinsicht zu stärken: durch eine Verbesserung des Zugangs zu den ausländischen Märkten, durch eine Einbettung des europäischen Integrationsprozesses in weltweite, voraussehbare Rahmenbedingungen für den Handel, und schliesslich durch vermehrte Oeffnung und Flexibilisierung der eigenen, internen Strukturen. Dabei sind gewisse Anpassungen namentlich im Landwirtschaftsbereich allerdings unumgänglich. Der Bundesrat wird:

- *eine Botschaft über die in der Uruguay-Runde des GATT erzielten Ergebnisse vorlegen. Von besonderer Bedeutung für die Schweiz sind die Liberalisierung des öffentlichen Einkaufwesens, des Dienstleistungssektors und des Agrarhandels sowie die Regeln zum Schutze des geistigen Eigentums.*

Ziel 26: Beschränkung strukturpolitischer Aktivitäten auf die Erleichterung von Anpassungen; Ausbau der Strukturbetrachtung

Der Strukturwandel ist ein Wesensmerkmal jeder sich entwickelnden Volkswirtschaft, wobei Regionen, Sektoren und bestimmte Betriebsgrössen davon in unterschiedlichem Ausmass betroffen sind. Der Staat hat den Strukturwandel als ständigen Prozess zu begreifen, der Anpassungen verlangt. Wo diese nötig sind, sollen sie rechtzeitig erfolgen und können vom Staat erleichtert werden. Mit einer sektoralen Strukturerhaltungspolitik können die gesetzten Ziele erfahrungsgemäss langfristig nicht erreicht werden.

Die staatliche Tätigkeit hat - oft unbeabsichtigt - in aller Regel strukturerhaltende Auswirkungen. Solche Nebenwirkungen bleiben nicht zuletzt mangels aussagekräftiger Daten oft lange Zeit unerkannt. Das Verständnis struktureller Phänomene bedarf deshalb der Förderung,

damit derartige Auswirkungen vorausgesehen und in den verschiedenen Politiken besser berücksichtigt werden können. Ebenso steigt der Bedarf nach international vergleichbaren wirtschaftsstatistischen Daten. Die diesbezüglichen analytischen Instrumentarien sind ausbaubedürftig, und statistische Lücken müssen geschlossen werden. Der Bundesrat wird:

- *im bereits erwähnten Bundesgesetz zur Förderung der Anpassungsfähigkeit und einer ausgeglichenen Entwicklung der Wirtschaft die Grundlage für den Aufbau einer Strukturerberichterstattung schaffen;*
- *Berichte über den strukturellen Wandel vorlegen;*
- *aussagekräftige und umfassende Basisinformationen in den Bereichen Unternehmensstatistik und Dienstleistungen bereitstellen.*

Ziel 27: Ueberprüfung einzelner Sektoralpolitiken nach Regulationen, die den Wettbewerb oder die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft behindern

Regulierungen wirken oftmals als Marktzutrittsbeschränkungen. Der Abbau von technischen und andern Normen, Mengenbegrenzungen, Preisvorschriften oder anderen Regulierungen intensiviert in der Regel den Wettbewerb, erhöht die Transparenz und sichert damit eine effiziente Leistungserstellung. Oft kann eine Effizienzsteigerung bereits durch eine bessere Abstimmung bestehender Regulierungen auf die Marktkräfte erreicht werden.

Mit fortschreitender europäischer Integration werden vermehrt internationale Normen und Regulierungen zu übernehmen sein. Zur Beschränkung der Regelungsdichte sind davon abweichende, nur für das Innenverhältnis gültige Normen und Regulierungen auf ein Minimum zu beschränken. Aus ausserökonomischen Gründen können Regulierungen indessen gerechtfertigt sein. Dies gilt beispielsweise im Falle der Regionalpolitik, die im Abschnitt Raumordnung - Umwelt - Infrastruktur näher beschrieben wird. Ein Regelungsabbau ist unter Umständen auch nur auf dem Wege internationaler Koordination möglich.

Deregulierung meint aus dieser Sicht eine kritische Ueberprüfung des bestehenden Regulierungssystems mit dem Ziel einer Erfolgskontrolle und - gestützt darauf - gegebenenfalls einem Abbau der in ihrer Ge

samtwirkung als unvorteilhaft erachteten Regulationen oder deren Umgestaltung nach marktwirtschaftlicheren Grundsätzen. Der Bundesrat wird:

- *bei der Revision von Rechtserlassen allfällige Formen der Behinderung des Wettbewerbs, Belastungen der Unternehmen sowie den Verlust an Transparenz und Praktikabilität untersuchen sowie auf den Abbau derartiger Regulierungen hinwirken;*
- *entweder generell oder im Rahmen der Neuformulierung einzelner Sektoralpolitiken der Einführung neuer, die Wirtschaftsfreiheit einschränkender Normen entgegenwirken.*

4.1.2 Bildung, Forschung, Technologie

Ziel 28: Stärkung der Europafähigkeit unseres Bildungssystems durch Förderung von Freizügigkeit und lebenslangem Lernen

Die neuen Entwicklungen in Wissenschaft, Forschung und Technologie und die Entstehung des neuen Europa erfordern auch auf dem Gebiete der Bildung Anpassungen. Namentlich ist im Rahmen der EG in absehbarer Zeit damit zu rechnen, dass alle EG-Bürgerinnen und Bürger ihre Berufsausweise mit Anspruch auf Anerkennung vorlegen können. Sofern die Schweiz - im Rahmen des EWR oder ausserhalb - nicht bereit ist, Gegenrecht zu halten, haben Inhaberinnen und Inhaber schweizerischer Diplome auf dem europäischen Arbeitsmarkt mit zunehmenden Schwierigkeiten zu rechnen. Ein bereits jetzt sichtbarer Nachteil liegt darin, dass unsere Ausbildungsgänge im internationalen Vergleich eher zu lange sind und die Absolventen unverhältnismässig spät ins Berufsleben entlassen werden.

Anpassungsprozesse sind notwendig. Sie sollen mit Umsicht, in Be rücksichtigung der Zuständigkeit der Kantone und unter Wahrung des hohen Qualitätsstandes der Ausbildung erfolgen. Der Bundesrat wird:

- *aufgrund eines gemeinsam mit den Kantonen erarbeiteten Gesamtkonzepts auf eine bessere Koordination der Bildungssysteme hinwirken;*
- *sich für die gesamtschweizerische Anerkennung von kantonalen und europäischen Fähigkeitsausweisen einsetzen;*

- neben den geltenden Sondermassnahmen für die berufliche und universitäre Weiterbildung mit flankierenden Massnahmen, beispielsweise der Revision des Stipendiengesetzes, unser Aus- und Weiterbildungssystem weiter verbessern;
- die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Ausbildungsbereichen fördern, wozu insbesondere auch die Reform der Maturitätsanerkennungsverordnung beitragen soll;
- mittels Schaffung eines Bundesgesetzes über Fachhochschulen die dafür in Frage kommenden Schulen des nicht-universitären Tertiärbereichs (Höhere Fachschulen) zu Fachhochschulen umgestalten und sich für ihre internationale Anerkennung einsetzen;
- die schweizerische Beteiligung an internationalen Programmen durch eine Vollbeteiligung an den Bildungsprogrammen der EG ergänzen;
- mittels eines Nationalen Forschungsprogramms "Wirksamkeit unserer Bildungssysteme angesichts der demografischen und technologischen Entwicklungen und der Probleme der mehrsprachigen Schweiz" sowie einer repräsentativen Befragung zum Thema "Bildung-Beschäftigung-Weiterbildung" Lücken in den evaluativen Grundlagen schliessen und die Qualität der Bildungsstatistik verbessern.

Ziel 29: Stärkung des Forschungsplatzes Schweiz durch gezielteren Mitteleinsatz

Forschung ist eine wichtige Voraussetzung längerfristiger Wettbewerbsfähigkeit. Zahlreiche Indikatoren zeigen, dass das Niveau der schweizerischen Forschung und Entwicklung im Vergleich mit anderen Industriestaaten auch heute noch hoch ist. In den dynamischen Bereichen innerhalb der angewandten Forschung und Entwicklung hat sich unsere Position jedoch etwas verschlechtert, und die schmale Ausbildungsbasis für Forschung und Entwicklung führt zu einem Mangel an qualifizierten Fachkräften. Soll die Forschung die wesentlichen Bedürfnisse unserer Gesellschaft mit beschränkten Mitteln erfüllen, ist es nötig, die Anstrengungen auf Schwerpunktbereiche zu konzentrieren. Wichtige Voraussetzung dafür sind unter anderem neue oder verbesserte Instrumente für das Forschungsmanagement. Nur auf diesem Wege werden Hochschulen und Wirtschaft sicherstellen können, dass die Schweiz in gewissen Spitzentechnologien ein gefragter Partner mit echten Mitsprachemöglichkeiten bleibt.

Grundsätzlich ist indessen darauf zu achten, dass das Gleichgewicht zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung so weit als möglich aufrecht erhalten werden kann. Nur so ist gesichert, dass die Forschung auch längerfristig dazu beiträgt, die wesentlichen Bedürfnisse unserer Gesellschaft zu befriedigen. Sozioökonomische und medizinische Probleme, der Schutz der Umwelt sowie die Förderung der technischen Entwicklung stehen dabei im Vordergrund. Der Bundesrat wird:

- *die umfangreichen Erneuerungen im Lehrkörper der Hochschulen in Zusammenarbeit mit den Hochschulkantonen zur Schaffung neuer Schwerpunkte im gesamtschweizerischen Rahmen nutzen;*
- *gezielt Sonderförderungsbereiche, wie Krebsforschung, Aids-Forschung, elektronische und mikrotechnische Forschung, unterstützen und mit besonderen Programmen in Schlüsseltechnologien Prioritäten setzen;*
- *Forschungspolitik und Forschungsorgane gezielt evaluieren, Koordinationsmassnahmen treffen und über Früherkennungsstudien eine bessere Basis für Entscheidungen in Bildung, Forschung und Technologie zu erhalten suchen;*
- *die Ressortforschung zielgerichteter einsetzen;*
- *die instrumentale und bauliche Infrastruktur sowie die Hilfsdienste für Forschung überprüfen und die notwendigen Massnahmen, unter Umständen in internationaler Zusammenarbeit, vorschlagen.*

Ziel 30: Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bildungs- und Forschungsstätten sowie der Wirtschaft im In- und mit dem Ausland - Breitenwirksame Diffusion der Resultate

Der rasche technische Fortschritt und die damit ausgelösten Produkt- und Prozessinnovationen stellen einen der wesentlichsten Motoren des Strukturwandels dar; noch beschleunigt wird dieser heute durch die zunehmende wirtschaftliche Integration in Europa. Dadurch sind die Unternehmen zu laufenden Anpassungen und zur Erneuerung ihrer Leistungsangebote gezwungen. Um dieser Herausforderung erfolgreich begegnen zu können, gilt es, die Zusammenarbeit mit dem Ausland, zwischen Wirtschaft, Hochschulen und Staat, aber auch zwischen Grundlagen- und angewandter Forschung, zu fördern. Ein besonderer Stellenwert kommt dabei der Patentinformation zu. Die weltweit rasch wachsende Flut von hochaktueller technischer und wirtschaftlicher

Information ist mittels einer Patentinformations-Politik, die eine wirksame Aufnahme des Informationsangebotes des Europäischen Patentamtes ermöglicht, auch für die Schweiz verfügbar zu machen. Der Bundesrat wird:

- *seine Beteiligung an internationalen Programmen (EUREKA, COST, EG-Technologieprogramme) durch eine Vollbeteiligung an den Wissenschafts- und Technologieprogrammen der EG und einer Mitwirkung auch an über Europa hinausgehender Programme ergänzen;*
- *ein Bundesgesetz über Status und Aufgabe des Bundesamtes für geistiges Eigentum (BAGE) vorlegen. Darin soll das BAGE mittels Leistungsauftrag verpflichtet werden, für eine umfassende, qualitativ hochstehende und preisgünstige patentbezogene Technologiediffusion zu sorgen;*
- *die Höheren Fachschulen in die Lage versetzen, sich vermehrt an anwendungsbezogener Forschung zu beteiligen.*

4.1.3 Arbeit

Ziel 31: Abbau von Barrieren räumlicher und beruflicher Mobilität; weitere Flexibilisierung von Arbeits- und Arbeitszeitformen unter Weiterentwicklung des Arbeitnehmer- schutzes

Die schweizerische Volkswirtschaft kann nur wettbewerbsfähig bleiben, wenn sie sich mangels eines ausreichenden einheimischen Arbeitskräfteangebots und zwecks Förderung des Transfers von neuen Technologien und fortgeschrittenem beruflichem Know-how auch künftig in ausreichendem Masse auf gut qualifizierte ausländische Arbeitskräfte abstützen kann. Diese Voraussetzung ist nur mit einer grundlegenden Revision des Ausländerrechts zu erhalten, die ihrerseits in Berücksichtigung der Bestimmungen des EWR-Vertrags geschehen wird.

Um den wirtschaftlichen Strukturwandel vor Ungleichgewichten zu bewahren, muss die Mobilität der Arbeitskräfte aber auch in beruflicher Hinsicht erleichtert werden. Institutionelle und besonders sozialversicherungsrechtliche Hindernisse müssen abgebaut werden. Unterbrüche in der Erwerbstätigkeit sollten möglichst nicht mit Nachteilen belastet sein, während der Wiedereinstieg so einfach wie möglich

ausfallen sollte. Auch das Verbleiben im Arbeitsmarkt, etwa für arbeitswillige Frauen mit Familienpflichten oder für ältere Arbeitnehmer nach deren Pensionierung, sollte durch die Flexibilisierung von Arbeits- und Arbeitszeitformen weiter erleichtert werden, dies allerdings unter Wahrung und Ausbau des Arbeitnehmerschutzes. Flexibilisierung der Arbeitswelt und Gleichstellung der Geschlechter bedingen sich gegenseitig. Ueber die im Abschnitt Schweiz und Europa ausgeführte Revision der Ausländergesetzgebung hinaus wird der Bundesrat:

- *eine Botschaft zur Teilrevision des Arbeitsgesetzes unterbreiten, die sowohl den Flexibilisierungs- wie den Schutzbedürfnissen Rechnung tragen und sich zugleich am internationalen und insbesondere europäischen Umfeld orientieren wird. So ist vor allem das Frauennachtarbeitsverbot in der Industrie zu lockern und gleichzeitig der Schutz aller in der Nacht Beschäftigten zu verstärken. Der Bundesrat hat deshalb das Übereinkommen 89 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) gekündigt, das ein striktes Frauennachtarbeitsverbot in der Industrie vorsieht;*
- *die Instrumente der Arbeitslosenversicherung an die sich verändernde Lage in der Wirtschaft anpassen.*

4.2 Finanzielle Aspekte

Das Aufgabenfeld Wettbewerbsfähigkeit umfasst die Bereiche Bildung und Forschung, Tourismus, Industrie, Gewerbe und Handel. In den nachstehenden Zahlen nicht berücksichtigt sind die Sanierungsmassnahmen.

Wettbewerbsfähigkeit - Forschung - Arbeit

Tabelle 5

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			△ Ø %
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95
Total	3 539	3 797	4 031	4 196	4 436	5,8
△% Vorjahr		7,3	6,2	4,1	5,7	
davon						
- Bildung	2 134	2 312	2 444	2 568	2 745	6,5
- Forschung	934	1 053	1 158	1 216	1 279	8,2
- Industrie, Gewerbe, Handel	429	393	345	378	378	-3,1

Erhebliche staatliche Mittel zur Erhaltung und Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit erfordern namentlich die Bereiche Bildung und Forschung. In den kommenden Jahren sollen hierfür im Durchschnitt 9 Prozent der Ausgaben des Bundes aufgewendet werden.

Ausgaben für Bildung

Tabelle 6

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			△ Ø %
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95
Bildung	2 134	2 312	2 444	2 568	2 745	6,5
△% Vorjahr		8,3	5,7	5,1	6,9	
- Hochschulen	1 561	1 641	1 747	1 857	1 970	6,0
- Bundeshochschulen	1 111	1 181	1 236	1 317	1 398	5,9
- kantonale Hochschulen	450	460	511	540	572	6,2
- Berufsbildung	430	461	484	498	534	5,6
- Übriges	143	210	213	213	241	13,9

Für die Bildung sind in den Jahren 1992-1995 rund zehn Milliarden vorgesehen. Die Aufwendungen des Bundes für die kantonalen Universitäten verzeichen einen durchschnittlichen Zuwachs von 6,2 Prozent pro Jahr. Die im Rahmen der achten Beitragsperiode (1992-1995) nach Hochschulförderungsgesetz vorgesehene Mittelaufstockung wird 1993 im Bereich der Grundbeiträge zu einem Ausgabensprung führen. Sondermittel in der Grössenordnung von jährlich 15 Millionen werden darüber hinaus für die Förderung des akademischen Nachwuchses bereitgestellt. Für die beiden Bundeshochschulen in Zürich und Lausanne ist ein nur unwesentlich geringeres Ausgabenwachstum eingeplant. Zusätzliche Aufwendungen sind insbesondere für die Durchführung von Schwerpunktprogrammen in der Zuständigkeit der ETH erforderlich.

Ausgaben für Forschung

Tabelle 7

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			Δ	φ %
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95	
Forschung	934	1 053	1 158	1 216	1 279		8,2
△% Vorjahr		12,7	10,0	5,0	5,2		
- Grundlagenforschung	476	520	591	631	672		9,0
- Angewandte Forschung	458	533	567	585	607		7,3

Um den Forschungsplatz Schweiz zu sichern und attraktiv zu erhalten, geht eine der forschungspolitischen Zielvorstellungen des Bundesrates dahin, den Anteil des Staates an der Finanzierung der Forschung zu erhöhen. Das jährliche Durchschnittswachstum von 8,2 Prozent im Bereich der Forschung ist in diesem Lichte zu sehen. Massgeblich beteiligt an der hohen Zuwachsrate sind die vom Parlament bereits beschlossenen Kredite für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in den Jahren 1992-1995, mit welchen die für die Forschungsförderung bereitgestellten Mittel im Vergleich zur vorangegangenen Legislatur in bedeutendem Mass aufgestockt werden. Darunter figurieren namentlich auch zusätzliche Mittel zur Durchführung von Schwerpunktprogrammen, die im wesentlichen dazu dienen, die technologische Stellung der Schweiz in Schlüsselbereichen zu stärken. Die markante Zunahme in den beiden ersten Jahren der Legislatur ist im weiteren namentlich bedingt durch den Mehrbedarf für die schweizerische Mitwirkung bei der europäischen Raumfahrt und durch

die Finanzierung von Pilot- und Demonstrationsanlagen zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien. Hingegen ist die Beteiligung der Schweiz an den Forschungs- und Bildungsprogrammen der EG mit geschätzten jährlichen Aufwendungen in der Größenordnung von über 100 Millionen im Legislaturfinanzplan noch nicht berücksichtigt.

Nachdem in den vergangenen Jahren die Mittel für die Wirtschaftsförderung sukzessive aufgestockt wurden, verzeichnet dieses Aufgabengebiet in den Jahren 1991-1995 einen Rückgang. Für die Exportrisikogarantie sollen wesentlich weniger Mittel bereitgestellt werden. Allerdings ist der Kreditbedarf sehr schwer voraussehbar.

5 Raumordnung - Umwelt - Infrastruktur

Der Themenbereich "Raumordnung - Umwelt - Infrastruktur" ist sehr breit, wegen zahlreicher Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Sachgebieten jedoch nicht weiter unterteilbar. Mit der Raumordnung werden die verschiedenen Aktivitäten in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft im gegebenen, eng begrenzten Raum bei grösstmöglicher Schonung der natürlichen Ressourcen aufeinander abgestimmt. In einem dicht besiedelten, wirtschaftlich und gesellschaftlich pulsierenden Land wie der Schweiz stossen die zahlreichen Nutzungsbedürfnisse hart aufeinander und stehen zudem wachsenden Umweltschutzinteressen gegenüber. Trotz raumplanerischer Massnahmen geht jedoch fortlaufend wertvolles Kulturland verloren; Gebäude, Strassen und andere Infrastrukturanlagen schieben sich weiter in die Landschaft vor. Erfolge der Regionalpolitik haben dazu beigetragen, die Gefahr einer Zweiteilung der Schweiz in unerwünschte Ballungsgebiete einerseits, entleerte Berg- und Randgebiete andererseits zu begrenzen. Es sind jedoch weitere Stützungsmassnahmen nötig, soll die Schweiz von morgen über eine dezentrale, räumlich ausgeglichene Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur verfügen. Diese aber ist eine wichtige Grundlage unseres föderalistischen Staatswesens und ermöglicht auch ökologisch angepasste Siedlungs- und Wirtschaftsformen.

Eine weiterhin wachsende Bevölkerung bei gleichzeitig steigendem Wohlstand zieht fortlaufend mehr produzierende und konsumierende Tätigkeiten sowie mehr Mobilität nach sich. Zwar konnten dank haushälterischer Nutzung der knappen Ressourcen auf verschiedenen Bereichen Sparerfolge erzielt werden, doch haben diese den Trend ansteigenden Gesamtverbrauchs höchstens etwas bremsen, nicht aber brechen können. Die Zielkonflikte zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen haben sich entsprechend verschärft. Das Problem allzu grosser Umweltbelastungen bleibt somit politisch aktuell. Es geht heute darum, die Anreize zu umweltbewusstem Verhalten zu verstärken. Dies ist über marktwirtschaftliche Instrumente erreichbar, welche Gebote und Verbote sinnvoll ergänzen sollen. Obwohl bereits vieles erreicht ist, bleibt ein mehreres zu tun. Es geht darum, die Ziele des Luftreinhaltekonzepts mit den vom Bundesrat bereits beschlossenen oder in Aussicht genommenen Massnahmen möglichst fristgerecht zu erreichen. Auch im Abfallwesen hat sich die Lage nicht entschärft. Diffuse Belastungen beeinträchtigen die Bodenqualität. Mit den gentechnologischen Fortschritten sind neue Chancen, aber auch Risiken

entstanden, weshalb die dynamische Entwicklung bei den umweltgefährdenden Stoffen und Organismen aufmerksam zu verfolgen ist. Landschaften und Gewässer als Lebensraum von Menschen, Tieren und Pflanzen sind wirksam zu schützen, Nutzung und Schutz in Einklang zu bringen. Insbesondere in der Landwirtschaft sind wirtschaftliche und ökologische Zielsetzungen besser aufeinander abzustimmen. Bei verschiedenen Umweltbelastungen wird zudem deutlich, dass nur international abgestimmte Strategien zum Ziele führen können, so bei den sich abzeichnenden Klimaveränderungen oder bei möglichen Störfällen aus Kernkraftwerken.

Wirtschaft und Gesellschaft sind auf eine ausreichende Ausstattung mit Infrastruktur angewiesen. Was für die Erhaltung unseres Wohlstandes unerlässlich ist, droht aber zunehmend unsere Lebensqualität zu beeinträchtigen. Von besonderer Bedeutung für die Umwelt ist die Tatsache, dass der Energiekonsum insgesamt, insbesondere aber der Treibstoffverbrauch, weiterhin stark ansteigt. Trotz Fortschritten bei den erneuerbaren Energien wird sich die Versorgung noch längere Zeit auf die traditionellen Energieträger abstützen müssen. Ständig wachsende Mobilität beschert uns immer neue Verkehrsströme und mit ihnen zusätzliche Luft- und Lärmemissionen. Die weiterhin starke Verkehrszunahme stellt trotz technischer Fortschritte bei der Emissionsbekämpfung eine ausreichende und nachhaltige Reduktion der Luftschadstoffe und der Lärmbelastung in Frage. Die dynamische Entwicklung im Kommunikationsbereich verlangt eine Marktöffnung, eine stärkere Ausrichtung auf internationale Märkte und Strukturanpassungen.

5.1 Ziele und Massnahmen

5.1.1 Bodenpolitik, Wohnungswesen, Raumplanung, Regionalpolitik und Tourismus

Ziel 32: Problemgerechte Weiterentwicklung des bodenpolitischen Instrumentariums

Die Ansprüche an den Lebensraum Schweiz werden weiterhin ansteigen. Dies kann nur beschränkt mit dem quantitativen Bevölkerungswachstum erklärt werden. Höhere Belastungen ergeben sich vielmehr aus strukturellen Veränderungen der Bevölkerung, wie Altersaufbau, berufliche Qualifikation, Entwicklung der Haushalte und so weiter, sowie aus steigendem Wohlstand, wachsender Mobilität und aus der Zunahme an Freizeitaktivitäten. Zudem fällt die Belastungszunahme regional unterschiedlich aus. Es deutet vieles darauf hin, dass die bisherigen Trends, wie Eigentumskonzentration, Siedlungsausdehnung und Flächenverbrauch, verstärkt werden. Dies bildet für die Bodenpolitik eine zusätzliche Herausforderung. Der Bundesrat hat bereits mit den drei Dringlichen Bundesbeschlüssen vom 6. Oktober 1989 erste Zeichen gesetzt. Er wird:

- *in einem Anschlussprogramm zu den bodenrechtlichen Sofortmassnahmen seine Politik weiterzuführen. Seine Schwerpunkte liegen bei der eigentumsrechtlichen Grundordnung, beim Wohnungswesen und bei der Raumplanung. Die Ausgestaltung der Eigentums- und Nutzungsrechte soll die persönliche Entfaltung und Vorsorge fördern, vor allem aber auch die Grundlage für sinnvolle Massnahmen im Wohnungswesen und in der Raumplanung liefern.*

Ziel 33: Tragbare Wohnkosten, Erleichterung des Wohneigentums und Sicherung der langfristigen Finanzierung des Hypothekargeschäftes

Heute besteht ein ausgesprochener Mangel an preisgünstigem Wohnraum. Deshalb ist besonders die Wohnungsversorgung der sozial benachteiligten Gruppen gefährdet. Aufgrund der hohen Bauland-, Anlage- und Kapitalkosten ist zudem der Erwerb von Wohneigentum

schwierig geworden. Darüber hinaus hat der Ausbau der beruflichen Vorsorge den finanziellen Spielraum der Haushalte für den Eigentumserwerb reduziert. Schliesslich weist der schweizerische Hypothekarmarkt systembedingte Schwächen auf, die sich in jüngster Zeit akzentuiert haben. Es sind daher Rahmenbedingungen für Innovationen im Hypothekargeschäft zu schaffen, damit der Wohnungsbau auch in Zukunft ausreichend finanziert werden kann. Der Bundesrat wird:

- *die bestehenden Möglichkeiten der Wohnbauförderung im Rahmen raumplanerisch verantwortbarer Siedlungsformen verstärken;*
- *den laufenden Verlust von preisgünstigem Wohnraum durch planungs- und nutzungsspezifische Vorkehren eindämmen;*
- *den Eigentumserwerb auch im vorhandenen Wohnungsbestand erleichtern und dazu insbesondere das Vorkaufsrecht für Mieter weiter vorantreiben;*
- *die Allgemeinverbindlichkeit von Rahmenmietverträgen beantragen;*
- *die Verwendung von Mitteln der Altersvorsorge zur Finanzierung von Wohneigentum ermöglichen;*
- *die langfristige Sicherung der Hypothekarfinanzierung durch neue Anleihensmodelle und den verstärkten Bezug von Vorsorgegeldern erleichtern und gesetzliche Neuerungen prüfen, soweit diese für die Reaktivierung der Pfandbriefe oder die Schaffung von Sekundärmärkten erforderlich sind;*
- *die Beseitigung der Eigenmietwertbesteuerung und der Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen prüfen.*

Ziel 34: Verbesserung des Gleichgewichts zwischen ökonomischen und ökologischen Funktionen des Landschaftsraumes und den Ansprüchen der Natur; vermehrte Siedlungsentwicklung nach innen

Der Druck auf den Landschaftsraum und vorab auf seine ökonomisch schwächeren Funktionen hält unvermindert an. Vielerorts droht die Landschaft zur Restfläche zu werden. Die Vielfalt der Funktionen und Eignungen des Landschaftsraumes als Lebensraum und Lebensgrundlage für Menschen, für Tier- und Pflanzenwelt sind so aufeinander abzustimmen, dass ein besseres Gleichgewicht zwischen zivilisatorischen Aktivitäten und ökologischen Funktionen des Landschaftsraumes und den Ansprüchen der Natur entsteht. Die zu erwartenden Struk-

turveränderungen in Land- und Forstwirtschaft, der anhaltende Druck aus dem Siedlungsraum und die ökologischen Funktionen sind dabei gesamtheitlich zu betrachten. Die Siedlungsentwicklung soll künftig verstärkt nach innen erfolgen; das ausgeschiedene Siedlungsgebiet soll zweckmässiger angeordnet, etappiert und erschlossen, jedoch nicht mehr ausgedehnt werden. In den kommenden Jahren sind unter Berücksichtigung städtebaulicher und siedlungsökologischer Anforderungen die Erneuerung von Bauten und Anlagen, die Ausschöpfung baulicher Verdichtungspotentiale, bedarfsgerechte Umnutzungen, Mehrfachnutzungen und funktionale Durchmischungen innerhalb der Siedlung mit Schwerpunkten zu realisieren und die Zentrenstruktur unter Einbezug des öffentlichen Verkehrs zu erhalten. Der Bundesrat wird:

- *einen Bericht über die Grundzüge der Raumordnung und den Vollzug der Massnahmenprogramme ausarbeiten. Mit den Grundzügen der Raumordnung wird eine Grundlage für die raumordnungspolitische Koordination der Planungen und Massnahmen des Bundes und der Kantone geschaffen. Sie stellen den Bezugsrahmen für die Entwicklung des Siedlungsraumes - in Verbindung mit dem angestrebten Verkehrssystem - sowie für eine sinnvolle Ordnung des Wandels im Landschaftsraum dar;*
- *in der Folge des bodenrechtlichen Anschlussprogramms und überwiegender parlamentarischer Vorstösse eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung vorlegen. Revisionsgegenstände sind: Mehrwertabschöpfung, Wohnanteilpläne, Landwirtschaftszone, Erschliessungsrecht, Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens und Ausnahmebewilligungen ausserhalb der Bauzone;*
- *den kantonalen Vollzug mit Untersuchungen, Wegleitung und Richtlinien zu spezifischen Fragen fördern und unterstützen.*

Ziel 35: Förderung einer ausgewogenen Entwicklung der Regionen als Lebens- und Wirtschaftsräume

Die Schweiz verfügt mit den Alpen über einen Erholungsraum von europäischer Bedeutung. Der relativ wertschöpfungsstarke Tourismus hat diesen Standortvorteil bisher sehr gut genutzt. Ein ressourcenschonendes touristisches Angebot ist Voraussetzung zur Erhaltung der Wirtschaftskraft in den Berg- und Randgebieten.

Die Entwicklung hin zum europäischen Binnenmarkt ist von grundlegender Bedeutung für unsere Berg- und Randgebiete. Der damit verbundene, verstärkte Strukturwandel wird in grenznahen Wirtschafts-

räumen die Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit mit benachbarten ausländischen Regionen stark verbessern, gleichzeitig aber auch die räumlichen Konzentrationstendenzen verschärfen.

Innovative Projekte und neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Regionen tragen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit bei. Darüber hinaus bedürfen benachteiligte Gebiete aber auch der gezielten Unterstützung durch den Bund. Sowohl die ausserhalb der grossen städtischen Agglomerationen gelegenen urbanen Zentren als auch der ländliche Raum sind in ihrer Vitalität und Vielfalt zu stärken. Besondere Beachtung werden diejenigen Bergregionen erfordern, deren wirtschaftliche Tätigkeit sich stark auf die Landwirtschaft, den Tourismus und das Baugewerbe konzentriert.

Die zu erwartenden Entwicklungen verlangen eine generelle Überprüfung der direkten regionalpolitischen Instrumente des Bundes. Im Vordergrund stehen die Dezentralisierung bisheriger Vollzugsaufgaben und -kompetenzen, die verstärkte regionalpolitische Koordination der Bundestätigkeiten und die Einbindung der Regionalpolitik in den europäischen Rahmen. Der Bundesrat wird:

- *den regionalpolitischen Auftrag des Bundes neu umschreiben;*
- *ein regionalpolitisches Massnahmenpaket beantragen, in dessen Zentrum die Revisionen des Bundesgesetzes über Investitionshilfe für Berggebiete sowie des Bundesbeschlusses über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen stehen;*
- *einen Bericht über die Grundzüge der Tourismuspolitik vorlegen.*

5.1.2 Umweltpolitik allgemein

Ziel 36: Schliessung von Lücken in der bestehenden Umweltschutzgesetzgebung; konsequenter Vollzug

Sowohl auf der Ebene des Bundes wie auch der Kantone und Gemeinden sind in den letzten Jahrzehnten eine Reihe rechtlicher Erlasses zum Schutz der Umwelt in Kraft gesetzt worden. Diese halten wichtige umweltpolitische Zielsetzungen fest und stellen die zu ihrer Umsetzung notwendigen Instrumente bereit. Da die Umweltgesetzgebung noch

relativ jung ist und sich dieser Bereich überdies durch grossen und wachsenden Problemdruck auszeichnet, sind indessen weitere wichtige Lücken zu schliessen. So wird der Bundesrat:

- *im Rahmen einer Änderung des Umweltschutzgesetzes die Schaffung einer Bundeskompetenz zur Regelung des Umgangs mit umweltgefährdenden Organismen beantragen. Ferner sollen im Bereich des Bodenschutzes Beeinträchtigungen nichtstofflicher Art wie Bodenerosion und -verdichtung, Fragen der Sanierung belasteter Böden und die Erweiterung der Richtwertliste geregelt werden. Schliesslich sollen Bestimmungen über die Förderung der Entwicklung von Umweltschutztechnologien und Vorschriften über die Gefährdungshaftung eingeführt werden.*

Der Schutz der Umwelt ist mit dem blossen Erlass von Rechtsnormen indessen nicht automatisch gewährleistet. Zum einen haben viele Gefährdungen und Emissionen mittlerweile grenzüberschreitende Dimensionen angenommen; wie im Abschnitt 'Weltweite Beziehungen' ausgeführt, wird der Bundesrat deshalb internationale Aktivitäten zur Lösung globaler und übernationaler Umweltprobleme konsequent unterstützen. Zum andern bedarf wirksamer Umweltschutz aber auch innerstaatlich gewisser Voraussetzungen und Begleitmassnahmen. Erforderlich sind namentlich der feste Wille der Behörden aller Stufen, die beschlossenen Massnahmen durchzusetzen, sowie die Bereitschaft der Betroffenen, die Ziele durch ihren eigenen Beitrag zu erreichen. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonal sowie die Umwelterziehung in Schule und Familie. Der Bundesrat wird:

- *die Zusammenarbeit mit den im Vollzug nachgeordneten staatlichen Stellen intensivieren und Unterstützung bieten. Dies gilt namentlich beim Schutz der Bevölkerung und der Umwelt vor schweren Schädigungen durch Störfälle beim Betrieb von Anlagen mit Stoffen und Organismen oder beim Transport von gefährlichen Gütern. Vollzugs- und Entscheidungshilfen zu erarbeiten sind auch in den Bereichen Abfallwirtschaft einschliesslich Altlasten sowie Bodenschutz;*
- *im Rahmen der Luftreinhaltepolitik einen eigenen Bericht über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone vorlegen;*
- *die Aus- und Weiterbildung der Fachkräfte intensivieren und die umweltpolitische Information verbessern. Im Zentrum stehen dabei vor allem Fragen, die noch zu wenig Eingang in unser Bildungssystem gefunden haben und für welche die Öffentlichkeit noch wenig sensibilisiert sind.*

Ziel 37: Ergänzung der staatlichen Vorschriften durch marktwirtschaftliche Instrumente

Um die Umweltprobleme langfristig zu meistern, muss die Marktwirtschaft umweltgerechter ausgestaltet werden. Dabei ist der Marktmechanismus systematisch in den Dienst der Umweltpolitik zu stellen. Umweltbelastung hat immer noch einen zu geringen Preis. Mit dem Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente soll ein ständiger Anreiz zur Reduktion der Umweltbelastung, zur technischen Innovation und zur Produktesubstitution geschaffen werden. Marktwirtschaftliche Instrumente belassen den Betroffenen einen grösseren Handlungsspielraum als Vorschriften und stärken die Eigenverantwortung. Sie ermöglichen es, trotz hohem umweltpolitischen Problemdruck die Regulierungs-dichte in Grenzen zu halten.

Marktwirtschaftliche Elemente lassen sich in einer Vielzahl von Politikbereichen einbauen. So werden sich diverse finanz- und verkehrspolitische Massnahmen an diesem Prinzip orientieren. Darüber hinaus wird der Bundesrat:

- *im Rahmen der bereits erwähnten Änderung des Umweltschutzgesetzes Lenkungsabgaben auf flüchtigen organischen Verbindungen (Lösungsmittel usw.), auf Heizöl "Extra-leicht" mit einem Schwefelgehalt von mehr als 0,1 Prozent, auf Düngern und auf Pflanzenbehandlungsmitteln beantragen;*
- *ein Bundesgesetz über die CO₂-Abgabe vorschlagen, um den Verbrauch fossiler Brennstoffe zu reduzieren. Mit dieser Abgabe soll ein Beitrag zur Erreichung der angestrebten CO₂-Stabilisierung bis zum Jahr 2000 (Ausstoss gleich 1990) geleistet werden. Bezuglich des Zeitpunkts der Einführung einer solchen Abgabe sowie deren Ausgestaltung soll aus wettbewerbspolitischen Gründen die Entwicklung in der EG berücksichtigt werden;*
- *Einsatzmöglichkeiten für weitere marktwirtschaftliche Instrumente (wie z.B. Branchenabkommen, Umweltzertifikate) prüfen.*

Ziel 38: Ausbau wissenschaftlich-technischer Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge und neue Umweltbedrohungen

Viele wissenschaftliche Fragen zu ökologischen Wechselwirkungen sind trotz beträchtlichem Erkenntnisgewinn in den letzten Jahren noch

ungeklärt. Ohne wissenschaftlich gesicherte Grundlagen sind aber sowohl sachgerechte Analysen als auch die Akzeptanz allfälliger Massnahmen bei den Betroffenen in Frage gestellt. Der Bundesrat wird:

- *die angewandte und praxisorientierte Umwelt- und Landschaftsforschung einschliesslich der Ressortforschung fördern;*
- *die Inventarisierung und den Schutz der Biotope von nationaler Bedeutung vorantreiben und ein Landschaftsschutzkonzept Schweiz ausarbeiten;*
- *die hydrologische und geologische Grundlagenbeschaffung als Voraussetzung für den Vollzug des Bundesrechts, für die Beurteilung von Umweltrisiken und von Umweltveränderungen weiterführen;*
- *die bestehenden Informationssysteme (NABEL, NABO, NADUF, SANASILVA) weiter ausbauen.*

5.1.3 Umweltpolitische Schwerpunkte: Klima - Luftreinhaltung - Abfall

Ziel 39: Stabilisierung der CO₂-Emissionen bis ins Jahr 2000 und anschliessende Verminderung; Reduktion der Luftschadstoffe bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre auf den Stand von 1960

Die Schwächung der Ozonschicht und die Verstärkung des Treibhauseffektes durch von Menschen verursachte Emissionen schaffen grosse Gefährdungen für Mensch und Umwelt. Die Menge der Treibhausgase ist heute deutlich höher, als sie in den vergangenen 160'000 Jahren mit ihren dramatischen Klimaveränderungen war. Zudem steigt die Konzentration dieser Gase wesentlich schneller an. Aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit muss angenommen werden, dass dieser Prozess früher oder später zu einer einschneidenden Klimaveränderung mit gewaltigen Folgeschäden für Umwelt und Millionen von Menschen führen wird. Zielvorgabe für den Bundesrat ist die Stabilisierung der CO₂-Emissionen bis ins Jahr 2000 sowie die anschliessende Verminderung. Wie in anderm Zusammenhang beschrieben, wird der Bundesrat zur Erreichung dieser Zielsetzungen:

- *die weltweiten umweltpolitischen Bemühungen zum Schutz der Ozonschicht konsequent unterstützen und ein Bundesgesetz über die CO₂-Abgabe vorlegen.*

Im Bereich der Luftschadstoffe will der Bundesrat gemäss Luftreinhalte-Konzept des Bundesrates vom 10. September 1986 bei den Schwefeldioxid-Emissionen bis 1990 den Stand von 1950, bei den Stickoxid- und den Kohlenwasserstoff-Emissionen bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre den Stand von 1960 erreichen. Mit den bisher beschlossenen beziehungsweise durchgeführten Massnahmen werden die Reduktionsziele beim Schwefeldioxid erreicht. Trotz anhaltendem Wirtschafts- und Verkehrswachstum konnten auch bei den Stickoxiden und den Kohlenwasserstoffen Reduktionen erzielt werden. Die Immissionen sind jedoch trotz verschiedener Massnahmen weiterhin in grossen Teilen der Schweiz zu hoch. Dies äussert sich unter anderem in der bekannten Smogbildung (Ozon). Nur mittelfristige, aber dauerhaft wirksame Massnahmen können Abhilfe schaffen. Zur Realisierung des Luftreinhalte-Konzeptes wird der Bundesrat:

- *eine Reihe von verkehrs- und energiepolitischen Massnahmen mit umweltpolitischer Stossrichtung ergreifen, wie dies in den entsprechenden Abschnitten beschrieben ist;*
- *die Förderung von Fahrzeugen mit neuartigem Antrieb verstärken;*
- *die Abgasvorschriften für Diesellastwagen verschärfen.*

Ziel 40: Vermeidung von Abfällen und umweltgefährdenden Stoffen, bestmögliche Verwertung und Entsorgung von Abfällen

Die Verminderung von Abfällen an der Quelle ist die wirksamste Massnahme zur Lösung des Abfallproblems. Soweit sich der anfallende Abfall nicht ganz vermeiden lässt, soll dieser verstärkt wiederverwertet, andernfalls unschädlich beseitigt werden, um Mensch und Umwelt möglichst vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen. Die zu entsorgenden Abfälle müssen in technologisch hochstehenden Anlagen behandelt werden. Schliesslich sind die Schadstoffe in den Produkten zu reduzieren. Der Bundesrat wird:

- *mit der erwähnten Änderung des Umweltschutzgesetzes die Rahmenbedingungen für die Abfallverminderung und den Aufbau einer leistungsfähigen Abfallwirtschaft schaffen sowie eine vorgezogene Entsorgungsgebühr und eine Abgabe auf deponierten Abfällen zur Finanzierung der Altlastsanierung beantragen;*
- *die nationalen Formvorschriften im Verkehr mit Sonderabfällen der auf internationaler Ebene massgebenden Basler Konvention sowie der EG-Richtlinie anpassen;*
- *im Geltungsbereich der Stoffverordnung die Aufsichtstätigkeit, insbesondere bei der Überprüfung der Selbstkontrolle von nicht anmeldepflichtigen, alten Stoffen sowie im Bereich der Marktüberwachung, verstärken;*
- *bestehende Einschränkungen von Stoffen, beispielsweise aufgrund des neuesten Standes der Technik, ändern und nötigenfalls neue Vorschriften erlassen.*

5.1.4 Landwirtschaft

Ziel 41: Vermehrte Marktausrichtung und Abbau des Interventionsismus, umweltgerechte Produktion und Abgeltung gemeinschaftlicher Leistungen

Als Oberziele der Agrarpolitik gelten herkömmlicherweise die Produktion von qualitativ hochwertigen und gesunden Nahrungsmittel zu günstigen Preisen, die Sicherung der Vorsorge für Zeiten gestörter Zufuhren, die Erhaltung der Produktionsbereitschaft sowie Pflege der Kulturlandschaft und Schutz von Umwelt, Pflanzen und Tieren. Ein weiteres wichtiges Ziel ist die Erhaltung einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft, was zur dezentralisierten Besiedlung des Landes beiträgt.

Die Realisierung dieser Zielsetzungen hat indessen zu einer Regulierungsdichte geführt, welche die unternehmerische Freiheit des Landwirts stark beschneidet, die Wirtschaftlichkeit beeinträchtigt und die Anpassungsfähigkeit lähmt. Die Ziele müssen deshalb zeitgemäß interpretiert und teilweise neu gewichtet werden. Die bisher schwergewichtig auf die Förderung der Nahrungsmittelproduktion ausgerichtete Agrarpolitik ist vermehrt auf andere, gesellschaftlich erwünschte Funk-

tionen der Landwirtschaft auszurichten. Es ist konkret zu umschreiben, welche Funktionen als "gemeinwirtschaftliche Leistungen" anzuerkennen, zu fördern und abzugelten sind. Es betrifft dies insbesondere die umweltgerechte und naturnahe Produktion, die Extensivierung, den Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft sowie den Schutz von Pflanzen und Tieren.

Staatliche Interventionen sind deshalb zu reduzieren und auf das Notwendige und Zielkonforme zu beschränken. Diese Stossrichtung der künftigen Agrarpolitik ergibt sich insbesondere auch aus den EWR- und GATT-Verhandlungen. Die Eigeninitiative der Landwirte und ihre Wettbewerbsfähigkeit sind zu fördern und zur besseren Ausrichtung der Produktion auf die Absatzmöglichkeiten vermehrt marktwirtschaftliche und marktnahe Steuerungsinstrumente einzusetzen. Die Produktionslenkung über die Preise ist zu verstärken.

Für diese Neuausrichtung der schweizerischen Agrarpolitik sind indessen eine Reihe von Begleitmassnahmen angezeigt. So ist die überbetriebliche Zusammenarbeit zu fördern, der Strukturwandel zu erleichtern und sozial abzufedern. Auch ist der Wettbewerb in den vor- und nachgelagerten Sektoren zu verstärken. Die landwirtschaftliche Forschung hat die neuen Herausforderungen anzunehmen, und die landwirtschaftliche Berufsbildung ist an die gewandelten Rahmenbedingungen technischer, wirtschaftlicher und ökologischer Art anzupassen.

Ausgehend von diesen Rahmenbedingungen und Ueberlegungen hat der Bundesrat:

- mit dem 7. *Landwirtschaftsbericht* die konzeptionelle Grundlage für die künftige Agrarpolitik vorgelegt. Darin hat der Bundesrat eine umfassende Lageanalyse der Landwirtschaft vorgenommen, die Anwendung der bisherigen Instrumente dargelegt und überprüft sowie die Richtlinien und Massnahmen für die Neuausrichtung der Agrarpolitik aufgezeigt;
- mit einer *Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes* die Grundlage für neue Direktzahlungen und die Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Berufsbildung unterbreitet. Es sollen ergänzende, allgemeine und nicht produktbezogene Direktzahlungen mit primär einkommenspolitischer Zielsetzung zur Ergänzung einer vermehrt marktwirtschaftlich orientierten Preispolitik sowie zur Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen eingeführt werden. Zudem geht es darum, Direktzahlungen für besonders umweltschonende Produktions- und Bewirtschaftungsformen auf freiwilliger Vertragsbasis, sogenannte Oeko-Ausgleichsbeiträge ausrichten zu können, soweit diese Leistungen nicht direkt durch die Konsumenten abgolten werden;

- *einen Entwurf für einen neuen Rebbaubeschluss vorgelegt. Dieser sieht neue Regelungen für die Förderung der Qualität (Einteilung der Weine in drei Kategorien) sowie eine Mengenbegrenzung für die Weine der Kategorie 1 vor. Die Weineinfuhr für Rotwein in Fässern wurde neu konzipiert und flexibler gestaltet (Tarifizierung).*

Von besonderer Bedeutung für die schweizerische Landwirtschaft sind der Milchbeschluss und der Milchwirtschaftsbeschluss. Gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz, sorgt der Milchbeschluss für eine geordnete und kostensparende Milchverwertung. Die engmaschige Regelungsdichte des Milchsektors erschwert indessen ein flexibles, rasches Reagieren auf neue Rahmenbedingungen. Erhöhte Anpassungsfähigkeit aus internationalen Entwicklungen heraus ist heute auch in diesem Bereich, insbesondere bei der Milchkontingentierung, unerlässlich. Insgesamt soll die Verantwortung für die Lage im Milchsektor wieder vermehrt an die Produzenten und ihre Organisationen übertragen werden. Der Bundesrat wird:

- *eine Revision des Milchwirtschaftsbeschlusses unterbreiten. Darin sollen die Voraussetzungen für eine flexiblere Milchkontingentierung geschaffen werden;*
- *eine Revision des Milchbeschlusses vorlegen. Das bisherige System der Milchsammelstellen ist zu reorganisieren und die Bewilligungspflicht zur Produktion von Pastmilch für Käsereien und Molkereien aufzuheben.*

5.1.5 Energie und Wasserwirtschaft

Ziel 42: Stabilisierung des Endverbrauchs durch rationellere Energieverwendung, verstärkte Energieerzeugung bei einheimischen und erneuerbaren Energien

Die Energiesituation der Schweiz zeichnet sich durch die anhaltende Zunahme des Endverbrauchs aus; besonders ausgeprägt ist dabei das Wachstum des Treibstoff- und Elektrizitätsverbrauchs. Gleichzeitig hat der Souverän dem Bund am 23. September 1990 mit der Annahme des Energieartikels und der Volksinitiative "Stopp dem Atomkraftwerkbau" den Auftrag zur sparsameren und rationelleren Energieverwendung und zur verstärkten Nutzung der erneuerbaren Energien erteilt. Mit dem Aktionsprogramm "Energie 2000" sowie der raschen Verabschiedung und Inkraftsetzung des Energienutzungsbeschlusses

haben Bundesrat und Parlament diesen Auftrag wahrgenommen und auch die gesetzliche Grundlage für die Verwirklichung einer Reihe wichtiger Massnahmen geschaffen. Insgesamt sollen der Gesamtverbrauch an fossilen Energien und damit die CO₂-Emissionen im Jahr 2000 auf dem Niveau 1990 stabilisiert und anschliessend verminder werden. Bei der Elektrizität wird eine zunehmende Dämpfung der Verbrauchszunahme und die Stabilisierung des Verbrauchs ab dem Jahr 2000 angestrebt. Dazu arbeiten Bund, kantonale Behörden, die Energiewirtschaft, Fachverbände und die Branchen energieverbrauchender Anlagen, Geräte und Fahrzeuge, Industrie und Gewerbe sowie Umwelt- und Konsumentenorganisationen im Aktionsprogramm "Energie 2000" eng zusammen.

Über die Vorkehrungen zur rationellen Energieverwendung im Aktionsprogramm "Energie 2000" hinaus sollen auch Massnahmen zur Erhöhung der inländischen Energieerzeugung ergriffen werden. Die Leistung der bestehenden Kernkraftwerke soll um zehn Prozent erhöht werden, die Stromerzeugung aus Wasserkraft um fünf Prozent. Neue erneuerbare Energien sollen bis zum Jahr 2000 rund 0,5 Prozent zur Stromerzeugung beitragen und drei Prozent der fossil erzeugten Wärme abdecken.

Zur Realisierung dieser mittel- und langfristigen Zielsetzungen wird der Bundesrat:

- *ein Energiegesetz verabschieden, das den Energienutzungsbeschluss ablösen und insbesondere mit Mindestanforderungen im Bau- und Heizungsbereich ergänzen wird;*
- *ein im Rahmen marktwirtschaftlicher Instrumente beschriebenes CO₂-Abgabe-Gesetz vorlegen;*
- *ein Kernenergiegesetz unterbreiten. Zu prüfen ist eine vorgezogene Teilrevision im Bereich der nuklearen Entsorgung, um Hindernisse bei der Erfüllung dieser wichtigen Aufgabe abzubauen;*
- *mit einem bundesinternen Programm bei Bauten des Bundes, der SBB und der PTT die sparsame und rationelle Energienutzung und die erneuerbaren Energien fördern;*
- *zusammen mit den Kantonen die Massnahmen des bestehenden Energiepolitischen Programmes verstärken;*
- *freiwillige Aktionen der Wirtschaft und der Privaten fördern und unterstützen.*

Als wichtigen Teilschritt des Programms erachtet der Bundesrat die rasche Umsetzung des Energienutzungsbeschlusses, der am 1. Mai 1991 in Kraft getreten ist. Damit sollen schwergewichtig folgende Massnahmen realisiert werden:

- *flächendeckende Verwirklichung der verbrauchsabhängigen Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten bei mehreren Bezügern;*
- *energietechnische Typenprüfungen, Zulassungsvoraussetzungen oder freiwillige Zielvereinbarungen mit gleicher Wirkung für Geräte, Anlagen und Fahrzeuge;*
- *Bewilligungspflicht für neue, ortsfeste Elektroheizungen;*
- *Beseitigung von Hindernissen für den Anschluss von privaten Produzenten leitungsgebundener Energie an das öffentliche Versorgungsnetz für private Produzenten leitungsgebundener Energien;*
- *Förderung von Investitionen zur Nutzung erneuerbarer Energien, Umgebungs- und Abwärme;*
- *verstärkte Information, Beratung, Aus- und Weiterbildung;*
- *verstärkte Forschung und Entwicklung bei der rationellen Energienutzung und den erneuerbaren Energien - unter besonderer Förderung von Pilot- und Demonstrationsanlagen.*

Ziel 43: Ganzheitliche Bewirtschaftung der Wasservorkommen - Optimierung der Wasserkraftnutzung - Verbesserung des Schutzes vor Wassergefahren

Ein wesentlicher Teil des Potentials an Wasserkraft wird heute genutzt. Einer Ausschöpfung sämtlicher realistischer Möglichkeiten und damit einer Produktionserhöhung stehen Umweltschutzanliegen entgegen. Schutz- und Nutzungsinteressen sind deshalb bestmöglich aufeinander abzustimmen.

Gleichzeitig wächst das Schadenpotential stetig, und der Bedarf an Schutzmassnahmen nimmt zu. Hochwasserschutzmassnahmen sind möglichst naturnah auszuführen und dort, wo sie Gewässer belasten, naturnah zu sanieren (Revitalisierung). Für den Vollzug des revidierten Bundesgesetzes über die Wasserbaupolizei sind eine Reihe zusätzlicher Arbeits- und Entscheidungsgrundlagen nötig.

Der Bundesrat wird:

- *ein totalrevidiertes Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte unterbreiten, das eine gesamtheitliche Betrachtungsweise und Behandlung der Wasserwirtschaft anstrebt;*
- *einen Gewässerkataster zur Beurteilung wasserwirtschaftlicher Eingriffe erstellen;*
- *die Talsperrenge setzung auf der Verordnungsebene ergänzen und die Kantone bei den Aufsichtsaufgaben verstärkt einbeziehen.*

5.1.6 Verkehr

Ziel 44: Bewältigung des Verkehrszuwachses durch Vermeidung von unnötigem Verkehr sowie Umlagerung von motorisiertem Strassenverkehr auf andere Verkehrsmittel; Entwicklung der Bahninfrastruktur; Verbesserung der Verkehrssicherheit

Die Lösung von Verkehrsproblemen soll verstärkt durch die Förderung einer ökologisch orientierten Marktwirtschaft im Verkehr angestrebt werden. Dies soll primär über eine Revision der Verkehrsabgaben sowie über die Förderung des öffentlichen Verkehrs geschehen.

Im Rahmen der freien Verkehrsmittelwahl, aber auch zur Förderung des öffentlichen und des kombinierten Verkehrs Schiene/Strasse zählt der Bundesrat BAHN 2000, den Bau einer neuen Eisenbahn-Alpentransversalen, die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und die Bewältigung der Probleme im Agglomerationsverkehr zu den massgeblichen Aufgaben von Gegenwart und absehbarer Zukunft. In allen diesen Bereichen sind in den letzten beiden Legislaturperioden Entscheide gefallen, die jetzt zügig ausgeführt werden müssen. Dabei sind die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf Mensch und Umwelt schrittweise zu verringern. Die Verhandlungen über einen Transitvertrag zwischen der Schweiz und der EG sowie die französischen Entscheide zum TGV illustrierten zudem die Notwendigkeit, die schweizerische Verkehrspolitik in den europäischen Rahmen einzubetten.

Als weitere grosse Aufgaben ist die Revision befristeter Beschlüsse anzusehen. So gilt es, für die SBB einen neuen Leistungsauftrag zu formulieren. Gleichzeitig sind die Finanzierungsgrundlagen des öffentli-

chen Verkehrs zu überprüfen und die Investitionshilfe an die Privatbahnen weiterzuführen.

Der Bundesrat wird:

- *im Bereich des Gesamtverkehrs den eidgenössischen Räten das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz über den Strassen- und Eisenbahngüterverkehr zur Ratifizierung unterbreiten;*
- *die Verwirklichung des Projektes "BAHN/BUS 2000" vorantreiben. Dabei ist teuerungsbedingt und aufgrund von Projektänderungen über Zusatzkredite zu den BAHN 2000-Projekten der SBB zu entscheiden;*
- *Vorschläge zu einer Revision des Eisenbahngesetzes zur Harmonisierung der Finanzströme im öffentlichen Verkehr vorlegen;*
- *einen neuen Leistungsauftrag für die SBB ausarbeiten, wobei die heutigen Struktur- und Finanzprobleme grundlegend angegangen werden sollen. Gleichzeitig wird der Bundesrat die Konzeption CARGO 2000 der SBB beurteilen und nötigenfalls unterstützende Massnahmen beschliessen;*
- *die Ausführungsbestimmungen zum Alpentransit-Beschluss erlassen, die namentlich einen Leistungsauftrag an die BLS beinhalten werden;*
- *zwecks Verbesserung der Zufahrten zum französischen TGV-Netz Verhandlungen mit Frankreich aufnehmen.*

Im Bereich der Verkehrsabgaben ist eine Verlängerung der Schwerverkehrs- sowie der Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette) vor dringlich, da diese 1994 auslaufen. Damit sollen die Alpentransit-Massnahmen unterstützt, die verursachergerechte Anlastung der Verkehrskosten verwirklicht und ein Beitrag an die Ziele des Luftreinhaltekonzepts geleistet werden. Mit Blick auf die EG, die beabsichtigt, die Wegebenutzungskosten längerfristig nach dem Territorialprinzip europäisch harmonisiert anzulasten, soll die zukünftige Schwerverkehrsabgabe mit der Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft koordiniert und leistungsabhängig ausgestaltet werden. Die Nationalstrassenabgabe kann in der heutigen Ausgestaltung weitergeführt werden.

Der Bundesrat hat:

- *die Verlängerung und Neugestaltung der Strassenbenützungsabgaben beantragt. Für eine erste Phase hat er vorgeschlagen, eine Anpassung der Abgabensätze an die Teuerung zu ermöglichen und die Erträge zweckgebunden zu verwenden. Neu sollen auch die Kantone an den Erträgen beteiligt werden. Die bestehenden Verfassungsgrundlagen sind deshalb leicht anzupassen. Dazu kommen geringfügige Änderungen, die sich aufgrund der bisherigen Vollzugserfahrung aufdrängen. Für eine zweite Phase hat er einen Kompetenzartikel in der Bundesverfassung vorgeschlagen, der die*

Erhebung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe unter Einbezug der sozialen Kosten und Nutzen ermöglichen soll.

Schliesslich sollen im Verkehr ergänzende Massnahmen ergriffen werden, welche die Effizienz erhöhen, die Infrastruktur abrunden und die Zielsetzung in weiteren Verkehrsbereichen verwirklichen. Der Bundesrat wird:

- *das Strassenverkehrsgesetz und die dazugehörigen Verordnungen entsprechend dem technischen Fortschritt und neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen derart anpassen, dass die Fahrzeugemissionen und die Verkehrsunfälle weiter reduziert werden;*
- *mit Blick auf die finanzpolitischen Rahmenbedingungen sowie die Zielsetzungen der Luftreinhalteverordnung ein viertes langfristiges Bauprogramm zur Vollendung des beschlossenen Nationalstrassennetzes erarbeiten. Ferner sind ein effizienter Betrieb und Unterhalt bestehender Straßen sowie gewisse Anpassungen am Hauptstrassennetz vorgesehen.*

5.1.7 Kommunikation

Ziel 45: Marktöffnung unter Gewährleistung der Grundversorgung; Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Kommunikationsstandortes Schweiz und des Unternehmens PTT

Die Entwicklung im Kommunikationsbereich ist geprägt durch weiter zunehmende und immer vielfältigere Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft. Ihnen gegenüber stehen durch neue Techniken ermöglichte neue Anwendungen. Schliesslich zeichnet sich das Kommunikationswesen durch eine immer stärkere Internationalisierung aus.

Diese Entwicklungen haben auch auf das schweizerische Kommunikationssystem nachhaltigen Einfluss. Die beiden neuen Kommunikationsgesetze, Radio- und Fernsehgesetz sowie Fernmeldegesetz, tragen dem insofern Rechnung, als sie zur Bewältigung der zahlreichen Bedürfnisse den Marktkräften eine stärkere Stellung einräumen. Danach werden die Fernmeldenetze weiterhin flächendeckend durch die PTT-Betriebe zur Verfügung gestellt werden. Zur Finanzierung dieser Infrastruktur soll ihnen der Telefondienst vorbehalten bleiben. Der übrige Fernmeldemarkt wird dagegen weitgehend liberalisiert. Die Marktöffnung bedingt einerseits die Schaffung einer sich mit hoheitli-

chen Fragen beschäftigenden Stelle ausserhalb der PTT-Betriebe, andererseits eine Neuorientierung der Strukturen beim Bundesunternehmen. Im Lichte der neuesten Entwicklungen bedarf auch das Postwesen einer Neuregulierung in Richtung Liberalisierung.

Der Bundesrat setzt sich zum Ziel, ein wettbewerbsfähiges Kommunikationssystem zu schaffen, den Kommunikationsstandort Schweiz attraktiv zu gestalten und eine flächendeckende Grundversorgung sicherzustellen. Dabei ist die internationale Zusammenarbeit und insbesondere auch jene auf europäischer Ebene zu vertiefen. Die PTT-Betriebe werden sich im neu liberalisierten Markt stärker am Wettbewerb orientieren und neue Organisations-, Finanz- und Führungsstrukturen einführen. Sie werden ihren Auftrag zur Sicherstellung der Infrastruktur nachkommen und in weiteren Marktsegmenten gezielt Schwerpunkte setzen und eine starke Stellung anstreben. Die Frage der gemeinwirtschaftlichen Leistungen muss gelöst werden. Um diese Zeile umzusetzen, wird der Bundesrat:

- *die Vollzugsverordnungen zu den neuen gesetzlichen Grundlagen rasch erlassen und die PTT-Betriebe von hoheitlichen Aufgaben entlasten;*
- *in einem ersten Schritt die Unternehmensstruktur der PTT-Betriebe im bestehenden gesetzlichen Rahmen unter Wahrung der PTT als öffentlich-rechtliche Anstalt einer Reorganisation zuführen, indem dem Post- und dem Fernmeldedepartement vermehrt betriebliche und wirtschaftliche Selbständigkeit und Verantwortung zuerkannt sowie die Führung der Gesamtunternehmung durch Gewähren grösserer unternehmerischer Freiheit gestärkt werden. Dazu gehört namentlich vermehrte Eigenständigkeit der PTT-Betriebe in tarifpolitischen Fragen. In einem zweiten Schritt soll eine Revision des PTT-Organisationsgesetzes eingeleitet werden;*
- *die Frage der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen angehen;*
- *die internationalen Harmonisierungsbestrebungen insbesondere im Bereich der technischen Normen und Ausrüstungen im Rahmen von Organisationen wie der internationalen Fernmeldeunion (UIT), diversen EFTA/EG-Gremien, Normungsinstitutionen, Gremien der CEPT und andern mehr nach Kräften unterstützen;*
- *die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Postwesens überprüfen und allenfalls revidieren.*

5.2 Finanzielle Aspekte

Der Themenbereich Raumordnung, Umwelt und Infrastruktur umfasst eine breite Palette von Politiken. Mit fast einem Drittel der Gesamtausgaben handelt es sich um das ausgabenträchtigste Aufgabenfeld des Bundes. In den nachstehenden Zahlen sind die Sanierungsmassnahmen - gezielte und lineare Kürzungen - noch nicht enthalten.

Raumordnung - Umwelt - Infrastruktur

Tabelle 8

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			△	∅ %
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95	
Total	8 981	9 751	10 737	11 222	11 754		7,0
△% Vorjahr		8,6	10,1	4,5	4,7		
- Raumordnung	123	95	85	85	86		-8,6
- Umweltschutz	239	308	349	354	358		10,6
- Gewässer	89	85	87	91	98		2,4
- Natur- und Landschaftsschutz	36	40	46	49	53		10,2
- Forstwirtschaft							
/ Lawinenverbauungen	290	268	303	336	369		6,2
- Landwirtschaft	2 684	3 042	3 219	3 371	3 543		7,2
- Energie	134	203	222	241	261		18,1
- Verkehr	5 386	5 710	6 426	6 695	6 986		6,7

Die Ausgaben für Raumordnung bleiben in den Jahren 1993-1995 praktisch konstant. Finanziell ins Gewicht fallen die Ausgaben für die Investitionshilfe im Berggebiet, wofür ein Betrag von jährlich 56 Millionen vorgesehen ist. In der Dezembersession 1991 stockten die eidgenössischen Räte diesen Betrag für 1992 auf.

Die Ausgaben im Bereich Umweltschutz steigen im Planungszeitraum um 10,6 Prozent. Im Mittelpunkt der Massnahmen stehen die Ausgaben für den Gewässerschutz und die Kehrichtverbrennung sowie die Umweltforschung. Steigende Aufwendungen ergeben sich beim Natur- und Landschaftsschutz als Folge der Einfügung des Biotop- und Moorlandschaftsschutzes in das Natur- und Heimatschutzgesetz sowie der Verwirklichung des Landschaftsschutzkonzeptes.

Im Bereich Forstwirtschaft und Lawinenverbauungen ergeben sich steigende Aufwendungen aufgrund der Inkraftsetzung des neuen Waldgesetzes. Ins Gewicht fallende Mehraufwendungen entstehen

insbesondere aus der Einführung von Bewirtschaftungsbeiträgen, wofür 1993-1995 rund 170 Millionen vorgesehen sind.

Bei den Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung resultieren bedeutende Mehraufwendungen als Folge der vermehrten Ausrichtung von Direktzahlungen. Für ergänzende Direktzahlungen und Öko-Beiträge im Sinne der neuen Artikel 31a und 31b des Landwirtschaftsgesetzes sind 1993-1995 insgesamt 840 Millionen Mehraufwendungen eingeplant. Demgegenüber stabilisieren sich die Ausgaben für Preis- und Absatzsicherung auf hohem Niveau (rund 1,5 Mia. jährlich). Weiterhin steigende Tendenz weisen die Ausgaben für landwirtschaftliche Forschung und Beratung auf (+6,4%).

Ausgaben für die Landwirtschaft

Tabelle 9

in Mio	V 1991	V 1992	Legislaturfinanzplan 1993	1994	1995	△ %
						1991/95
Total	2 684	3 042	3 219	3 371	3 543	7,2
△% Vorjahr			13,3	5,8	4,7	5,1
davon						
- Preis- und Absatzsicherung	1 419	1 474	1 467	1 481	1 506	1,5
- Direktzahlungen	727	1 126	1 291	1 412	1 554	17,8
- Verbesserung der Produktionsgrundlagen	273	233	238	248	244	-2,8
- Forschung und Beratung	155	170	183	189	198	6,4

Der Energiebereich weist durch das Inkrafttreten des Energienutzungsbeschlusses und durch das Aktionsprogramm "Energie 2000" eine deutlich überdurchschnittliche Wachstumsrate auf. Neben der Förderung von Pilot- und Demonstrationsanlagen, der Abwärmenutzung und der erneuerbaren Energien, fallen vor allem die Ausgaben für die Energieforschung ins Gewicht. Sie nehmen in den Jahren um 1991-1995 um jährlich durchschnittlich 18,1 Prozent zu.

Ausgaben für den Verkehr**Tabelle 10**

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			△	ϕ	%
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95		
Total	5 386	5 710	6 426	6 695	6 986		6,7	
△% Vorjahr		6,0	12,5	4,2	4,3			
- Strassen	2 690	2 551	3 044	3 267	3 431		6,3	
- Öffentlicher Verkehr	2 386	2 787	2 952	2 985	3 081		6,6	
- übriges	310	372	430	443	474		11,2	

Die Verkehrsausgaben steigen insgesamt um 1,6 Milliarden auf sieben Milliarden an. Davon entfallen 1995 rund 49 Prozent auf den Strassenbereich und 44 Prozent auf den öffentlichen Verkehr. Die Anteile bleiben damit gegenüber 1991 praktisch stabil. Die restlichen Mittel werden vor allem von der Luftfahrt beansprucht.

Die Ausgaben im Strassenbereich basieren auf der im Sanierungsprogramm vorgesehenen Erhöhung des Treibstoffgrundzolles um 25 Rappen pro Liter. Einnahmenseitig ist die Erhöhung im Finanzplan noch nicht enthalten. Der Nationalstrassenbau steigt auf ein Niveau von rund 1,8 Milliarden. Mit den zusätzlichen Einnahmen könnte die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes beschleunigt werden. Zunehmend ins Gewicht fallen die Ausgaben für die Verkehrstrennungsmassnahmen, die Förderung des kombinierten Verkehrs, für strassenverkehrsbedingte Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen sowie den über Treibstoffzölle finanzierten Anteil des Alpentransites. Dank der vorgesehenen Treibstoffzollerhöhung erhalten die Kantone auch höhere, nicht werkgebundene Beiträge. Für den ausserordentlichen Anteil sind jährlich 100 Millionen eingestellt. Verglichen mit dem Stand Ende 1991 vermindert sich die Rückstellung bis 1995 um 36 Prozent. Weiterführende Schätzungen weisen, trotz der 1995 erstmals berücksichtigten Zweckbindung der Strassenbenützungsabgaben, eine weitere Abnahme auf. Bis ins Jahr 2000 dürfte sich die Rückstellung auf rund 500 Millionen abbauen.

Zweckfinanzierte Strassenverkehrsausgaben**Tabelle 11**

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan		
	1991	1992	1993	1994	1995
Zweckfinanzierte Strassenverkehrsausgaben	2 993	2 917	3 446	3 729	3 929
Zweckgebundene Einnahmen*)	2 495	2 555	3 393	3 483	3 971
Stand Rückstellung	1 725	1 363	1 310	1 063	1 106

*) inklusive Treibstoffzollerhöhung von 25 Rappen, die einnahmenseitig im Finanzplan noch nicht berücksichtigt ist.

Beim öffentlichen Verkehr entwickeln sich die Ausgaben mit einer Zuwachsrate von 6,6 Prozent knapp unter dem durchschnittlichen Wachstum. Das Sanierungsprogramm sieht unter anderem eine stärkere Beteiligung der Kantone am Regionalverkehr vor. Diese soll über eine Änderung des Eisenbahngesetzes, des SBB-Gesetzes und des Leistungsauftrages SBB erfolgen. Die entsprechende Entlastung des Bundes ist im Finanzplan ab 1994 mit jährlich 100 Millionen enthalten. Bei den SBB verzeichnen vor allem die Infrastrukturleistung und die Abgeltung an den Huckepackverkehr ein überdurchschnittliches Wachstum. Bei den konzessionierten Transportunternehmen (KTU) entwickeln sich die Betriebsbeiträge (Abgeltung, Tarifannäherung, Autoverlad, Defizitdeckung) wegen der stärkeren Beteiligung der Kantone am Regionalverkehr sowie dem Wegfall der befristeten Tariferleichterungen ab 1993 unter den Gesamtausgaben. Eine markante Ausgabensteigerung ist jedoch bei den Investitionen (technische Verbesserungen, Vereina-Bahn, Huckepack-Korridor Lötschberg, Verkehrstrennungsmassnahmen, Alpentransit) zu verzeichnen. Für den Alpentransit Gotthard und Lötschberg sowie für Projektierungskosten für die Integration der Ostschweiz in das Alpentransitkonzept sind jährlich rund 80 Millionen (1993) bis 170 Millionen (1995) eingestellt. Zusätzlich werden den SBB im gleichen Zeitraum rund 60 Millionen (1993) bis 190 Millionen (1995) Darlehen als Baukredite für den Alpentransit Gotthard zur Verfügung gestellt. In diesen Zahlen sind die Bauausgaben für die Integration der Ostschweiz in das Alpentransitkonzept noch nicht berücksichtigt (vgl. die Ausführungen über die Finanzierung des Alpentransits in Ziff. V. 2.2).

6 Soziale Sicherheit/Gesundheit - Gleichstellung von Frau und Mann - Kultur

Die demographischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und europapolitischen Entwicklungen der letzten Jahre haben die schweizerische Gesellschaft und ihre Institutionen des sozialen Ausgleichs nachhaltig verändert. Unsere kulturellen Traditionen, unser Selbstverständnis als Schweizerinnen und Schweizer sowie das Verhältnis zwischen Frau und Mann und zwischen den Generationen sind nachhaltig herausgefordert. Einzelne Veränderungen sind von herausragender Bedeutung.

Die sozialen Wertvorstellungen sowie die Familien- und Lebensformen haben sich gewandelt. Im Zentrum dieser Entwicklung stehen das geänderte Rollenverständnis der Frau in Familie und Gesellschaft und das Bedürfnis nach individueller Gestaltung von Arbeitszeit und Freizeit; ebenso nimmt die Ausrichtung auf kulturelle Güter aus dem Ausland zu. Im weiteren fordern die wissenschaftlich-technische sowie die wirtschaftliche Entwicklung von den Erwerbstägigen immer grössere Mobilität und Anpassungsfähigkeit. Schliesslich wird die Bevölkerung im Verlaufe des ersten Viertels des nächsten Jahrhunderts stagnieren oder gar abnehmen, die Lebenserwartung und damit die Zahl älterer Menschen hingegen nimmt weiter zu.

Im Bereich der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens schaffen diese Entwicklungen grundsätzliche Probleme. Die Rentenkosten sowie der Pflegebedarf für Hochbetagte nehmen stark zu, und der Bedarf an flexibleren und differenzierten Leistungsangeboten steigt. Ferner ist die Stellung der Frau im System der sozialen Sicherheit neu zu definieren. Schliesslich muss sich die Gesellschaft auch der wachsenden Armut sowie der zunehmenden Einkommensunterschiede in der Schweiz annehmen. Davon betroffen sind vor allem alleinstehende Frauen, Alleinerziehende, Suchtkranke, Behinderte mit kleinem Einkommen, pflegebedürftige Kranke und ausgesteuerte Arbeitslose. Die Instrumente der sozialen Sicherheit müssen deshalb auf Lücken hin untersucht, angepasst und besser aufeinander abgestimmt werden. Im Vordergrund steht die Ueberprüfung des Dreisäulenkonzepts, verbunden mit der Revision der AHV und der beruflichen Vorsorge.

Auch im Gesundheitswesen ist die Kostenfrage von zentraler Bedeutung. Der weitaus grösste Teil der Mittel wird für die Wiederherstellung der Gesundheit verwendet. Freiwilligen Betreuungs-, Pflege- und Dienstleistungen ist deshalb ein neuer Stellenwert zuzuweisen. Vermehrt sind Ansätze zu suchen, die über Gesundheitsschutz und gesundheitsfördernde Massnahmen, insbesondere eine konsequenteren Umsetzung der Erfahrungen im Präventionsbereich, eine kostensenkende Wirkung erzielen. Ueber die Kostenentwicklung hinaus werden aber auch Probleme um potentielle Risiken für gewisse Bevölkerungsgruppen immer bedeutender, beispielsweise Fragen der Gentechnologie, der Strahlen- und Umweltbelastung. Es gilt, diese Entwicklung frühzeitig zu erkennen und Lösungsansätze zu entwickeln.

Bei der rechtlichen Gleichstellung von Frau und Mann konnten seit deren Verankerung in der Bundesverfassung vor rund zehn Jahren einige wichtige Rechtsbereiche revidiert werden. Eine Reihe von Erlassen ist jedoch revisionsbedürftig, und es sind geeignete Mittel zur Umsetzung des Verfassungsauftrages zu suchen. Dabei ist davon auszugehen, dass Erwerbsarbeit einerseits sowie Familien- und Betreuungsarbeit andererseits gleichwertig sind und deren Vereinbarkeit unverzichtbar für eine erfolgreiche Gleichstellungspolitik ist. Zudem ist bei der Prüfung einzelner Massnahmen jeweils eine Würdigung der gesamtgesellschaftlichen Stellung der Geschlechter vorzunehmen. Einzelaspekte alleine können zu verkürzten Einschätzungen führen, die nicht im Sinne des Verfassungsgebots von Artikel 4 Absatz 2 ausfallen. So sind bei der Prüfung des Rentenalters oder bei der Diskussion um den arbeitsgesetzlichen Sonderschutz für Frauen jeweils die mangelnde Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, die fehlende Lohngleichheit und die Mehrfachbelastung vieler Frauen sowie ihre im Dienste der Gesellschaft geleistete freiwillige Arbeit zu berücksichtigen. Der Gleichstellung von Erwerbsarbeit und Familien- und Betreuungsarbeit sowie ihren Auswirkungen ist auch bei der Revision des Ehescheidungsrechts Rechnung zu tragen.

Mit den europapolitischen sowie kommunikationstechnischen Entwicklungen der letzten Jahre sind auch die ideellen Grundlagen der Schweiz Veränderungen unterworfen. Gegenüber früher ist sie vermehrt aufgerufen, ihre Erfahrungen, die aus einem engen Zusammenleben verschiedener Kulturen und Sprachen fliessen, auf internationaler Ebene aktiv einzubringen. Dennoch ist im kulturellen Bereich - zumindest im europäischen Zusammenhang gesehen - eine gewisse Sonderstellung der Schweiz nicht zu leugnen. Anders als viele der "klassischen" Nationalstaaten, baut die Staatsidee der Schweiz nicht auf der Einheit von Volk, Sprache und Kultur auf; vielmehr versteht sich unser Land bewusst als multikultureller

Staatsverband. Die Schweiz, im Schnittfeld dreier grosser europäischer Sprachkulturen, ist sowohl ein "germanisches" wie auch ein "lateinisches" Gemeinwesen.

Der Bund hält sich im kulturpolitischen Bereich deshalb seit jeher zurück und überlässt einen Grossteil der Initiativen und Förderungsaktivitäten bewusst Privaten, Gemeinden und Kantonen. Trotzdem ist nicht zu übersehen, dass in den letzten Jahren Private, Gemeinden und Kantone vermehrt die Mithilfe des Bundes im kulturpolitischen Bereich ausdrücklich gewünscht und gesucht haben. Kultur und kulturelle Aktivitäten werden in der modernen Gesellschaft auch vermehrt als sinnstiftende Elemente für die Entwicklung des Individuums und ganzer sozialer Gruppen in Arbeitswelt und Freizeit begriffen. Hinzu kommt, dass auch der kulturelle Austausch mit dem Ausland in den letzten Jahren eine bemerkenswerte Intensivierung erfahren hat. Bei allen Vorzügen schafft die wachsende Kooperation der einzelnen Sprachregionen mit dem jeweiligen gleichsprachigen Ausland jedoch auch Probleme für den kulturellen Zusammenhalt und den Austausch zwischen den Landesteilen und Sprachregionen. Das verlangt neue kulturpolitische Ueberlegungen auf allen staatlichen Ebenen, nicht zuletzt auch von Seiten des Bundes: zum Stellenwert der Kultur für den staatlichen Zusammenhalt, aber auch als Rahmenbedingung für staatliches Handeln und seine Wirksamkeit.

6.1 Ziele und Massnahmen

6.1.1 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; Familie

Ziel 46: Anpassung der Vorschriften zur sozialen Sicherheit an soziokulturelle, demographisch-wirtschaftliche und europapolitische Veränderungen

Im Bereich des Systems der sozialen Sicherheit besteht ein starker Reformdruck, der unter anderem auch in verschiedenen Volksinitiativen und parlamentarischen Vorstössen zum Ausdruck kommt. Wesentliche Einflüsse auf die Ausgestaltung der sozialen Sicherheit ergeben sich zudem aus den europapolitischen Entwicklungen. Das eidgenössische Departement des Innern hat fünf Experten beauftragt, das gegenwärtige System der Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliden-Vorsorge wissenschaftlich zu überprüfen und die Probleme, die sich aufgrund der absehbaren demographischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung stellen, zu bearbeiten. Diese Expertisen sollen in einem Bericht ausgewertet werden und die Grundsätze für die Weiterentwicklung des System der sozialen Sicherheit liefern. Dies gilt sowohl für die Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung als auch für die berufliche Vorsorge, deren gesetzliche Grundlage bis 1994 laut Verfassung und Gesetz zu revidieren ist.

Bei einer Vielzahl der Revisionsvorhaben geht es auch um eine Besserstellung der Frau. Dies wird vor allem über eine Weiterentwicklung der AHV geschehen. Ebenso soll die Situation der Frau mit der Errichtung einer Mutterschaftsversicherung verbessert werden, wie dies Bundesverfassung und eine Standesinitiative des Kantons Genf verlangen. Weiter beabsichtigt der Bundesrat, mit der Neugestaltung der männlichen Wehr- und Schutzdienstpflicht auch eine bessere Abgeltung der nicht entlohnten Arbeit im Haushalt zu erreichen. Schliesslich soll in Beachtung des 1988 in Kraft getretenen neuen Eherechts, welches den Ehegatten eine flexiblere Aufgabenteilung in der Familie ermöglichen will, die Einführung einer Zulage für Erziehungsaufgaben in der Erwerbsersatzordnung geprüft werden. Der Bundesrat wird:

- die **Drei-Säulen-Konzeption der AHV/IV-Vorsorge** überprüfen. Er wird sich auf die aus den fünf Expertenberichten gewonnenen Erkenntnisse abstützen und diese in koordinierter Weise in die künftigen Revisionen in der Sozialgesetzgebung einfließen lassen;
- eine Vorlage zu einer **11. AHV-Revision** ausarbeiten, die auf der Grundlage der überprüften Drei-Säulen-Konzeption den Modus der Existenzsicherung durch die Erste Säule, die langfristige Finanzierung, die Flexibilisierung des Rentenanspruchs sowie, je nach Resultat der parlamentarischen Beratung zur 10. AHV-Revision, allenfalls die Einführung zivilstandsunabhängiger Renten zum Gegenstand haben wird;
- auf der Grundlage von vorgängig erarbeiteten Revisionsgrundsätzen eine Botschaft für eine **1. Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)** unterbreiten;
- eine Botschaft für eine **3. Revision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen** vorlegen, die das nötige Zusammenspiel dieser Bedarfsleistung mit der Drei-Säulen-Konzeption gewährleistet;
- die Vorschriften über die Wohneigentumsförderung in der 2. Säule revidieren;
- einen Gesetzesentwurf für eine **Mutterschaftsversicherung** unterbreiten, die den bezahlten Mutterschaftsurlaub für Arbeitnehmerinnen und Bedarfsleistungen für nichterwerbstätige und für selbständig erwerbende Frauen beinhalten soll;
- eine Botschaft für die **6. Revision des Bundesgesetzes über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee und Zivilschutz (EOG)** ausarbeiten;
- einen neuen Bericht über die **Altersfragen in der Schweiz** vorlegen. Schwerpunkte sind die gesellschaftlichen Auswirkungen der Alterung, das Verhältnis zwischen den einzelnen Generationen, die Zunahme von Fällen mit psychogeriatrischen Störungen, Fragen um Sterben und Tod sowie der zukünftige qualitative Personalbedarf für Pflege und Betreuung im Alter;
- einen Bericht zur **Neuen Armut** unterbreiten und darin darlegen, welche praktischen und dringenden Massnahmen seitens des Bundes in Ergänzung der kantonalen und kommunalen Anstrengungen bei der Bekämpfung der Armut zu unternehmen sind.

6.1.2 Gesundheitsvorsorge, Krankenversicherung, Suchtbekämpfung

Ziel 47: Förderung des Gesundheitsverständnisses und des Risikobewusstseins; Wiederherstellung der Gesundheit; Verbesserung des Schutzes vor gesundheitsgefährdenden Substanzen, Strahlen und Arbeitsbedingungen

Gesundheit ist ein Gut, bei welchem gesellschaftliche Rahmenbedingungen und eigenes Verhalten von grosser Bedeutung sind. Viele gesundheitlichen Probleme sind eine Folge des persönlichen Lebensstils und Verhaltens, wobei soziale Umstände eine entscheidene Rolle spielen. Die Bevölkerung im allgemeinen und spezifische Gruppen im speziellen sind über die auslösenden Faktoren aufzuklären. Das Risikobewusstsein und das Gesundheitsverständnis sind zu fördern, und es sind Motivationshilfen und Handlungsanleitungen für gesundheitsförderndes Verhalten anzubieten. Die Gesundheit einzelner betroffener Personen wie auch diejenige ganzer Bevölkerungsgruppen soll Vorrang vor rein wirtschaftlichen Ueberlegungen haben.

Die gesundheitspolitischen Schwerpunkte sollen bei der Gesundheitsförderung, der Wiederherstellung der Gesundheit und beim Gesundheitsschutz gesetzt werden.

Im Bereich der Gesundheitsförderung stehen Aids und Sexualverhalten, Suchtprävention, Umwelteinflüsse, Lebensqualität, Freizeitverhalten, Alkohol- und Tabakprävention und im besonderen die Drogenpolitik im Vordergrund. Hauptziel der Drogenpolitik, die nicht allein mit den Mitteln polizeilicher Repression geführt werden kann, ist die Stabilisierung der Zahl der Drogensüchtigen bis 1993 und die Reduktion um 20 Prozent bis 1996. Durch Massnahmen der Prävention soll die Zahl der Einsteiger reduziert und die Zahl der Aussteiger durch Betreuungsmassnahmen der Kantone gefördert werden. Der Bundesrat wird:

- *mit einer Revision des Betäubungsmittelgesetzes die Voraussetzungen für die Ratifikation diesbezüglicher internationaler Uebereinkommen schaffen;*

- ein verstärktes Bundesengagement im Präventiv- und Forschungsbereich auslösen, wobei mittels wissenschaftlich begleiteter und zahlenmäßig beschränkter Versuche die Wirksamkeit der möglichen Massnahmen zur Bekämpfung des Drogenproblems überprüft werden soll;
- seine Anstrengungen im Bereich der Suchtmittelbekämpfung, besonders bei Alkohol und Tabak, verstärkt weiterführen. Der Bundesrat will in der Abwehr von Aids und in der Bewältigung der Folgeprobleme seine führende Rolle weiterhin wahrnehmen und gleichzeitig sicherstellen, dass die notwendigen Aufgaben kantonal und regional erfüllt werden;
- aus gesundheitspolitischen Gründen mit einer kostenneutralen Revision des Bundesgesetzes über Turnen und Sport den Breitensport fördern.

Der Bereich Wiederherstellung der Gesundheit ist einer starken Wandlung unterworfen. Die Ansprüche der Menschen steigen mit den umfassenderen Möglichkeiten der Medizin. Nicht alles, was technisch machbar ist, ist gesundheitspolitisch indessen wünschbar oder ethisch unproblematisch. Auf nicht effiziente oder gar unwirksame Investitionen muss verzichtet werden. Neue Technologien und Entwicklungen sollen sinnvoll in das Gesundheitssystem integriert und deren Auswirkungen gesamthaft beurteilt werden. Der Bundesrat wird:

- die Ausführungsgesetzgebung zum Verfassungsartikel zur Fortpflanzungs- und Gentechnologie ausarbeiten. Für den Teil Fortpflanzungsmedizin/Genomanalyse soll ein Bundesgesetz ausgearbeitet werden, das die Voraussetzungen für die Anwendung der sogenannten "Fortpflanzungshilfe" und die zulässige Anwendung der Genomanalyse in den Grundsätzen näher umschreibt sowie den Zugang zu den Daten über die Abstammung regelt. Ferner werden das ZGB und StGB an die neue Verfassungsbestimmung angepasst. Fragen der gentechnologischen Entwicklung werden schliesslich im Rahmen der Revisionen der Umweltschutz- sowie der Lebensmittelgesetzgebung behandelt;
- die bestehenden gesetzlichen Grundlagen zur Kontrolle gentechnisch hergestellter Heilmittel überprüfen. Dabei sollen Nutzen und Risiken der neuen Technologie sorgfältig abgewogen sowie Kontrollstrategien und Sicherungsverfahren erarbeitet werden.

Im Bereich Gesundheitsschutz stehen Risiken im Vordergrund, welche bei technischen Unfällen oder menschlichem Versagen heute die Gesundheit ganzer Bevölkerungsgruppen gefährden. Verbesserungen für den Schutz vor gesundheitsgefährdenden Substanzen und mikrobiologischen Erregern in der Nahrung sowie eine Begrenzung der Strahlenbelastung lassen sich indessen vielfach durch technische oder organisatorische Massnahmen sowie geeignete Information erreichen. Dasselbe

gilt für gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen. Direkten und indirekten Einwirkungen von Stoffen und Produkten auf den Menschen soll mit einer verschärften Giftkontrolle vermehrt Beachtung geschenkt werden. Ebenso muss die Kontrolle von Heilmitteln und anderen beim Menschen verwendeten Stoffen, zum Beispiel künstlichen Implantaten, verbessert werden. Außerdem sind Ein- und Ausfuhr von Arzneimitteln zu überwachen. Diese und andere Massnahmen sind auch Gegenstand der vom Bundesrat unterzeichneten Europäischen Charta Umwelt und Gesundheit von 1989. Der Bundesrat wird:

- *ein Bundesgesetz für die Organisation der Grenzkontrolle für Heilmittel vorlegen. Dieses soll erlauben, das damit verbundene Risikopotential zum Schutz der Gesundheit besser zu überwachen, illegale Einsätze von importierten, nicht registrierten Heilmitteln zu verhindern sowie für den Export von Medikamenten eine Grenzkontrolle einzuführen;*
- *eine Botschaft für eine Revision des Epidemiengesetzes vorbereiten. Zentrale Anliegen sind die Stärkung der Selbstverantwortung, die Anpassung der grenzsanitätsdienstlichen Massnahmen und der Kontrollpraxis bei immunbiologischen Substanzen an die europäische Rechtslage und die Schliessung von Gesetzeslücken bei der Durchführung von epidemiologischen Untersuchungen.*

6.1.3 Innovation und Kosteneindämmung

Ziel 48: Förderung neuer Formen von sozialen Dienstleistungen; Bereitstellung von wissenschaftlichen Entscheidgrundlagen; Hemmung der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen und in der Sozialversicherung

Wegen der zunehmenden Alterung unserer Bevölkerung nimmt die Zahl der betreuungsbedürftigen Betagten rasch zu. Pflege und Betreuung der betagten Mitmenschen werden in Verbindung mit dem Phänomen der Neuen Armut zur grossen Aufgabe der kommenden Jahre. Der Mangel an Betreuungspersonal und die rapide zunehmenden Kosten der stationären Spitalbehandlung verschärfen die Situation und fordern den Einbau innovativer Lösungen in das System der sozialen Sicherheit unter Einbezug von bereits vorhandenen Institutionen sowie der Betagten selbst. Die zunehmende Verknappung der finanziellen öffentlichen und privaten Mittel, die für die Deckung der Ge-

sundheitsversorgung zur Verfügung gestellt werden können, erfordern einen noch besseren Einsatz der vorhandenen Mittel. Wirksamkeit, Nutzen und Ueberprüfbarkeit verschiedener Interventionen im Bereich der klassischen Medizin müssen transparenter werden.

Um die notwendigen und zielgerichteten Anpassungen vorzubereiten, sind zuverlässige Entscheidgrundlagen unabdingbar. Gesamtschweizerisch vergleichbare Daten, zum Beispiel über Erkrankungshäufigkeiten, gesundheitsrelevantes Verhalten, Inanspruchnahme von Leistungen und deren Kosten, sind unabdingbar. Sowohl im Gesundheitswesen wie auch in der sozialen Sicherheit fehlt bisher eine Gesamtschau über Ausgaben, Finanzierung und Leistungsempfänger in allen Bereichen. Unerlässlich sind systematische Informationen über die Entwicklung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung, deren Gesundheitsverhalten, den Wandel in den Familienstrukturen, die Verbreitung der Armut und die empfundenen Lücken im System der sozialen Sicherheit. Der Bundesrat wird:

- *ausgehend von den bereits erwähnten Berichten über Altersfragen und zur Neuen Armut sowie von einer Neubeurteilung der Drei-Säulen-Konzeption auch die längerfristigen Probleme angehen. Dazu werden namentlich die Förderung und die bessere Koordination der spitälexternen Haus- und Krankenpflege gehören;*
- *die laufenden Verordnungsänderungen in der Krankenversicherung dazu benützen, das Prinzip der gegenseitigen Solidarität weiter zu stärken sowie die Kostenentwicklung einzudämmen;*
- *durch die Einführung einer repräsentativen Haushaltserhebung über die Gesundheit die Datenlage verbessern und damit die zukünftige Planung von gesundheitspolitischen Massnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit sicherstellen;*
- *ein Sozial- und Gesundheitsbudget erstellen. Dieses wird die statistischen Angaben liefern, um Perspektiven der künftigen Sozialpolitik zu entwickeln und zu überprüfen. Das Sozialbudget wird insbesondere ermöglichen, die zeitliche Entwicklung der Ausgaben sowie deren Finanzierung und die Umverteilung der Mittel darzustellen;*
- *mit einer repräsentativen Erhebung die Entstehung und die Verteilung neuer Familienformen untersuchen und damit Grundlagen zur Ueberprüfung der heutigen Familienpolitik und zur Planung sozialpolitischer Massnahmen zugunsten der Familie bereitstellen.*

6.1.4 Gleichstellung von Frau und Mann; Familienrecht

Ziel 49: Europafähigkeit der schweizerischen Rechts- und Gesellschaftspolitik in Frauen- und Gleichstellungsfragen

Im europäischen Raum verfügen die meisten Staaten über differenzierte Programme zur Frauen- und Gleichstellungsförderung. Die EG hat seit 1975 fünf Richtlinien zur Gleichstellung von Frau und Mann im Bereich der Lohngleichheit, der Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt sowie in der sozialen Sicherheit erlassen, die von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Sie alle werden relevanter Bestandteil des 'acquis communautaire' bilden.

Der Ausbau der schweizerischen Gesetzgebung in Gleichstellungsfragen und die Entwicklung einer Gleichstellungspolitik drängt sich nicht nur im Zusammenhang mit einer Annäherung an die EG auf. Sie sind auch und in erster Linie Gegenstand eines klaren Auftrages der Bundesverfassung. Ziel des Gleichbehandlungsgebotes von Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung ist neben der Realisierung der Rechtsgleichheit auch die Verwirklichung einer tatsächlichen Gleichstellung und Chancengleichheit von Frau und Mann. Hier konnten in den letzten zehn Jahren insbesondere im Bereich der Lohngleichheit und der beruflichen Gleichstellung nur geringe Verbesserungen erreicht werden. So enthält das Rechtsetzungsprogramm des Bundesrates vom 26. Februar 1986 eine Reihe rechtlicher Ungleichheiten, deren Beseitigung noch aussteht. Revisionsbedürftig sind namentlich Teile des Sozialversicherungsrechts. Zur Umsetzung des Verfassungsauftrages beitragen können auch Massnahmen zur Chancengleichheit im Berufsleben, wie es im Schlussbericht "Lohngleichheit von Frau und Mann" (1988) der vom EJPD eingesetzten Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurde. Diverse Massnahmen bedürfen jedoch vorerst einer gesetzlichen Grundlage. Der Bundesrat wird:

- *ein Gleichstellungsgesetz vorlegen, das drei Massnahmengruppen umfasst: Für die erleichterte gerichtliche Durchsetzung des Lohngleichheitsanspruchs sind die Einführung kantonaler Vermittlungsstellen, die Einführung einer Beweislasterleichterung, der Verbandsklage und ein Ausbau des Kündigungsschutzes vorgesehen. Bei den Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt stehen die Subventionierung von konkreten Förderungsprogrammen, fachkundige Beratung sowie ein gesetzliches Diskrimi-*

nierungsverbot für den Erwerbsbereich im Vordergrund. Als organisatorische Massnahme strebt das Gesetz schliesslich einen Ausbau des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann an;

- *im Zuge der Umsetzung des Rechtsetzungsprogramms "Gleiche Rechte für Mann und Frau" von 1986 die Ratifikation der UNO-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau von 1979 beantragen.*

Ziel 50: Anpassung des Scheidungsrechts an die geänderte soziale Realität

Das Eheschliessungs- und Scheidungsrecht sind revisionsbedürftig. Schwerpunkt der Revision wird das Scheidungsrecht sein, welches möglichst verschuldensunabhängig und mit Blick auf eine gemeinsame Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen auszustalten ist. Der Vorentwurf des Bundesrates wird folgende Grundsätze enthalten: Förderung der Verständigung der Ehegatten über ihre Scheidung, namentlich Einführung einer Scheidung auf gemeinsames Begehr; Neuregelung der übrigen Scheidungsgründe, die möglichst verschuldensunabhängig ausgestaltet werden sollen; hälftige Teilung der in der zweiten Säule gesparten Anwartschaften gegenüber einer Einrichtung der beruflichen Vorsorge; gerechte Regelung des nachehelichen Unterhalts, der die grundsätzliche Gleichwertigkeit von Erwerbsarbeit einerseits und Familien- und Betreuungsarbeit andererseits berücksichtigt; bestmögliche Wahrung der Kindesinteressen und Möglichkeit der gemeinsamen elterlichen Gewalt der Eltern nach ihrer Scheidung. Das Eheschliessungsrecht soll vereinfacht werden. Weiter sind die Bestimmungen über die Beurkundung des Personenstandes zu revidieren. Der Bundesrat wird:

- *einen Revisionsentwurf zum Eheschliessungs- und Ehescheidungsrecht vorlegen.*

6.1.5 Kulturförderung; Sprachen- und Jugendpolitik

Ziel 51: Verstärkung des Bundesengagements im Kulturförderungsbereich

Die Anstrengungen von Gemeinden und Kantonen im Bereich der Kulturförderung sind in den letzten Jahren zwar unterschiedlich stark, doch insgesamt deutlich angestiegen. Gleichzeitig wird deutlich, dass viele, heute als kommunal oder kantonal deklarierte Aufgaben im Kulturförderungsbereich, wie beispielsweise die künstlerische Aus- und Weiterbildung, von ihrer Dimension und Aufgabenstellung her im Grunde als gemeinsame Aufgabe aller staatlichen Ebenen begriffen werden müssen. Ebenso wenig entsprechen sich oftmals Tätigkeit von Kulturinstitutionen und herkömmliche kulturpolitische Aufgabenverteilung: viele kulturelle Organisationen nehmen heute nationale und internationale Aufgaben wahr.

Um sein Engagement in der Kulturförderung verfassungsmässig klar zu regeln, hat der Bund eine neue Vorlage zu einem Kulturartikel sowie eine Vorlage zur Revision des Sprachenartikels unterbreitet. Beide Verfassungsänderungen bedürfen indessen noch der Zustimmung durch Bundesversammlung, Volk und Stände. Ausgehend davon soll die Kulturförderung gezielt in diesem Sinne gestärkt werden.

Handlungsbedarf besteht auch im Bereich des Kulturgüterhandels. Hier verfügt die Schweiz im Gegensatz zu den meisten europäischen Staaten über keinerlei rechtliche Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Nicht ganz unbegründet sieht sich unser Land dem Vorwurf ausgesetzt, Umschlagplatz für den illegalen Handel mit ausländischen Kulturgütern zu sein. Der Bund wird bei einer Annahme des Kulturförderungsartikels:

- die Ausarbeitung einer mittelfristig wirksamen *Ausführungsge-setzgebung im Kulturförderungsbereich* vornehmen, wobei eine pragmatische Revision und Ergänzung der bisherigen kulturrechtlichen Erlasse angestrebt werden soll;
- die Filmförderung des Bundes weiterführen und insbesondere im Bereich der internationalen Zusammenarbeit weiter ausbauen. Zudem soll nach Inkrafttreten der revidierten Filmverordnung die Revision des Filmgesetzes weitergeführt werden;

- *unabhängig von der Ausarbeitung eines Kulturförderungsartikels das Problem des Kulturgüterhandels angehen und insbesondere die Frage einer Verfassungsbestimmung über die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern sowie einer Unterzeichnung der UNESCO-Konvention über die Mittel zur Bekämpfung des illegalen Imports, Exports und Eigentumsübergangs an Kulturgut vom 14. November 1970 prüfen.*

Ziel 52: Modernisierung des schweizerischen Bibliothekswesens; Verbesserung der kulturellen und wissenschaftlichen Information und Dokumentation

Nationale Identität umfasst in der Schweiz nicht nur die Verankerung im einzelnen Sprachraum und in einer bestimmten Region, sondern auch ein Bezug zum Bundesstaat als Ganzes. Namentlich mit Blick auf den beispiellosen technologischen Wandel und die wachsende Internationalisierung erwächst dem Bund daraus eine Förderungsaufgabe für kulturelles Schaffen, das über den kantonalen Rahmen hinausgeht.

Dies gilt insbesondere auch für kulturelle Infrastruktur. Technisch zeitgemäß ausgerüstete und vernetzte Bibliotheken sind eine der wichtigsten Voraussetzungen, um einen besseren Zugang zu wissenschaftlicher und kultureller Information sicherzustellen. Die informationstechnologische Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat das Bibliotheks- und Dokumentationswesen jedoch vor grosse Herausforderungen gestellt. Dies gilt auch für die wichtigste nationale Institution in diesem Bereich, die Schweizerische Landesbibliothek (SLB). Mangels fehlender Entwicklungskonzepte in den letzten 25 Jahren und einer modernen gesetzlichen Grundlage für eine sinnvolle Sammeltätigkeit wurden indessen praktisch keine neuen Investitionen getätigt, so dass die SLB im Verlaufe der letzten Jahrzehnte ihre Stellung als "Leitbibliothek" und Koordinationsorgan innerhalb des schweizerischen Bibliotheksnets wie auch ihre Funktion als Drehscheibe und Ansprechpartnerin auf internationalem Gebiet weitgehend verloren hat. Will die SLB die übrigen grossen Bibliotheken der Schweiz auch nicht ersetzen, so soll sie doch wieder "Leitbibliothek" für diese werden.

Kulturelle Informationen sind nicht nur für Forschung, Lehre und Kulturbetrieb unverzichtbar; sie sind auch für die Ausgestaltung staatlicher Massnahmen von grossem Nutzen. Die geschickte Auswahl der Themenbereiche und Bereitstellung entsprechender Informationen

erlauben es, politische Querbezüge zu erkennen und langfristig gesellschaftliche Entwicklungen zwecks Früherkennung gesellschaftspolitischer Probleme kontinuierlich zu beobachten.

Der Bundesrat

- *hat dem Parlament eine Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes vorlegen, mit welcher die unverzügliche Reorganisation der Schweizerischen Landesbibliothek und ihre Neustrukturierung als Informations- und Dienstleistungszentrum für Helvetica angestrebt wird;*
- *wird periodische Befragungen zu den sozio-kulturellen Verhältnissen spezifischer Gruppen, wie Frauen, Rentner, Ausländer und gewisse Minoritäten, sowie im institutionellen Bereich zur kulturellen Infrastruktur sowie finanziellen und institutionellen Grundlagen der Kulturförderung durchführen.*

Ziel 53: Verstärkung des Bundesengagements im Bereich der Förderung sprachlicher Minderheiten, des sprach-kulturellen Austausches zwischen den Landesteilen und des Jugend-austausches

Grundlegendes Merkmal unseres Landes ist seine Viersprachigkeit. Das Rätoromanische, in gewisser Hinsicht aber auch das Italienische, haben in der Schweiz indessen mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Im Falle des Rätoromanischen muss von einer eigentlichen Existenzbedrohung gesprochen werden, während das Italienische - aufgrund seines kulturell starken "Hinterlandes" Italien - nicht in seiner Existenz, wohl aber in seiner vollen Entfaltung und Substanz bedroht ist. Geringere gesamtschweizerische Durchsetzungsprobleme kennt das Französische. Trotzdem ist unverkennbar, dass gerade in der deutschen Schweiz die Fähigkeit und der Wille, das Französische als erste Fremdsprache zu akzeptieren, abnimmt; an dessen Stelle tritt immer mehr das Englische.

Anders als in sprachlich mehr oder weniger einheitlichen Nationalstaaten stellt der Vormarsch des Englischen für die multikulturelle Willensnation Schweiz eine sprachpolitische Herausforderung ersten Ranges dar. Die Stellung der Minderheitssprachen, namentlich in der deutschen Schweiz, sowie das sprachliche und kulturelle Verständnis zwischen den vier Sprachgruppen des Landes, müssen in den kommenden Jahren bewusst verstärkt werden. Vermehrte Beachtung soll auch der kulturelle Austausch zwischen den vier Sprachregionen finden.

Auch im Bereich des Sprachenrechts ist eine Verstärkung der Fördermassnahmen von der vorgängigen Schaffung einer klareren Rechtsgrundlage abhängig. Voraussetzung dafür ist indessen eine Annahme des revidierten Sprachenartikels 116 BV sowie der Erlass der entsprechenden Gesetzgebung.

Der Bundesrat wird:

- *das Bundesgesetz über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache revidieren, um Verwendungs- zweck und -ziele der Fördermittel erweitern zu können;*
- *eine allgemeine Ausführungsgesetzgebung zum neuen Sprachenartikel an die Hand nehmen. Sie wird mittel- und längerfristig eine umfassende Grundlage für die Förderung des Bundes im Bereich der Sprachenpolitik abgeben;*
- *den Jugendaustausch im ausserschulischen Bereich sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene unterstützen.*

6.1.6 Medien

Ziel 54: Konsequenter Vollzug der gesetzlichen Grundlagen im Bereich von Radio und Fernsehen

Die Massenmedien im allgemeinen und die intensiv genutzten elektronischen Medien Radio und Fernsehen im besonderen sind sowohl eigenständige kulturelle Phänomene als auch Vermittler und Produzenten von Kultur. Kulturelle Vielfalt, nationaler Zusammenhalt und auch die Offenheit gegenüber dem Ausland, Neuem und Unbekanntem, werden heute von Radio und Fernsehen zweifellos stark geprägt. Immer mehr werden über Medien vermittelte Ausschnitte der Realität als Realität schlechthin verstanden. Medienpolitik ist deshalb immer auch Kulturpolitik. Dieses Verständnis von Medienpolitik hat sich in Verfassung und Gesetz niedergeschlagen. In der Legislaturperiode 1991-1995 wird es insbesondere darum gehen, den verfassungsmässigen Leistungsauftrag für Radio und Fernsehen und damit die besondere Berücksichtigung sprachlicher und kultureller Minderheiten auch unter erschwerten inneren und äusseren Bedingungen zu erfüllen. Insbesondere ist am Gedanken der Solidarität und am Finanzausgleich zwischen den Sprachregionen festzuhalten. Der Bundesrat wird:

- *die Ausführungsbestimmungen zum Radio- und Fernsehgesetz sowie den Vollzug von Gesetz und Verordnung konsequent auf die Umsetzung der vom Gesetzgeber vorgegebenen medien-, staats- und kulturpolitischen Ziele ausrichten. Im Vordergrund steht dabei insbesondere der Ausgleich von Versorgungsdefiziten in bevölkerungs- und finanzschwachen Randregionen;*
- *die Konzentrationserscheinungen im Pressewesen beobachten und untersuchen. Gestützt auf die entsprechenden Erkenntnisse wird er nötigenfalls Massnahmen für die Erhaltung der Vielfalt und Unabhängigkeit der Presse und der Information treffen;*
- *die mediale Präsenz der Schweiz im Ausland, insbesondere in Europa, verstärken.*

6.2 Finanzielle Aspekte

Das Aufgabenfeld 'Soziale Sicherheit/Gesundheit - Gleichstellung von Frau und Mann - Kultur' weist die nachstehende Ausgabenentwicklung auf:

**Soziale Sicherheit, Gesundheit,
Gleichstellung, Kultur**

Tabelle 12

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			$\Delta \phi \%$
	1991	1992	1993	1994	1995	
Total	7 591	8 200	8 974	9 655	10 497	8,4
$\Delta\%$ Vorjahr		8,0	9,4	7,6	8,7	
- Sozialversicherungen	7 153	7 747	8 492	9 153	9 960	8,6
- Gesundheit	144	165	175	183	189	7,0
- Sport	79	97	98	105	116	10,1
- Kulturförderung	155	138	155	158	173	2,8
- Denkmalpflege	60	53	54	56	59	-0,4

Soziale Sicherheit und Gesundheit ist eines der wichtigsten Aufgabenfelder des Bundes. Die Ausgaben weisen in der Planungsperiode ein jährliches Wachstum von 8,4 Prozent oder über 700 Millionen auf. Gemäss Finanzplan wird 1995 die 10-Milliardengrenze überschritten. Der Kommentar bezieht sich auch in diesem Aufgabenfeld auf die Finanzplanzahlen vor Sanierung.

Sozialversicherungen**Tabelle 13**

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			△	Φ %
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95	
Sozialversicherungen	7 153	7 747	8 492	9 153	9 959		8,6
△% Vorjahr		8,3	9,6	7,8	8,8		
davon							
- Altersversicherung	3 380	3 666	4 156	4 557	4 622		8,1
- Invalidenversicherung	1 661	1 885	1 984	2 158	2 241		7,8
- Krankenversicherung	1 310	1 312	1 413	1 414	2 014		11,4
- Sonstige Sozialversicherungen	629	713	757	834	888		9,0

In der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge muss nach der Rentenerhöhung auf anfangs 1992 (jährliche Mehraufwendungen des Bundes von 520 Mio) als Folge der 10. AHV-Revision sowie von weiteren Rentenerhöhungen mit einer sich jährlich um rund 400 Millionen kumulierenden Mehrbelastung des Bundes gerechnet werden. Damit erwachsen dem Bund gegen Ende der Legislaturperiode allein aus der AHV Mehrausgaben in der Größenordnung von anderthalb Milliarden pro Jahr. Im Finanzplan nicht berücksichtigt sind allfällige Mehraufwendungen aus der Einführung einer Mutterschaftsversicherung.

Gemäss einem auf fünf Jahre befristeten Bundesbeschluss sind die Bundessubventionen an die Krankenkassen in den Jahren 1991-1995 auf höchstens 1,3 Milliarden festgelegt worden. Für befristete Sofortmassnahmen gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung wurden in den beiden Finanzplanjahren 1993 und 1994 je 100 Millionen berücksichtigt (Botschaft vom 6. November 1991).

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Totalrevision des BG über die Krankenversicherung bereits gegen Ende der Legislaturperiode zusätzliche Aufwendungen des Bundes verursachen wird. In Berücksichtigung dieser Tatsache ist für das Jahr 1995 ein zusätzlicher Betrag von 700 Millionen vorgesehen. Nicht berücksichtigt sind im Finanzplan die Mehraufwendungen der Krankenkasseninitiative (ab 1993: +1,5 Mia.).

Die Massnahmen zur Gesundheitsvorsorge und Suchtmittelbekämpfung sollen verstärkt weitergeführt werden. Insgesamt sind im Planungszeitraum bei einem durchschnittlichen jährlichen Ausgabenwachstum von rund 7 Prozent Ausgaben von fast 140 Millionen

vorgesehen. In der Finanzplanung nicht berücksichtigt ist der Mittelbedarf aus der in zeitlicher Hinsicht noch nicht bestimmten Ratifikation von drei internationalen Betäubungsmittel-Übereinkommen.

Das Gleichstellungsgesetz dürfte frühestens 1995 in Kraft treten. Die daraus erwachsenden jährlichen Ausgaben in der Größenordnung von drei bis fünf Millionen sind daher im Finanzplan nicht berücksichtigt.

Schwerpunktbereiche der Kulturförderung und Sprachenpolitik sind der Sprachen- und der Kulturförderungsartikel, wofür - positive Volksabstimmungen vorausgesetzt - für die Zeitperiode 1993-1995 insgesamt 24 Millionen vorgesehen sind.

IV INSTITUTIONENREFORM

1 Verfassungsordnung und Regierungsreform

Der starke Wandel der Rahmenbedingungen und der Grundlagen staatlicher Tätigkeit sowie die gewachsenen Anforderungen an den Staat verlangen nach einer grundsätzlichen Ueberprüfung seiner Organisation. Besonders sichtbar geworden ist dies im Bereich der Führungsstrukturen des Bundesrates. Die letzte umfassende Analyse zur Organisation von Regierung und Verwaltung geht auf Ende der siebziger Jahre zurück, als das neue Verwaltungsorganisationsgesetz geschaffen wurde. Abgesehen vom dauernden Aufgabenzuwachs für Regierung und Verwaltung im letzten Jahrzehnt werden diese heute verstärkt durch internationale Kontakte und Verhandlungen beansprucht. Die beschleunigte europäische Integration hat das Problem noch akzentuiert. Die verschiedensten Politikbereiche sind davon berührt: Wirtschaft, Verkehr, Umweltschutz, Kultur, Sicherheit usw. Die immer komplexer werdenden Sachverhalte auf diesen Gebieten und der sich dauernd beschleunigende Handlungsbedarf führen auch innerstaatlich zu Problemen. Ferner sind mit der zunehmenden Polarisierung der politischen Diskussion Konsenslösungen schwieriger zu finden, was sich in einer sichtbar stärkeren Beanspruchung staatlicher Institutionen niederschlägt. Schliesslich hat auch die Entwicklung der Massenmedien die Rahmenbedingungen staatlicher Politik nachhaltig verändert.

Alle diese Entwicklungen haben erheblichen Einfluss auf die Funktionsweise unserer staatlichen Institutionen im allgemeinen und auf die Beanspruchung des Bundesrates im besonderen. Mit einer grossen Zahl von gezielten Massnahmen einschliesslich einer Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes wurde die Ordnung kontinuierlich den neuen Herausforderungen angepasst, beispielsweise durch den Ausbau der Bundesratssitzungen (Klausuren), durch Leistungssteigerungen bei der Verwaltung mittels Effizienzüberprüfungsprogrammen oder durch verschiedene Reorganisationsmassnahmen. Mit zusätzlich eingeleiteten Reformsschritten sollen nun grundlegende und umfassende Neuerungen im Bereich der Führungsstrukturen des Bundesrates ins Auge gefasst werden.

Vor dem Hintergrund der Annäherung der Schweiz an die EG sowie dem internen Reformbedarf mit den damit verbundenen grundlegenden verfassungsrechtlichen Anpassungen behält auch die Totalrevision der Bundes-

verfassung ihre Aktualität. 1985 erklärte der Bundesrat in seinem Bericht über die Totalrevision, er halte diese für notwendig. Die eidgenössischen Räte sind dem Bundesrat im Jahr 1987 gefolgt; sie haben ihn mit der Ausarbeitung eines Entwurfs beauftragt, der das Verfassungsrecht nachführen soll. Soweit es um inhaltliche Änderungen und institutionelle Reformen geht, sollen sie in der Form von Varianten zur Diskussion gestellt werden. Der Bundesrat wird dabei vor allem solche Reformen unterbreiten, die sich sinnvollerweise nur im Rahmen einer Totalrevision bewältigen lassen. Allerdings darf diese nicht mit allzu vielen Neuerungen belastet und damit gefährdet werden. Einzelne Reformen - wie etwa die laufende Regierungs- oder weitere Schritte einer Parlamentsreform - können weiterhin Gegenstand von Partialrevisionen bilden. Ebenso werden die mit dem Abschluss des EWR-Vertrages notwendig verbundenen Verfassungsänderungen dem Volk gleichzeitig mit der Abstimmung über den Beitritt zum EWR unterbreitet. Anschliessend wird zu entscheiden sein, welche weiteren Reformen, die im Zusammenhang mit dem europäischen Integrationsprozess als wünschbar erachtet werden - etwa im Bereich der politischen Rechte -, vorweg Partialrevisionen oder im Zusammenhang mit der Totalrevision vorgeschlagen werden sollen. So hat sich bei der Frage der Einführung der Einheitsinitiative gezeigt, dass die Reform der Initiativrechte nur im Rahmen der Totalrevision kohärent verwirklicht werden kann.

Im Bereich der politischen Rechte wurde die Bundesgesetzgebung Mitte der siebziger Jahre total revidiert. Die neuen Bestimmungen haben sich insgesamt bewährt. Seit längerem drängt es sich jedoch auf, der aussergewöhnlichen Entwicklung der politischen Realität Rechnung zu tragen und erneut Anpassungen vorzunehmen. Es geht dabei etwa um Verfahrensfragen bei der Vorbereitung und Durchführung von Nationalratswahlen oder um Anpassungen, die sich aus dem Gebrauch von Volksinitiative und Referendum ergeben. Die Revision ist auf den EWR-Vertrag und die Totalrevision der Bundesverfassung abzustimmen.

1.1 Ziele und Massnahmen

1.1.1 Verbesserung der Führungsstrukturen des Bundesrates

Ziel 55: Anpassung des Regierungssystems an die gestiegenen nationalen und internationalen Anforderungen

Die Aufgaben von Regierung und Verwaltung wachsen dauernd. Besonders augenfällig ist diese Entwicklung in den Bereichen Raumordnung, Landwirtschaft, Umweltschutz, soziale Sicherheit und Entwicklungshilfe. Ferner führen neuere Phänomene, wie in jüngster Zeit die wachsenden Flüchtlingsströme, zu einem zusätzlichen Ausbau staatlicher Tätigkeit. Ihren Niederschlag finden diese Entwicklungen im stetig wachsenden Finanz- und Personalbedarf, der trotz rigorosen Sparanstrengungen, Personalstopp oder Kontrollmassnahmen verschiedener bundesrätlicher und parlamentarischer Instanzen unumgänglich ist.

Die allgemeine Zunahme der Staatstätigkeit sowie die längeren Entscheidungsprozesse stellen Bundesrat und Verwaltung heute vor eine erheblich schwierigere Aufgabe als noch vor 15 und 20 Jahren. Immer mehr sind departementsübergreifende Problemlösungen gefragt, Entscheidfindung und Vollzug gestalten sich wesentlich aufwendiger. Vorab die Belastung des Bundesrates ist durch die Zunahme internationaler Kontakte und Verhandlungen gewachsen, aber auch durch die Anforderungen des Parlaments und seiner Organe sowie die wachsende Beanspruchung durch die Medien. Diese grundlegenden Veränderungen und ihre grosse Dynamik stellen das Regierungssystem vor neue Herausforderungen.

Diese Situation veranlasste den Bundesrat, eine Expertengruppe unter der Leitung des Basler Staatsrechtsprofessors Kurt Eichenberger damit zu beauftragen, das gesamte Regierungs- und Gesetzgebungssystem zu überprüfen und Vorschläge für Verbesserungen zu unterbreiten. In einem Zwischenbericht von Ende 1990 kommt die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass grundsätzlich ein Reformbedarf besteht; gleichzeitig stellt sie dafür Kriterien auf. Ferner hat die Expertengruppe mögliche Regierungsmodelle in fünf Grundformen präsentiert: Entlastung der Mitglieder des Bundesrates von der Departementsleitung durch die Einsetzung von Departementsdirektoren; Erhöhung der Zahl der

Bundesräte auf neun oder elf mit gleichzeitiger Stärkung des Bundespräsidenten; zweigliedrige Ausgestaltung der Exekutive (der Bundesrat als Kollegium für die Regierungsobliegenheiten, 11-18 "Minister" als ausführende Organe und Verwaltungsspitzen); parlamentarisches Regierungssystem; präsidentielles Regierungssystem.

Eine Regierungsreform kann nicht ohne gleichzeitigen Einbezug der übrigen staatlichen Institutionen, weiterer Organisationen innerhalb der Schweiz sowie internationaler Rahmenbedingungen angegangen werden. Es sei auf folgende Stichworte hingewiesen: Volk, Parlament, Verwaltung, Kantone, Medien, intermediäre Gewalten (insbesondere politische Parteien und Interessenorganisationen), internationale und supranationale Gebilde, bilaterale Beziehungen. Es muss detailliert untersucht werden, welche Auswirkungen auf alle übrigen Beteiligten zu erwarten und welche Vorkehren zur Sicherstellung einer ausgereiften Reform zu treffen sind.

Für die kommenden Jahre sieht der Bundesrat vor:

- *die Reformen zügig voranzutreiben. Deren Ziel ist es, eine effiziente und einheitliche Regierungstätigkeit zu gewährleisten. Ferner sollen die Neuerungen eine Entlastung der einzelnen Mitglieder sowie für Regierung und Verwaltung eine Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit bringen, die dem beschleunigten Tempo, der zunehmenden sachlichen Komplexität und den internationalen Anforderungen angemessen sind;*
- *die Expertengruppe zu beauftragen, gestützt auf die bereits geleisteten Untersuchungen und gelieferten Ergebnisse, ausgearbeitete Vorschläge für ein künftiges Regierungssmodell zu präsentieren. Dabei soll eine Reihe grundsätzlicher Ueberlegungen mitberücksichtigt werden. Dies sind namentlich Voraussetzungen und Traditionen, welche unser spezielles Regierungssystem hervorgebracht und den Zusammenhalt unseres Landes garantieren haben. Gemeint sind damit die verschiedenen Kultur- und Sprachgemeinschaften, die Existenz diverser Minderheiten, die daraus gewachsene föderalistische Grundstruktur unseres Landes, die stark ausgebauten Instrumente der direkten Demokratie sowie die daraus entwickelte Einbindung aller gesellschaftlichen und politischen Strömungen. Diese Grundsätze sollen unangetastet bleiben;*
- *dem Parlament in einer Botschaft über die Regierungsreform konkrete Vorschläge für ein neues Regierungssmodell zu unterbreiten;*
- *mit einer Reihe von Sondermassnahmen die Effizienz der Regierungstätigkeit und die Verwaltungsleitung unmittelbar zu verbessern.*

1.1.2 Totalrevision der Bundesverfassung

Ziel 56: Schaffung einer verständlichen und systematisch strukturierten, zeitgerechten und für die Zukunft offenen Bundesverfassung

Seit der Totalrevision von 1874 hat die Bundesverfassung weit über hundert Partialrevisionen erlebt. Auf diesem Wege haben viele Bestimmungen Eingang gefunden, die von ihrem Detaillierungsgrad und ihrer Zeitgebundenheit her einer Verfassung nicht angemessen sind. Grundsätzliche Aussagen sind dadurch immer mehr überdeckt worden. Auf der andern Seite haben wichtige Entwicklungen trotz häufiger Verfassungsänderungen keinen Niederschlag gefunden. Das geltende Recht hat sich über weite Strecken ausserhalb des geschriebenen Verfassungsrechts entwickelt.

Daneben weist die Verfassung aber auch inhaltliche Lücken auf. Ziel und Zweck der staatlichen Tätigkeit sind kaum angesprochen. Ebenso mangelt es an einer umfassenden und klaren Umschreibung des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat. Dies gilt auch für die Aufgaben unseres modernen Leistungs- und Sozialstaates oder die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Verfassungsrecht und Wirklichkeit klaffen mithin auseinander.

Diese Mängel der Verfassung können nur durch die Totalrevision beseitigt werden. Gemäss Beschluss der Bundesversammlung vom 3. Juni 1987 ist der Bundesrat mit der Ausarbeitung eines Entwurfs beauftragt, der "das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen" soll. Dabei haben die Räte den Bundesrat ausdrücklich ermächtigt, materielle Neuerungen als Varianten zu unterbreiten. Der Bundesrat wird dies vor allem dort tun, wo sich ein Mangel der geltenden Bundesverfassung nur mit einer inhaltlichen Änderung beheben lässt oder wo die Totalrevision die Gelegenheit bietet, Probleme und mögliche Reformen in ihren Querbezügen zu prüfen. Im Vordergrund stehen dabei Vorschläge, die in den bisherigen Vorarbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung diskutiert und im Vernehmlassungsverfahren befürwortet worden sind. Hinzu kommen Vorschläge, die einem Prüfungsgebot der eidgenössischen Räte entsprechen, oder Reformen, die nach einer Annahme des EWR-Vertrages diskutiert werden sollen. Der Bundesrat gedenkt, auch wei-

tere Varianten zu prüfen, damit die neue Bundesverfassung den Ansprüchen des nächsten Jahrhunderts genügen kann. Insgesamt wird der zu erarbeitende Haupttext das geltende Recht nachführen; in den Varianten sollen Neuerungen zur Diskussion gestellt werden. Einzelne Probleme - wie etwa die Reformvorhaben bei Regierung und Parlament - und punktuelle Neuerungen können weiterhin Gegenstand von Partialrevisionen sein, deren Ergebnisse sich in die neue Bundesverfassung einfügen lassen.

Um sich die notwendige Flexibilität zu sichern, hat der Bundesrat ein gestaffeltes Vorgehen festgelegt. In einem ersten Schritt sollen der EWR-Vertrag und die damit notwendig verbundene Anpassung der schweizerischen Rechtsordnung dem Souverän zum Entscheid unterbreitet bzw. vollzogen werden. Danach kann der Bundesrat eine Vorlage für eine neue Bundesverfassung im oben geschilderten Rahmen erarbeiten. Mit diesem Vorgehen bleibt auch der zeitliche und inhaltliche Spielraum bestehen, um die Revisionsarbeiten für Ueberlegungen offen zu halten, die mit einem EG-Beitrittsgesuch verbunden sein könnten.

In diesem Sinne wird der Bundesrat:

- *die Arbeiten zur Vorbereitung einer Totalrevision weiter vorantreiben und dem Parlament Entwurf und Botschaft zu einer neuen Bundesverfassung vorlegen. Beim Zeitpunkt der Unterbreitung werden indessen europapolitische und finanzielle Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sein.*

1.1.3 Politische Rechte

Ziel 57: Weiterentwicklung der Volksrechte, abgestimmt auf die europapolitische Entwicklung und die Totalrevision der Bundesverfassung

Im wesentlichen hat sich die Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, die seit Ende der siebziger Jahre in Kraft ist, bewährt. Trotzdem legt eine Reihe von Entwicklungen nahe, eine grundlegende Ueberprüfung der politischen Rechte an die Hand zu nehmen. Gleichzeitig lässt sich ein erheblich gesteigerter Gebrauch der Volksrechte feststellen. Dieser kommt zum einen in einer Zunahme eingereichter Initiativen und ergriffener Referenden zum Ausdruck, zum andern in der Anzahl Listen, Listenverbindungen sowie Kandidat(inn)en in den

Nationalratswahlen. Bei den entsprechenden Bestimmungen sind dadurch Schwachstellen zutage getreten, die es mit Blick auf die nächsten Nationalratswahlen zu beheben gilt.

Betroffen sind sowohl die Mitwirkungsrechte der einzelnen Bürger(innen) als auch der Kantone. Im Vordergrund steht die Frage, wie nach einer Annahme des EWR-Vertrages das Initiativrecht oder das Gesetzesreferendum auszubilden sind; ebenso ist zu klären, auf welche Art die Volksrechte ausgestaltet werden können. Außerdem soll geprüft werden, ob nebst den im Rahmen des Genehmigungsbeschlusses zum EWR-Vertrag vorgesehenen Mitwirkungsrechten noch weitere Änderungen (Standesinitiative, Kantonsreferendum und ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung) angezeigt sind. Es hat sich nämlich gezeigt, dass gewisse Ausführungsbestimmungen auf Gesetzesstufe, die bisher fehlten, deren einheitliche Handhabung erleichtern würden. Alle diese Fragen sind eng auf die Totalrevision der Bundesverfassung abzustimmen.

Der Bundesrat wird:

- *den eidgenössischen Räten Vorhaben zur Revision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte unterbreiten. Dabei soll die Ausgestaltung von Initiativ- und Referendumsrecht überprüft werden. Ebenso sollen gewisse Fristen im Wahlrecht flexibler geregelt werden, um Spielraum zur korrekten Abwicklung der Vorbereitungs- und Auswertungsarbeiten und notfalls zur Behebung allfälliger Unregelmässigkeiten zu schaffen. Im (engen) Rahmen der geltenden Verfassungsordnung soll überdies geprüft werden, ob und wie weit auf Gesetzesstufe Massnahmen der Parteienförderung und Regeln für politische Meinungsumfragen angebracht wären. Soweit grundlegende Reformen des Initiativ- und Referendumsrechts indessen in einem institutionellen Gesamtzusammenhang diskutiert und gelöst werden müssen, sollen sie im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung unterbreitet werden.*

2 Modernisierung der Verwaltung

Eine grundlegende Ueberprüfung der staatlichen Institutionen darf vor der Verwaltung nicht Halt machen. Will der Staat den künftigen Herausforderungen gewachsen sein, sind Reformen geboten. Die Grenzen des traditionellen Verwaltungshandelns und -verständnisses zeichnen sich deutlich ab.

Der Staat muss in immer kürzerer Zeit immer zahlreichere und schwierigere Aufgaben bewältigen. Gleichzeitig werden seine finanziellen und personellen Mittel immer knapper. Staatsaufgaben können nicht beliebig erweitert werden.

Der Staat sieht sich wachsenden Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger gegenübergestellt. Gleichzeitig schwinden das Verständnis für staatliche Massnahmen und die Bereitschaft, sich ihnen zu unterziehen. Die Kon senssuche wird immer schwieriger.

Der Staat greift immer weniger nur noch lenkend ein, sondern wirkt gestaltend und bietet zunehmend auch Dienstleistungen an. Gleichzeitig drohen die ergriffenen Massnahmen sich gegenseitig ungünstig zu beeinflussen und aufzuheben oder unerwartete Wirkungen zu entfalten. Auch von dieser Seite her sind sinnvollen staatlichen Eingriffen Grenzen gesetzt.

Mit dem Ausbau der Staatsaufgaben und der Entwicklung hin zu einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft hat sich die Verwaltung zu einem Verbund hochspezialisierter Einheiten gewandelt. Gleichzeitig erweisen sich immer mehr Probleme als überaus komplex und damit als schwierig durchschaubar und steuerbar. Sie lassen sich nicht mehr einzelnen Fachbereichen zuordnen. Die Koordination wird dadurch in einer hierarchisch organisierten Verwaltung immer schwieriger.

Schliesslich ist qualifiziertes und motiviertes Personal entscheidend für eine leistungsfähige Verwaltung. Die Personalwirtschaft muss deshalb neue Wege gehen.

Wenn der Staat seine Aufgaben in einer sich rasch wandelnden Gesellschaft weiterhin erfüllen will, muss in der Verwaltung ein Denken Einzug halten, das auch gegenüber tiefgreifenden Veränderungen offen ist.

Vor diesem Hintergrund geht es darum, ein Gesamtkonzept zu entwickeln und zu realisieren, das zum Ziel hat, Handlungsspielräume für eine aktive und vorausschauende Politik zurückzugewinnen. Unabdingbar ist, dass die Reformen in den Bereichen Organisation, Führung und Personalwirtschaft wirksam, sparsam und bürgernah sind und den gegenseiti-

gen Wechselwirkungen Rechnung tragen. Verwaltungsreformen schliessen aber auch psychologisch-soziale Aspekte mit ein. Verhältnisse und Entwicklungen in Organisationen, die Menschen zusammenbringen, lassen sich nicht allein mit zentralen, "harten" Führungsinstrumenten beeinflussen. Damit die Verwaltung ein lern- und wandelbares System wird, müssen ihre Angehörigen bei der Organisation ihrer Arbeit und ihrer Einheit mitbestimmen können.

2.1 Ziele und Massnahmen

2.1.1 Entscheidungs- und Vollzugsprozesse

Ziel 58: Verfahrensbeschleunigung in Gesetzgebung und Vollzug, Verbesserung der wissenschaftlichen Grundlagen

Die Verfahren und Mechanismen der staatlichen Entscheidfindung sind im wesentlichen dieselben wie zu Beginn dieses Jahrhunderts. Wirtschaft und Gesellschaft haben sich in der Zwischenzeit indessen stark gewandelt. Die Organisation der staatlichen Verwaltung bedarf deshalb in dieser Hinsicht grundlegender Anpassungen. Im Vordergrund steht dabei eine Beschleunigung der Verfahren. Im Hinblick auf die Früherkennung von Entwicklungen und eine wirklichkeitsnahe Entscheidfindung wird der Bundesrat:

- *den Aufbau und die Vernetzung von Informationssystemen fördern mit dem Ziel, den Zugang zu Informationen über die Gesetzgebung, über das Bestehen und den Stand von Rechtssetzungsprojekten, über die Anwendung und den Vollzug staatlicher Massnahmen sowie über den Stand und die Ergebnisse von laufenden und abgeschlossenen Forschungsvorhaben im Bereich der staatlichen Tätigkeiten zu erleichtern.*

Erforderlich ist eine Ueberprüfung des Entscheidverfahrens auf der ganzen Länge im Hinblick sowohl auf Zeiteinsparungen als auch auf die Notwendigkeit und Berechtigung aller Verfahrensschritte. Der Bundesrat wird:

- *Gesetzgebungsprojekte und andere Geschäfte von grösserer Tragweite und bereichsübergreifendem Charakter vermehrt durch projektbezogene Arbeitsgruppen behandeln lassen, in denen sowohl die betroffenen Aemter als auch, soweit nötig, diejenigen mit Querschnittsfunktionen vertreten sind. Auf die Aemterkonsultation kann damit gegebenenfalls verzichtet werden;*
- *alle Möglichkeiten einer Straffung des Vernehmlassungsverfahrens prüfen. Gegenstand der Ueberprüfung sind dabei insbesondere die Anzahl der Konsultationen (und damit eine Beschränkung) sowie der Kreis der Adressaten. Ebenso sollen vermehrt konferenzielle Anhörungen durchgeführt werden;*

- *nach schnelleren Entscheidverfahren im Vollzug suchen, namentlich bei öffentlichen Bauvorhaben. Durch Vereinfachungen und eine verbesserte Koordination der Entscheidverfahren sowie durch einzelne materiell-rechtliche Anpassungen ist eine Beschleunigung anzustreben, ohne die berechtigten individuellen und öffentlichen Interessen unverhältnismässig zu beeinträchtigen.*

2.1.2 Information

Ziel 59: Bürgernähe durch mehr Transparenz

Staatliche Eingriffe sind nur vollziehbar, wenn sie von einer breiten Mehrheit getragen und akzeptiert werden. Das erfordert ein sensibles Eingehen auf gesellschaftliche Entwicklungen und Anliegen und eine kritische Evaluierung der staatlichen Tätigkeit gerade auch im Hinblick auf ihre Bürgernähe.

Ueberdies ist der Staat gehalten, bei der Konsenssuche mitzuwirken. Regierung und Verwaltung dürfen sich nicht scheuen, die Oeffentlichkeit über Ziele und allfällige Zielkonflikte, über Entscheidgrundlagen, über Massnahmen und Regelungen sowie über die Ergebnisse ihres Handelns aktiv und offen zu informieren.

In einer Zeit, in welcher staatliche Autorität nicht mehr unbesehen hingenommen wird, genügt es jedoch nicht mehr, nur die Information über einzelne staatliche Regelungen zu verbessern. Vermehrt sind auch das allgemeine Verständnis für die Aufgaben des Staates in der Gesellschaft, für die Arbeitsweise der Verwaltung und für den Ablauf staatlicher Entscheidprozesse zu fördern. Auch die öffentliche Verwaltung ist für ihre Tätigkeit auf ein positives Bild in der Oeffentlichkeit angewiesen. Der Bundesrat wird:

- *die Schaffung einer Ombudsstelle der Bundesverwaltung beantragen, die den Einzelnen auf Ansuchen hin hilft, im Verkehr mit der Verwaltung ihre Rechte und Interessen wahrzunehmen. Aufgabe der Stelle soll es auch sein, die Verwaltung auf Möglichkeiten zu mehr Bürgernähe hinzuweisen, sie aber auch vor ungerechtfertigten Vorwürfen zu schützen. Eine eigenständige Militärombudsstelle für den Bereich der Armee und der kantonalen Militärverwaltung soll mit einer separaten Revision der Militärorganisation eingeführt werden. Dieser Erlass wird mit dem Bundesgesetz für*

die Schaffung der Ombudsstelle der Bundesverwaltung koordiniert werden. Die Koordination betrifft namentlich die Wahl der Ombudspersonen und ihre rechtliche Stellung;

- *im Zusammenhang mit der Regierungsreform prüfen, ob das Oeffentlichkeitsprinzip mit Geheimnisvorbehalt in der Bundesverwaltung eingeführt werden soll. Nach diesem Prinzip hätten die Bürger einen Anspruch, auf Verlangen in Akten der Bundesverwaltung Einsicht zu nehmen und über Vorgänge Auskunft zu erhalten. Ausnahmen wären insbesondere dort vorzusehen, wo überwiegende öffentliche oder private Interessen eine Geheimhaltung erfordern oder wo eine Offenlegung die freie Meinungsbildung der Entscheidorgane behindern oder verunmöglichen würden;*
- *ein Konzept für die Oeffentlichkeitsarbeit der Verwaltung ausarbeiten und ein darauf abgestimmtes Aus- und Weiterbildungsprogramm bereitstellen.*

2.1.3 Organisationsstrukturen

<p>Ziel 60: Flexibilisieren der Organisationsstrukturen - Führen durch Zielsetzung</p>

Das frühzeitige Erkennen von Problemen und die rasche Umsetzung von Entscheiden wird für die Wirksamkeit staatlichen Handelns immer wichtiger. Anpassungsfähigkeit setzt indessen unter anderem die Flexibilität der Verwaltung voraus. Zwei Bereiche sind davon in besonderem Mass betroffen: das Personalrecht sowie Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation.

Das seit 1927 geltende Beamten gesetz hat verschiedene, nicht mehr zu übersehende Mängel. Besonders gravierend ist die abschliessende Regelung wesentlicher Bereiche, in welchen dem Bundesrat, den Departementen und den Betrieben heute mehr Freiräume für eine ihren Bedürfnissen angepasstere und individuellere Ausgestaltung der Dienstverhältnisse offenstehen müssten. Ueber die bereits eingeleitete Teilrevision hinaus wird der Bundesrat:

- *eine Totalrevision des Beamten gesetzes vorlegen. Das neue Gesetz soll einen von Detailregelungen entlasteten Rahmen bilden, der den Organisationseinheiten mehr Freiräume für eigenverantwortliche Entscheide eröff-*

net und eine bessere Anpassung der Arbeitsverhältnisse an die tatsächlichen Aufgaben ermöglicht.

Ebenso ist eine Ueberprüfung aller allzu arbeitsteiligen und hierarchischen Strukturen geboten, da diese vielfach die Lösung heutiger Probleme nicht mehr gewährleisten. Die Informations- und Entscheidwege müssen durch eine Verflachung der Hierarchien verkürzt, die dezentralen Einheiten mit vermehrten Kompetenzen ausgerüstet werden. Die Bemühungen um eine weitere Leistungssteigerung bei gleichzeitiger Verlagerung von Entscheidkompetenzen verlangen jedoch nach einer Verstärkung der Führungsprozesse. Diese sind immer auch als Lernprozesse zu begreifen. Wichtigstes Führungsinstrument ist das Setzen von Zielen auf jeder Hierarchiestufe.

Zur Koordinierung bereichsübergreifender Aufgaben ist ergänzend der Einsatz von Projektorganisationen zu verstärken. Dadurch kann auch den Bedürfnissen des Personals nach mehr Freiräumen und Selbstverantwortung Rechnung getragen werden. Der Bundesrat wird eine Politik der Organisationsentwicklung einleiten, welche:

- *auf allen Hierarchiestufen einen ziel- und ergebnisorientierten Führungsstil fördert;*
- *Projektorganisationen durch ein entsprechendes Schulungsangebot und bessere Karrieremöglichkeiten für Projektleiter aktiv fördert.*

2.1.4 Personal

Ziel 61: Qualifizieren des Personals

Aus- und Weiterbildung werden in der Bundesverwaltung künftig einen wesentlich grösseren Stellenwert einnehmen müssen. Zum einen wachsen die Bedürfnisse der Bediensteten. So hängt die Attraktivität von Arbeitsplätzen immer stärker davon ab, ob diese persönliche Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Auf der andern Seite nimmt der Aus- und Weiterbildungsbedarf der Organisationseinheiten zu, müssen doch mit knappen Personalbeständen zahlreichere und schwierigere Aufgaben gelöst werden.

Fachwissen, die Kenntnis administrativer Vorgänge und gesunder Menschenverstand genügen je länger desto weniger. Immer wichtiger wird das Können als Summe aus Fertigkeiten, Fähigkeiten und per-

sönlichem Format, worunter namentlich Entscheidungsfähigkeit, soziale Kompetenz sowie Engagement und Ausstrahlung zu verstehen sind.

Zur Qualifizierung seines Personals will der Bundesrat eigentliche Ausbildungsschwerpunkte einleiten. Der Hauptakzent soll dabei auf der Qualität der Bildungsangebote liegen. Der Bundesrat wird:

- *die Ausbildung ins Zentrum seiner personalpolitischen Bemühungen stellen und diese konsequent auf die Bedürfnisse der Verwaltung ausrichten. Das Schwergewicht liegt dabei auf der problemorientierten Schulung;*
- *die Ausbildung bewusst in eine moderne Personal- und Organisationspolitik integrieren, um dadurch die angestrebten organisatorischen Veränderungsprozesse zu unterstützen;*
- *grosses Gewicht auf die Verbesserung des Lerntransfers legen. Dies soll namentlich mittels Training on the job und Jobrotation sowie durch die Kombination von Schulung und Beratung insbesondere im Führungsbe- reich geschehen;*
- *neben hierarchiestufen- und fachübergreifenden Lehrgängen auch ein breiteres Angebot für bestimmte Zielgruppen bereitstellen. Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten sind namentlich für den Nachwuchs im Führungs- bereich, für Frauen, Sekretariatsangestellte und Lehrlinge zu schaf- fen. Sodann sollen Austauschprogramme mit öffentlichen und privaten Institutionen im In- und Ausland durchgeführt werden.*

Ziel 62: Erhalten und Gewinnen von Personal

Vieles deutet darauf hin, dass der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften anhalten wird. Auf dem Arbeitsmarkt machen sich zu- dem die Folgen des tiefgreifenden gesellschaftlichen Wertewandels be- merkbar. Klassische Leistungswerte wie Pflichtbewusstsein, Ordnungs- streben, Einsatz und Arbeitsorientierung sowie langjährige Treue, ha- ben abgenommen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer suchen da- für vermehrt Freude an der Arbeit, fordernde Aufgaben, Entwick- lungschancen und Abwechslung.

Der Konkurrenzkampf um qualifiziertes und motiviertes Personal wird für den Bund zu einer der grossen Herausforderungen der neunziger Jahre. Um ihn bestehen zu können, muss er ein attraktives Arbeits- platzangebot bereithalten, das den neuen Werthaltungen bewusst

Rechnung trägt. Es muss unbedingt gelingen, individuelle Anliegen und Erfordernisse, die sich vom Arbeitsplatz her ergeben, zur Deckung zu bringen. Der Bundesrat wird:

- *ein flexibleres Besoldungssystem schaffen, das soziale Aspekte ebenso einbezieht wie Arbeitsmarktverhältnisse. Mit der Einführung einer positiven Leistungskomponente erhalten die Dienststellen zudem ein neues Führungsinstrument;*
- *bis 1995 den Bediensteten der allgemeinen Bundesverwaltung Modelle zur flexiblen und individuellen Arbeitszeitgestaltung anbieten;*
- *nach zeitgemässen Formen der Personalorientierung und des Personalmarketings suchen;*
- *eine zentrale Stellenbörse einrichten, die Austritte qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Bundesdienst vermindern, die amts- und departementsübergreifende Mobilität fördern und mittelfristig auch Laufbahnberatungs- und Ombudsfunctionen übernehmen soll;*
- *ein besonderes Augenmerk auf die Frauenförderung richten. Diese ist nicht nur ein Gebot der Gleichberechtigung, sondern liegt auch im Interesse der Verwaltung selbst, da Frauen in der Regel ausgeprägt über die im modernen Management immer wichtiger werdenden kommunikativen Fähigkeiten verfügen;*
- *der Förderung der sprachlichen Minderheiten als aktives Bekenntnis zu einer mehrsprachigen Bundesverwaltung weiterhin grosse Beachtung schenken.*

2.1.5 Ressourcen

Ziel 63: Steigerung der Wirtschaftlichkeit
--

Regierung und Verwaltung stehen nicht erst heute vor dem Dilemma, dass die staatlichen Aufgaben zwar ständig wachsen, die Mittel zu deren Erfüllung jedoch beschränkt sind. Die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ist deswegen eine Daueraufgabe. Die verschiedenen, in den vergangenen Jahren zu diesem Zweck ergriffenen Massnahmen haben sich mehrheitlich positiv ausgewirkt. Damit ist indessen das Potential von Einsparungen mittels umfassender Rationalisierungsvorhaben weitgehend ausgeschöpft. An deren Stelle müssen gezielte Überprüfungen von Aufgaben treten. Zudem blenden

reine Rationalisierungsprojekte langfristige Ueberlegungen weitgehend aus und bergen die Gefahr kostenträchtiger Spätfolgen.

Zur rationellen Verwendung der vorhandenen Mittel gehört schliesslich eine klare Prioritätensetzung. Voraussetzung dafür ist eine periodische Ueberprüfung herkömmlicher Tätigkeiten. Dies ist umso wichtiger, wenn neue Aufgaben übernommen werden sollen. Aufgaben- und Ressourcenplanung sind deshalb zu koordinieren und zu einem integrierten Führungsinstrument auszubauen. Der Bundesrat wird:

- *das Instrument der integrierten Aufgaben- und Ressourcenplanung verfeinern und namentlich bessere Voraussetzungen für eine eingehende Verzichts- und Prioritätenplanung schaffen;*
- *die 24 verbliebenen Teilprogramme des Projekts EFFI-QM-BV konsequent vorantreiben und bis 1995 weitgehend zum Abschluss bringen. Ueber die Ergebnisse des Projekts wird er einen umfassenden Schlussbericht erstellen;*
- *die Einführung des Controlling auf Amts- und Departementsebene fördern. Dieses Instrument dient der dauernden Ueberwachung der wesentlichen Daten und deren Vergleich mit den Zielsetzungen und den Mitteln, so dass rechtzeitig auf neue Entwicklungen reagiert werden kann.*

Der rationelle Einsatz von Finanzmitteln und Personal ist durch eine bestmögliche Verwendung der Sachmittel zu ergänzen. Dazu zählt die Informatik, die ihrerseits wesentlich zur Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung beiträgt. Die Informatik ist geeignet, die Produktivität des Personals zu steigern, es von Routinearbeiten zu entlasten und dadurch seine Arbeitszufriedenheit zu erhöhen. Sie ist insbesondere auch ein Hilfsmittel für die Verarbeitung und Aufbereitung der wachsenden Informationsflut. Ebenso wird durch den Anschluss der Arbeitsplätze an moderne Kommunikationseinrichtungen die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung und zu Amtsstellen der Kantone unterstützt und erleichtert.

Als Sachmittel gelten auch Büroräumlichkeiten. Bei der Raumbeschaffung und Raumbewirtschaftung stehen drei Ziele im Vordergrund: Zum einen müssen möglichst viele Büroräumlichkeiten in bundeseigenen Liegenschaften untergebracht werden, da sie längerfristig kostengünstiger sind als Mietobjekte. Anzustreben sind weiter Verbesserungen im betrieblich-organisatorischen Bereich. Schliesslich ist eine aktive Raumbewirtschaftung geboten.

Mit Blick auf einen verbesserten Einsatz der Sachmittel wird der Bundesrat:

- die Automatisierung und Informatisierung der Arbeitsplätze weiterführen und ein angemessenes Ausbildungs- und Beratungsangebot sicherstellen;
- durch eine effiziente Raumbewirtschaftung eine intensivere Nutzung der vorhandenen Büroflächen anstreben;
- zerstreut untergebrachte Dienststellen und Aemter nach Möglichkeit zusammenführen;
- an verschiedenen Standorten Bauvorhaben realisieren, die rund 2000 Arbeitsplätzen Raum bieten, und den Anteil der bundeseigenen Arbeitsräumlichkeiten mittels Liegenschaftskäufen je nach Bedarf vergrössern. Ein spezieller Sammelkredit soll sicherstellen, dass der Bund rasch und zielstrebig handeln kann.

V FINANZEN

1 Finanzpolitik und Finanzmärkte

Gesunde öffentliche Finanzen sind eine wesentliche Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität, bilden eine wichtige Basis für langfristige Entscheidungen und gehören zu den ordnungspolitischen Grundlagen einer leistungsfähigen Wirtschaft. Das mittelfristige Haushaltsgleichgewicht ist nicht nur für eine ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung und die Wiedererlangung der Geldwertstabilität wichtig, sie ist auch im internationalen Zusammenhang von Belang. Mit der Solidität der öffentlichen Finanzen steigt an den Märkten das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Politik. Vordringliches Ziel der Legislaturperiode ist deshalb die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt. Eine anhaltende Defizitwirtschaft ist mit verheerenden Folgen verknüpft und kann finanz- und wirtschaftspolitisch nicht verantwortet werden. Nicht nur das Vertrauen des Auslandes würde dadurch gefährdet, wir würden die Teuerungsbekämpfung unnötigerweise erschweren und verzögern sowie unsere Ausgangsbedingungen für die Annäherung an Europa verschlechtern. Die im Legislaturfinanzplan ausgewiesenen Defizite in Milliardenhöhe können deshalb nicht hingenommen werden.

Das gewünschte Angebot an staatlichen Leistungen kann bezüglich Qualität und Menge nur aufrechterhalten werden, wenn die Bürgerinnen und Bürger bereit sind, die dazu notwendigen Steuern zu bewilligen. Nicht jede Steuererhöhung ist indessen gleichbedeutend mit einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote. Die sich stark öffnende Ausgaben- und Einnahmenschere ist nicht nur auf das starke Ausgabenwachstum zurückzuführen, sondern ist auch eine Folge der strukturellen Schwächen der Bundeseinnahmen.

Erste Priorität haben nach Ansicht des Bundesrates die Sanierung des Bundeshaushaltes und der Ersatz der bis Ende 1994 befristeten Finanzordnung. Auf der Grundlage eines geordneten Haushaltes und einer gesicherten Finanzierung sollen anschliessend die Modernisierung der Verbrauchsbesteuerung und die Einführung ökologisch ausgerichteter Lenkungsabgaben an die Hand genommen werden. Entsprechende Projekte werden damit keineswegs auf die "lange Bank" geschoben. So wird der Bundesrat dem Parlament nach Annahme der neuen Verfassungsbestimmungen noch in dieser Legislatur konkrete Vorschläge für eine

Umsatzsteuerreform unterbreiten. Die Arbeiten für die Einführung einer CO₂-Abgabe sind soweit fortgeschritten, dass 1992 eine Vernehmlassung eröffnet werden könnte, sollte sich zeigen, dass die Einführung einer solchen Abgabe für die Stabilisierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 notwendig ist. Diese Abgabe verfolgt umweltpolitische Ziele und hätte praktisch keinen Einfluss auf den Haushalt, da ihre Einnahmen ganz oder zumindest zum überwiegenden Teil zurückerstattet würden.

Ein Regelungsbedarf besteht bei den Finanzmärkten. Die Finanzmarktpolitik der OECD-Länder zielt im allgemeinen in zwei Richtungen: Deregulierungen und Abbau der wettbewerbsbeschränkenden Regelungen einerseits, Wahrung der Stabilität des Finanzsystems und Verbesserung des Anlegerschutzes andererseits. Um Vertrauen zu gewinnen, muss ein Finanzplatz den Ruf haben, gut zu funktionieren sowie ausreichend reguliert und überwacht zu sein. Die Internationalisierung der Finanzmärkte sowie die starke Verlagerung des Interesses der Anleger von den Bankeinlagen zu Investitionen in Wertschriften oder in neue Finanzinstrumente haben vor der Schweiz nicht Halt gemacht. Während die heutige Aufsicht und die Gesetzgebung über die Banken den internationalen Anforderungen entsprechen, sollen die Regulierung der Anlagefonds modernisiert sowie das Börsenwesen und der Effektenhandel gesamtschweizerisch geregelt werden. Es geht darum, den Anleger- und Funktionsschutz den international geltenden Standards anzugeleichen und die Aufsicht über grenzüberschreitende Transaktionen zu ermöglichen. Ferner wird es notwendig sein, eine Aufsicht über die Erbringer von Finanzdienstleistungen zu schaffen. Damit sollen insbesondere dubiose Finanzgeschäfte in und von der Schweiz aus verunmöglicht werden.

1.1 Ziele und Massnahmen

1.1.1 Stabile Staatsquote und Sanierung des Bundeshaushalt

Ziel 64: Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Gleichschritt mit der Wirtschaftsentwicklung; Reduktion der Defizite bis 1995 auf ein tragbares Mass, längerfristige Beseitigung derselben

Die öffentlichen Finanzen haben in der sozialen Marktwirtschaft die Grundlagen für Stabilität und ein störungsfreies Wachstum zu schaffen. Bei der Mittelbeschaffung über Steuern oder Verschuldung und der Ausgabenpolitik sind zudem Umverteilungswirkungen zu berücksichtigen. Der Bundesrat hat mehrmals seine Absichten bekräftigt, die Ausgaben bei normalen wirtschaftlichen Verhältnissen im Gleichschritt mit der Wirtschaftsentwicklung (stabile Staatsquote) zu halten.

Ausgeglichene Finanzen erfordern gleichzeitig Einnahmen, die diese Ausgabenlast zu finanzieren vermögen. Die Einnahmen sollen deshalb mittelfristig nicht stärker, aber auch nicht schwächer zunehmen als die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung (stabile Steuerquote). Der Bundesrat erachtet eine anhaltende Defizitfinanzierung des Bundeshaushalt des insbesondere mit Blick auf die geplanten grossen Infrastrukturprojekte und die damit verbundene massive Beanspruchung des Kapitalmarktes als unerwünscht; dies insbesondere unter der getroffenen Annahme einer relativ günstigen Wirtschaftsentwicklung.

Auch in den kommenden Jahren soll von einer kurzfristig orientierten Feinsteuerung des Haushalt abgesehen werden. Die Bundesfinanzen sollen weiterhin an den mittelfristigen Zielsetzungen des Haushalt ausgleichs und der Stabilisierung der Staats- und Steuerquote ausgerichtet werden. Eine solche Politik ist für die Wirtschaft berechenbar und schafft damit gute Rahmenbedingungen für langfristige Investitionsentscheide.

Gemäss Finanzplanung wachsen die Defizite von 1,3 Milliarden im Jahre 1992 auf rund 5 Milliarden im Jahre 1995 an. Voraussetzung für die ehrgeizige Zielsetzung einer Haushaltssanierung sind sowohl Massnahmen zur Stärkung des Steuersubstrates als auch Ausgabenkürzungen in allen Bereichen. Die Einnahmen neigen zur Schwäche

und vermögen mit dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum nicht mehr Schritt zu halten, was mit einer entsprechenden Reduktion der Fiskalbelastung verbunden ist. So dürfte sich die Steuerquote ohne Gegenmassnahmen von 9,2 im Jahre 1989 auf 8,7 Prozent im Jahre 1995 verringern. Auf der andern Seite nehmen die Ausgaben unvermindert stark zu. Der in den letzten Jahren eingeleitete massive Aufgabenausbau, gepaart mit der mangelnden Bereitschaft, auf bisherige Verpflichtungen zu verzichten, verursacht gleichzeitig einen spürbaren Anstieg der Staatsquote wie auch eine drastische Verschlechterung der Finanzlage des Bundes.

Die neuen Aufgaben im Verkehrsbereich, in Bildung und Forschung oder das verstärkte Engagement gegenüber dem Ausland - um nur einige Schwerpunkte zu nennen - können nur realisiert werden, wenn Bestehendes zurückgestuft wird. Dabei dürfte es in den wenigsten Fällen um ein grundsätzliches Infragestellen der gesetzlichen Aufgaben gehen. Vielmehr sollen Finanzhilfen und Abgeltungen verstärkt auf ihre Dringlichkeit überprüft und gemäss Subventionsgesetz in eine Prioritätenordnung gebracht werden. Das Sanierungsprogramm wird praktisch keinen Bereich ausklammern können. Einkommensschwächere Subventionsempfänger sollen aber nach Möglichkeit geschont und der ebenfalls prekären Finanzlage der Kantone soll Rechnung getragen werden. Erneut vorgeschlagen wird das Instrument der "Ausgabenbremse". In der Verfassung soll verankert werden, dass Ausgabenbeschlüsse des Parlaments, die über die Anträge des Bundesrates hinausgehen, einer Sonderbestimmung - absolutes Mehr aller Ratsmitglieder in jedem Rat - unterliegen. Der Bundesrat hat gleichzeitig mit der Verabschiedung dieses Berichts:

- *den eidgenössischen Räten ein Sanierungsprogramm für den Bundeshaushalt mit verschiedenen ausgaben- und einnahmeseitigen Massnahmen sowie einer "Ausgabenbremse" unterbreitet. Die einzelnen Massnahmen werden in Ziffer 3 dieses Kapitels dargestellt.*

1.1.2 Sicherung der Einnahmen und Modernisierung des Steuersystems

Ziel 65: Sicherung der direkten Bundessteuer und Warenumsatzsteuer sowie Schaffung der Verfassungsgrundlagen für eine Modernisierung der Verbrauchsbesteuerung; mittelfristige Einführung einer möglichst wettbewerbs- und aussenhandelsneutralen Umsatzsteuer

Nach der Ablehnung der Mehrwertsteuervorlage am 2. Juni 1991 bleibt die Kompetenz zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Warenumsatzsteuer weiterhin bis Ende 1994 befristet. Der Spielraum für Steuerreformen ist nochmals kleiner geworden. Die Analyse der Abstimmungsresultate hat unter anderem einen wachsenden Steuerwiderstand ergeben.

Finanzvorlagen dürften auch in Zukunft einen schweren Stand in der politischen Ausmarchung haben. Angesichts des Widerstandes gegen eine stärkere Belastung der Konsumentinnen und Konsumenten in Form einer Besteuerung konsumnaher Dienstleistungen (u.a. Gastgewerbe und Coiffeure) besteht im Moment kein Spielraum für eine Beseitigung der taxe occulte. Aus finanz- und verteilungspolitischen Gründen können zudem keine Erleichterungen bei der direkten Bundessteuer gewährt werden. Im Vordergrund steht deshalb die verfassungsmässige Sicherung der beiden Hauptsteuern. Gleichzeitig sollen in der Verfassung die Grundlagen gelegt werden, die den späteren Umbau des Steuersystems auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg ermöglichen. Bis zum Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Grundlagen soll das bisherige System weitergeführt werden. Im Gleichschritt mit der Annäherung an Europa lassen sich in einem zweiten Schritt auf dem Gesetzgebungsweg die Verbrauchssteuern modernisieren und mit den EG-Ländern harmonisieren. Dabei werden die Ausdehnung der Umsatzsteuer auf den Dienstleistungsbereich sowie die Beseitigung der taxe occulte im Vordergrund stehen. Der Bundesrat:

- *hat eine Botschaft zum Ersatz der Finanzordnung und zu den besonderen Verbrauchssteuern vorgelegt;*
- *wird nach Annahme der Verfassungsbestimmungen und des Sanierungsprogrammes Bundesgesetze über die Umsatzsteuer und über besondere Verbrauchssteuern vorlegen.*

1.1.3 Finanzmärkte

Ziel 66: Flächendeckende und zeitgemässe Regelung der Finanzmärkte - Aufsicht über die Finanzdienstleistungen und deren Erbringer

Die Schweizer Banken gehen in den letzten Jahren zunehmend dazu über, ihre Anlagefonds im Ausland zu gründen, richten sich aber von dort aus gezielt an die Schweizer Kundschaft.

Zumindest teilweise hängt diese Entwicklung damit zusammen, dass das geltende Anlagefondsgesetz aus dem Jahre 1966 nicht mehr den heutigen Anforderungen entspricht. Die Banken befürchten, dass die Fondsanteile aus Nicht-EG-Ländern im EG-Raum nicht frei handelbar sein werden. Zudem sind die Anlagevorschriften veraltet und zu starr. Sie sollen gelockert und damit das Anlagemanagement flexibler werden. Der Anlegerschutz soll demgegenüber durch Anforderungen an die Qualität der mit der Vermögensverwaltung betrauten Personen, durch erhöhte Publizität sowie durch vermehrte Transparenz in der Rechnungslegung gewährleistet werden.

Die Notwendigkeit eines Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz) wurde durch eine vom eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzte Studienkommission bejaht, und auch ein diesbezügliches Vernehmlassungsverfahren fiel positiv aus. Mit dem neuen Gesetz soll der Anlegerschutz gewährleistet, ein reibungsloses Funktionieren des Handels sichergestellt sowie die Aufsicht an internationale Normen angepasst werden. Mit diesen Massnahmen soll wie bereits erwähnt der Anleger- und Funktionsschutz verbessert, die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden geschaffen und die schweizerische Gesetzgebung den internationalen beziehungsweise europäischen Anforderungen angepasst werden. Damit dürfte auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz weiter gestärkt werden. Das Bundesgesetz soll die Zulassung der Börsen und Händler regeln sowie Richtlinien für den Handel aufstellen. Als Rahmengesetz belässt es der Selbstregulierung einen grossen Spielraum und sieht eine starke und effiziente Aufsichtsbehörde vor.

Die gesetzlichen Regelungen der Finanzdienstleistungen streben ähnliche Ziele an. Der Anlegerschutz soll gewährleistet und gleichzeitig verhindert werden, dass der Finanzplatz zum Tummelplatz für Finanz-

hasardeure wird. Auch bei den Finanzdienstleistungen soll die Zulassung klar geregelt werden. Eine Aufsichtsbehörde soll analog der Bankenaufsicht über das Gebaren der Finanzintermediäre wachen und Missbräuche aufdecken. Noch offen ist, ob zum Beispiel Vermögensverwalter dem Börsengesetz oder einem Spezialgesetz unterstellt werden sollen.

Der Bundesrat wird:

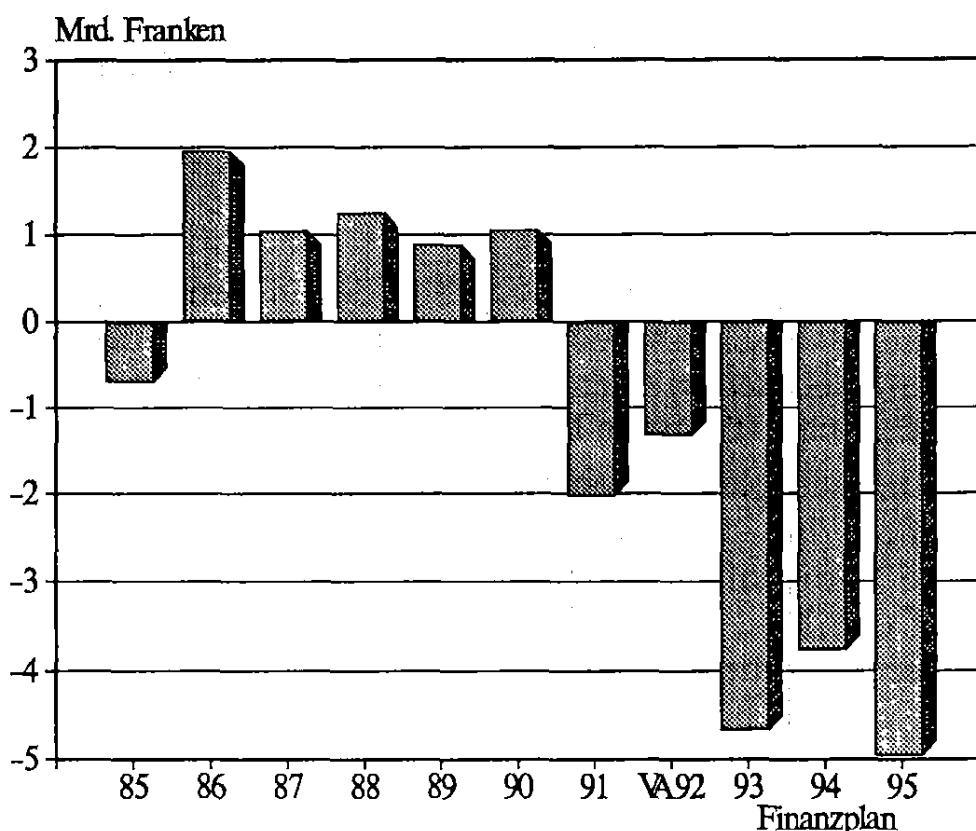
- *im Bereich der Aufsicht über die Finanzmärkte das Anlagefondsgesetz revidieren;*
- *ein Börsengesetz sowie, gegebenenfalls, zusätzlich die erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen über Finanzdienstleistungen unterbreiten.*

2 Legislaturfinanzplan (ohne Sanierungsmassnahmen)

2.1 Übersicht

Die zu Beginn der letzten Legislaturperiode günstige finanzpolitische Ausgangslage hat sich innerhalb von vier Jahren völlig in ihr Gegenteil verkehrt. Wiederholte Warnungen vor einer drohenden Verschlechterung der Haushaltsperspektiven wurden in den Wind geschlagen und als Zweckpessimismus abgetan. So hat sich der im alten Legislaturfinanzplan für 1991 prognostizierte Rückfall in Haushaltsdefizite nicht nur bewahrheitet, mit rund zwei Milliarden fiel der Fehlbetrag gleich doppelt so hoch aus als vor vier Jahren befürchtet werden musste. Trotz klarer Signale wurde damit in der Haushaltspolitik einmal mehr versäumt, rechtzeitig Gegensteuer zu geben. Dies ist umso bedauerlicher, als der Bundeshaushalt infolge der zahlreichen Ausgabenbindungen und der verfassungsmässig fixierten Einnahmen nur sehr langsam und schwerfällig auf Kurskorrekturen reagiert.

Ergebnisse der Finanzrechnung 1985 - 1995



Die Eingaben der Departemente zum Legislaturfinanzplan 1993-1995 ergaben ein überdurchschnittliches Ausgabenwachstum und jährliche Defizite bis zu sechs Milliarden. Der Bundesrat bereinigte den Finanzplan in mehreren Sitzungen und nahm umfangreiche Abstriche in der Grössenordnung von 2,0 bis 2,7 Milliarden vor. Davon wurden praktisch alle Bereiche der staatlichen Tätigkeit betroffen. Von weitergehenden Kürzungen musste er aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen und mehrerer, jüngst gefasster Beschlüsse des Parlamentes abssehen. Soll die Ausgabendynamik auf ein längerfristig tragbares Mass zurückgeführt werden, müssen deshalb auch bei bestehenden, gesetzlich vorgeschriebenen Ausgaben Kürzungen vorgenommen werden. Diese bilden Gegenstand der Sanierungsmassnahmen (vgl. Abschnitt 3). Der bereinigte Legislaturfinanzplan 1993-1995 (ohne Sanierungsmassnahmen) weist die folgenden Defizite aus:

Übersicht über Legislaturfinanzplan

(ohne Sanierungsmassnahmen)

Tabelle 14

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			$\Delta \varphi \%$ 1991/95
	1991	1992	1993	1994	1995	
Ausgaben	33 830	37 120	39 990	42 670	44 570	7,1
$\Delta\%$ Vorjahr		9,7	7,7	6,7	4,5	
Einnahmen	33 900	35 790	35 320	38 900	39 620	4,0
$\Delta\%$ Vorjahr		5,6	-1,3	10,1	1,9	
Ergebnis	+ 70	- 1 330	- 4 670	- 3 770	- 4 950	

Der Legislaturfinanzplan ist das Spiegelbild der in den vergangenen Jahren grosszügig beschlossenen Ausgaben und der strukturellen Schwächen der Bundesinnahmen. Hinzu kommen die hohe Teuerung und die im Vergleich zu früheren Perioden höheren Zinssätze.

Dem Legislaturfinanzplan haben wir insgesamt optimistische Wirtschaftsannahmen zugrunde gelegt. Wir gehen davon aus, dass die schweizerische Wirtschaft in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode wiederum auf den Pfad einer vollbeschäftigte Wirtschaft zurückfindet. Die Teuerung sollte auf das Niveau von 3 Prozent zurückgehen, was mit einer entsprechenden Reduktion des Zinsniveaus verbunden sein sollte.

Übersicht über die volkswirtschaftlichen Eckwerte

Tabelle 15

		1992	1993	1994	1995
BIP-Wachstum	nominell (%)	5,5	5,0	5,0	5,0
	real (%)	1,5	2,0	2,0	2,0
Teuerung	Durchschnitt (%)	4,0	3,0	3,0	3,0
Zinssätze	langfristig	5,5	5,5	5,5	5,5
	kurzfristig	6,0	6,0	5,0	5,0

Angesichts dieser Prognosen erachtet der Bundesrat ein Beschäftigungsprogramm nicht als notwendig und als wenig geeignet, die gegenwärtigen Schwierigkeiten, die vor allem auch strukturell bedingt sind, zu beseitigen. Auch ohne zusätzlichen Nachfrageimpuls wirken die öffentlichen Haushalte mit ihren massiven Defiziten und hohen Ausgabenzuwachsraten in den Jahren 1991 und 1992 expansiv. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Sanierungsmassnahmen werden den erwarteten konjunkturellen Aufschwung nicht negativ beeinflussen, da sie erst ab 1993 wirksam werden und auf der Ausgabenseite blass die Zuwachsraten auf ein einigermassen vertretbares Mass zurückstutzen.

Die Ausgaben nehmen gemäss Legislaturfinanzplan mit durchschnittlich 7,1 Prozent pro Jahr zu. Die Einnahmen vermögen weder mit diesem forcierten Ausbau noch mit dem Wirtschaftswachstum Schritt zu halten. Die Folge ist eine drastische Verschlechterung sämtlicher finanzpolitischer Kennzahlen. In den beiden ungeraden Jahren 1993 und 1995 erreichen die Defizite eine Grössenordnung von fünf Milliarden, im einnahmenstarken Jahr 1994 vier Milliarden. Gemessen am Bruttoinlandprodukt betragen sie 1,3 Prozent. Damit übertreffen sie den bisherigen Rekordwert von 1979 (1,7 Mia. oder 1,1% des BIP).

Das Ziel des Bundesrates, in wirtschaftlich normalen Zeiten die Staatsquote zu stabilisieren, wird deutlich verfehlt. 1995 dürfte sie einen Wert von 11,1 Prozent erreichen, was fast dem bisherigen Rekordwert von 1976 entspricht. Damals befand sich die schweizerische Wirtschaft jedoch in einer viel tieferen Krise als heute (Rückgang des BIP real um 1,4%) und ein umfangreiches Beschäftigungsprogramm (2,1 Mia.) erhöhte den Ausgabenplafond. In der neuen Legislaturplanung sind die Vorzeichen umgekehrt. Wir gehen von einer sich er-

holenden Wirtschaft aus, und staatliche Ankurbelungsprogramme sind nicht vorgesehen. Für die zweite Hälfte der Legislaturperiode nehmen wir eine vollbeschäftigte Wirtschaft mit einem nominellen Wachstum von 5 Prozent an.

Einer Staatsquote von 10 Prozent (in etwa der Durchschnitt der letzten Jahre) würden im Jahre 1995 Gesamtausgaben von rund 41 Milliarden entsprechen. Der Finanzplan liegt um 3,6 Milliarden über dieser Marke. Mit dem Sanierungsprogramm kann der Ausgabenanstieg gebremst werden. Das Ziel einer stabilen Staatsquote und eines ausgeglichenen Haushalts kann dennoch bis zum Ablauf der neuen Legislatur nicht voll realisiert werden.

2.2 Zur Ausgabenentwicklung

Übersicht

Eine nähere Analyse der Entwicklung in den einzelnen Aufgabenfeldern zeigt, dass sich die Ausgabendynamik auf den gesamten zivilen Bereich erstreckt. Die Ursachen dieser Entwicklung wurden in den Abschnitten über die Schwerpunkte der Legislatur im einzelnen dargelegt (vgl. Kap. III).

Übersicht über die Ausgaben

Tabelle 16

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			$\Delta \varphi \%$ 1991/95
	1991	1992	1993	1994	1995	
Gesamtausgaben	33 830	37 120	39 990	42 670	44 570	7,1
$\Delta \%$ Vorjahr		9,7	7,7	6,7	4,5	
- Weltweite Beziehungen	2 108	2 558	2 914	2 872	2 998	9,2
- Schweiz und Europa	68	137	141	192	194	30,0
- Sicherheitspolitik	6 157	6 177	6 284	6 741	6 535	1,5
- Wettbewerbsfähigkeit	3 539	3 797	4 031	4 196	4 436	5,8
- Raumordnung und Umwelt	8 981	9 751	10 737	11 222	11 754	7,0
- Soziale Sicherheit, Kultur u.a.	7 591	8 200	8 974	9 655	10 497	8,4
- übrige Aufgaben	5 381	6 495	6 906	7 787	8 157	11,0

Die Schwerpunkte beanspruchen über 80 Prozent der Bundesmittel. Die restlichen Ausgaben entfallen auf die allgemeine Verwaltung, Justiz und Polizei sowie auf Finanzen und Steuern.

Weitere Ausführungen zur Entwicklung ausgewählter Ausgabenpositionen enthalten die nachfolgenden Abschnitte über die Investitionen, den EWR, die Verschuldung (Nettozinslast) sowie über die Personalausgaben.

Die Investitionen von Bund und Regiebetrieben und die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur

Die permanente Modernisierung unseres Produktions- und Dienstleistungsapparats und die Stärkung unseres Know hows sind die Voraussetzungen für die Erhaltung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft. Auch die Investitionen von Bund und Regiebetrieben leisten dazu einen wesentlichen Beitrag. So bilden insbesondere der Ausbau der Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur, aber auch die Investitionen in die bundeseigenen Hochschulen und die Forschungsbeiträge eine nicht zu unterschätzende Stütze für das langfristige Gedeihen unseres rohstoffarmen Landes. Mit einem Anteil von 14 Prozent an den gesamtwirtschaftlichen Investitionen leisten die investiven Ausgaben des Bundes und seiner Regiebetriebe gleichzeitig einen Beitrag zur Stabilisierung der Konjunktur. Ihr jährliches Wachstum von durchschnittlich 8 Prozent in den Jahren 1991-1995 liegt deutlich über der erwarteten Wirtschaftsentwicklung.

Die Investitionen des Bundes umfassen

- die Eigeninvestitionen,
- die Investitionsbeiträge (an Dritte, Betriebe und Anstalten des Bundes, Kantone und Gemeinden) sowie
- die Darlehen und Beteiligungen.

Das grösste Gewicht kommt den Investitionsbeiträgen zu, die ungefähr 70 Prozent der vom Bund finanzierten Investitionen ausmachen. Der Löwenanteil von über 90 Prozent entfällt dabei auf die Kantone, wo das Geld schwergewichtig für den Strassenbau eingesetzt wird. Da die Investitionsbeiträge nach Finanzkraft abgestuft werden, übt der Bund gleichzeitig eine wichtige Umverteilungsfunktion im bundesstaatlichen Finanzausgleich aus.

Die Investitionen der SBB weisen gemäss mittelfristigem Investitionsplan eine relativ geringe durchschnittliche Wachstumsrate aus. Al-

lerdings sind darin die Ausgaben für den geplanten Bau des Alpentransits, die schwergewichtig nach 1995 anfallen, noch nicht enthalten. Die Investitionen für die BAHN 2000 sollen kontinuierlich aufgestockt werden: Für 1992 sind rund 100 Millionen budgetiert, 1995 dürften es bereits 750 Millionen sein. Der Investitionsschub im Verkehrsbereich ist sowohl umwelt- und verkehrspolitisch gerechtfertigt als auch ein Beitrag zum europäischen Binnenmarkt. Allerdings müssen die allgemeinen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen angepasst und die Preise für die Mobilität vermehrt nach dem Verursacherprinzip ausgerichtet werden, damit sich die erhofften Erfolge auch einstellen.

Für die Finanzierung des Alpentransites stellt der Bund den SBB und der BLS das benötigte Kapital als Darlehen in der Form von Baukrediten zur Verfügung. Um die Erfolgsrechnung der Bahnen nicht bereits während der Bauphase zu belasten, werden die Zinsen zum Baukredit geschlagen. Erst mit dem Abschluss betriebsfähiger Etappen werden die Baukredite mit den aufgelaufenen Zinsen in variabel verzinsliche und innert 60 Jahren zurückzahlbare Darlehen umgewandelt. Die Berechnungen gehen davon aus, dass über diese lange Periode die Verzinsung und Amortisation dieser Darlehen über den zusätzlichen Verkehrsertrag finanziert werden kann. Mit den vom Parlament beschlossenen Projektänderungen dürften sich die Gesamtkosten zu laufenden Preisen auf rund 27,9 Milliarden belaufen (zu Preisen 1990: 15,2 Mia.). Nicht enthalten in diesen Kostenschätzungen für den Alpentransit sind die Investitionen für die Huckepack-Übergangslösung an Gotthard und Lötschberg. Für eine Gesamtübersicht über die Infrastrukturkosten im Bereich des öffentlichen Verkehrs müssten zudem die Ausgaben für das Projekt 'BAHN 2000' sowie für die Förderung des Agglomerationverkehrs berücksichtigt werden

Nach heutigen Schätzungen werden die erwähnten Investitionskosten die Finanzrechnung mit 10,3 Milliarden belasten, wobei teilweise zweckgebundene Treibstoffzollerträge eingesetzt werden sollen. Die restlichen 17,6 Milliarden sollen direkt als Tresoreriedarlehen gewährt werden.

Die finanziellen Auswirkungen des EWR

Die finanziellen Auswirkungen des EWR sind im heutigen Zeitpunkt schwer abzuschätzen und deshalb in den Zahlen des Legislaturfinanzplanes nicht berücksichtigt. Die Studie von Prof. Hauser über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des EWR-Vertrages geht während einer Anpassungszeit von zehn Jahren von einem Produktivitätsgewinn von 4-6 Prozent aus, dies allerdings unter dem

Vorbehalt einer gleichbleibenden Beschäftigung. Dieser wirtschaftliche Impuls dürfte die Fiskaleinnahmen des Bundes, insbesondere die direkte Bundessteuer und die Umsatzsteuer positiv beeinflussen. Diesen Mehreinnahmen stehen zusätzliche Ausgaben und Einnahmenausfälle von jährlich rund 300 Millionen gegenüber. Ohne grössere wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Anpassungschocks dürfte der EWR-Vertrag vermutlich keine negativen Konsequenzen für den Bundeshaushalt verursachen. Müsste hingegen mit einem vorübergehenden Anstieg der Arbeitslosigkeit oder mit zusätzlichen Leistungen im Sozialbereich gerechnet werden, würde sich die Bilanz rasch verschlechtern.

Die Entwicklung der Personalausgaben

Die Zunahme der Personalausgaben, insbesondere der Personalbezüge, ist primär auf die der Finanzplanung zugrundeliegende Teuerungsannahme von 3,5% (1993) bzw. 3% (1994 und 1995) zurückzuführen. Entsprechend der erstmals ausgearbeiteten, mit der Aufgaben- und Finanzplanung koordinierten Stellenplanung wurde davon ausgegangen, dass 1995 wieder der Stellenbestand von 1991 erreicht sein soll. Die Planung sieht vor, dass den zivilen Departementen und der Bundeskanzlei bis 1995 insgesamt 800 zusätzliche Stellen zugeteilt werden. Für das EMD ist ein Abbau von 800 Stellen in die Planung aufgenommen worden. Da dieser langsamer vollzogen wird als der Ausbau im zivilen Bereich, steigt der Stellenbestand in der allgemeinen Bundesverwaltung bis Mitte der Legislatur insgesamt leicht an (vgl. Anhang 5).

Übersicht über die Personalausgaben

Tabelle 17

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			△	ϕ %
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95	
Personalausgaben	4 164	4 547	4 746	4 903	5 001		4,7
△% Vorjahr		9,2	4,3	3,3	2,0		
davon							
- Behörden	34	63	64	65	66		18,0
- Personalbezüge	3 318	3 653	3 816	3 919	4 031		5,0
- Sozialversicherungen	163	194	202	206	210		6,5
- Personalversicherungen	583	565	581	625	602		0,8

Die Sozialversicherungsbeiträge (AHV/IV/EO/AlV) sind auf den Personalbezügen gemäss einem definierten Prozentsatz festgelegt. Ihr Zuwachs ist die Folge der Erhöhung der Personalbezüge. Die Beitragserhöhung auf den Personalversicherungsbeiträgen geht im wesentlichen aus der Zusatzgarantie und dem Einbau der Teuerung in die Renten hervor. Der hier für 1995 ausgewiesene Ausgabenrückgang ist darauf zurückzuführen, dass die in die Renten eingebaute Teuerungszulage anstelle der 68 Millionen früherer Jahre maximal noch 8 Millionen ausmacht.

2.3 Zur Einnahmenentwicklung

Übersicht

Mit einem durchschnittlichen Wachstum von 4 Prozent pro Jahr fällt die Einnahmenentwicklung bescheiden aus. Dieses im Verhältnis zur erwarteten Wirtschaftsentwicklung unterproportionale Wachstum ist die Folge der bekannten strukturellen Schwächen des Bundeshaushaltes.

Rund 30 Prozent der Gesamteinnahmen werden nach dem Gewicht oder Volumen bemessen. Diese Einnahmen unterliegen insbesondere bei hoher Teuerung einer ins Gewicht fallenden Erosion. So bildete sich beispielsweise der Anteil der Zolleinnahmen an den Gesamteinnahmen in den letzten 20 Jahren von rund 30 Prozent (1970) auf 12,5 Prozent (V 1992) zurück. Umgekehrt verhielt sich lange Zeit die Ertragsentwicklung bei den Stempelabgaben und der Verrechnungs-

steuer. Die explosionsartige Entwicklung dieser Einnahmenquellen in den achtziger Jahren erhöhte ihren Anteil an den Gesamteinnahmen auf 20 Prozent (1970: 12,8%). Diese Entwicklung erlaubte zwar zu einem beachtlichen Teil die Finanzierung neuer Aufgaben. Leider bilden diese stark schwankenden Finanzplatzsteuern eine höchst unsichere Basis für die Finanzierung langfristiger Verpflichtungen. Die Einnahmen aus dem Stempelabgaben weisen bereits seit Ende der achtziger Jahre rückläufige Tendenz auf. Im Falle einer Zustimmung des Volkes zur Stempelreform muss mit weiteren Einnahmenausfällen in der Größenordnung von 400 Millionen gerechnet werden. Treffen die Prognosen eines nachlassenden Zinsniveaus zu, werden auch die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer nur noch in bescheidenem Ausmass zunehmen. Einzig die Erträge aus der direkten Bundessteuer dürften während der neuen Legislatur mit 8 Prozent pro Jahr überdurchschnittlich wachsen. Ausgehend vom überhöhten Wert des Vorschlags 1991 kann dagegen bei der Warenumsatzsteuer für die vierjährige Periode bloss ein durchschnittliches Wachstum von gut 4 Prozent ausgewiesen werden. Wählt man dagegen das effektive Ergebnis des Jahres 1991 als Ausgangsbasis, so ergibt sich für die Warenumsatzsteuer ein Durchschnittswachstum von 5,5 Prozent.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der wichtigsten Einnahmen.

Übersicht über die Einnahmen

Tabelle 18

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan		△ Ø %	
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95
Gesamteinnahmen	33 900	35 790	35 320	38 900	39 620	4,0
△% Vorjahr		5,6	-1,3	10,1	1,9	
davon						
- Direkte Bundessteuer	6 550	8 150	7 800	9 100	8 750	7,5
- Verrechnungssteuer	3 950	4 650	3 900	4 700	4 550	3,6
- Stempelabgaben	2 400	1 950	1 620	1 675	1 740	-7,7
- Warenumsatzsteuer	10 700	10 750	11 350	11 950	12 600	4,2
- Tabaksteuer	945	995	1 015	1 015	1 015	1,8
- Einfuhrzölle	1 209	1 210	1 281	1 311	1 342	2,6
- Treibstoffzölle	3 180	3 260	3 320	3 410	3 500	2,4
- Landwirtschaftliche Abgaben	504	486	487	494	494	-0,5
- Vermögenserträge	779	1 010	1 050	1 221	1 370	15,2
- Einnahmenüber- schuss EVK	1 758	1 556	1 658	1 734	1 763	0,1

Im folgenden wird die Entwicklung der wichtigsten Fiskaleinnahmen kommentiert.

Direkte Bundessteuer

Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer sind in den letzten 15 Jahren um durchschnittlich gut 8 Prozent gewachsen, was deutlich über der Zunahme des Bruttoinlandproduktes liegt - und dies, obwohl seit 1985 die Folgen der kalten Progression ausgeglichen werden. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen beträgt gut 20 Prozent.

Für die Periode 1991-1995 rechnen wir mit einem durchschnittlichen Ertragszuwachs von 7,5 Prozent, wobei die Erwartungen für die Jahre 1992/93 deutlich besser sind als für die beiden letzten Planungsjahre. Die Einnahmen der Veranlagungsperiode 1991/92, welche 1992 und 1993 anfallen werden, basieren auf den Einkommen und Erträgen der wirtschaftlich noch guten Jahre 1989 und 1990. Die Einkommen der natürlichen Personen wie die Erträge der juristischen Personen stiegen in diesen Jahren um rund 14 Prozent gegenüber der Vorperiode an. In den Finanzplanjahren 1994 und 1995 (Veranlagungsperiode 1993/94)

wird die direkte Bundessteuer nach den Einkommen und Erträgen in den Jahren 1991 und 1992 bemessen. Während die Einkommen der natürlichen Personen ungefähr gleich stark wie 1989 und 1990 ansteigen dürften, wird sich der Zuwachs bei den Erträgen der juristischen Personen infolge der wirtschaftlichen Abschwächung ungefähr halbieren.

In beiden erwähnten Veranlagungsperioden werden wegen der hohen Teuerung die Folgen der kalten Progression auszugleichen sein. In der Veranlagungsperiode 1991/92 wird die per Ende 1989 aufgelaufene Teuerung von 7,1 Prozent ausgeglichen, was Mindereinnahmen von rund einer Milliarde zur Folge hat. Die Teuerung der Jahre 1990 und 1991 dürfte zusammen etwa 10 Prozent betragen, so dass in der Veranlagungsperiode 1993/94 Mindereinnahmen von 1,7 Milliarden aus dem Ausgleich der kalten Progression entstehen dürften.

Verrechnungssteuer

Der Ertrag aus der Verrechnungssteuer entspricht dem Saldo aus den Eingängen und den Rückerstattungen. Aufgrund des Rückerstattungsverfahrens unterliegt er einem typischen Zweijahresrhythmus. Bei normalen Zinsverhältnissen steigt er in geraden Jahren stark an, um in den ungeraden wieder zu sinken.

Nach einer ausserordentlich hohen jährlichen Zuwachsrate von 15 Prozent in den Jahren 1987 bis 1991 werden die Verrechnungssteuereingänge in der Planungsperiode voraussichtlich im Durchschnitt pro Jahr um rund 5,5 Prozent zunehmen. Ursache für diese Wachstumsabschwächung ist der erwartete Rückgang des Zinsniveaus. Insbesondere die Einnahmen aus den Zinsen auf Kundenguthaben dürften als Folge sich normalisierenden Zinsstrukturen nur noch schwach zunehmen. Sie werden nicht nur durch die tieferen Zinssätze auf kurzfristigen Anlagen beeinflusst, sondern sind auch von den UmLAGERUNGEN vom kurzfristigen in den längerfristigen Bereich betroffen. Wachstumsträger sind somit die Eingänge aus den Obligationenzinsen sowie aus den Aktiendividenden. Die Eingänge aus der Verrechnungssteuer dürften 1995 die Schwelle von 25 Milliarden übersteigen.

Die Verrechnungssteuerrückerstattungen in Prozent der Eingänge nahmen in den letzten 20 Jahren tendenziell zu, was zu einem Anstieg der Rückerstattungsquote führte. Diese Entwicklung ist einerseits auf den Anstieg der Rückerstattungen an ausländische Antragsteller als Folge zahlreicher neuer Doppelbesteuerungsabkommen und andererseits auf die steigende Bedeutung der institutionellen Anleger zurückzuführen. Dieser Trend wird in der Legislaturperiode noch von den

Auswirkungen der hohen Zinssätze der vergangenen Jahre auf die Rückerstattungsansprüche verstärkt. Die Rückerstattungsquote dürfte unter diesen Voraussetzungen auf durchschnittlich über 80 Prozent ansteigen.

Die jährliche Zunahme des Verrechnungssteuerrohertrages - der im Bundeshaushalt vereinnahmte Saldo aus Eingängen und Rückerstattungen - wird demnach im Vergleich zur Vorperiode 1987-1991 (+19,1%) mit durchschnittlich 3,6 Prozent wesentlich tiefer ausfallen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass sowohl 1988 wie 1990 mit jährlichen Zunahmen von rund 40 beziehungsweise 50 Prozent absolute Spitzenresultate ausgewiesen werden konnten.

Stempelabgaben

Ertragsschätzungen bei den Stempelabgaben sind ausgesprochen schwierig, da sie von kaum vorhersehbaren Entwicklungen an den Finanzmärkten und Börsen abhängen. Aufgrund des Wirtschaftsverlaufs sich ändernde Ertragserwartungen, aber auch spontane Ereignisse (Golfkrieg) und sich ändernde Stimmungslagen können das Börsen- und Emissionsgeschäft rasch und nachhaltig beeinflussen und die Erträge der Stempelabgaben entsprechend beeinflussen.

In der ersten Hälfte der achtziger Jahre verzeichneten die Einnahmen aus den Stempelabgaben durchschnittliche Zuwachsraten von 20 Prozent pro Jahr. Ihr Anteil an den Fiskaleinnahmen verdoppelte sich innerhalb von sechs Jahren (1980: 4,8%; 1986: 9,5%). Nach den Einbrüchen an den Börsen in den Jahren 1987 und 1990 fiel der Ertrag deutlich zurück. Zudem verlor unser Finanzplatz verschiedene Finanztransaktionen an das Ausland, was nicht ohne Einfluss auf die Stempelabgaben blieb. Insbesondere wiesen die Eingänge aus der Emissionsabgabe auf Anlagefonds und der Umsatzabgabe auf dem Handel mit ausländischen Wertpapieren einen spürbaren Rückgang auf.

Die Einnahmen aus den Stempelabgaben werden während der laufenden Legislaturperiode indessen nicht nur durch schwer vorhersehbare Wirtschaftsfaktoren beeinflusst, sondern hängen auch von der bevorstehenden Volksabstimmung über die vom Parlament verabschiedete Reform mit Steuererleichterungen im Umfange von rund 400 Millionen jährlich ab.

In der Legislaturperiode rechnen wir mit einem weiteren Rückgang der Einnahmen aus den Stempelabgaben. Der Anteil der Stempelabgaben an den Fiskaleinnahmen dürfte 1995 auf den Stand anfangs der achtzi-

ger Jahre zurückfallen. Als Folge der erwarteten wirtschaftlichen Erholung rechnen wir 1992 zwar mit einer leichten Zunahme stempelpflichtiger Finanzgeschäfte, die sich - ohne grössere Schocks auf den Finanzmärkten - über die ganze Legislaturperiode fortsetzen dürfte. Da aus der Revision des Stempelabgabegesetzes indessen Mindereinnahmen von jährlich rund 400 Millionen resultieren, dürfte der Ertrag 1995 auf den Stand Mitte der achtziger Jahre zurückfallen. Sollte die Reform in der Volksabstimmung abgelehnt werden, würden sich die erwarteten Erträge entsprechend verbessern. Die Ausfälle infolge einer möglichen Aufhebung der sogenannten Syndizierungsvorschriften im Umfange von jährlich rund 150 Millionen sind im Legislaturfinanzplan hingegen nicht enthalten. Aufgrund dieser Vorschriften des Bankengesetzes bleibt die Emission von Schweizerfranken-Anleihen ausländischer Schuldner dem Bankengesetz unterstellten inländischen Bankinstituten vorbehalten.

Warenumsatzsteuer

Mit rund einem Drittel der Fiskaleinnahmen stellt die Warenumsatzsteuer die wichtigste Einnahmenquelle des Bundes dar. Sie hat seit 1975 mit durchschnittlich rund 7 Prozent zugenommen, was um mehr als einen Prozentpunkt über dem Wirtschaftswachstum liegt. Dazu beigetragen haben einerseits Steuersatzerhöhungen sowie andererseits die rege Konsum- und Investitionsnachfrage in den vergangenen Jahren.

In der Legislaturperiode ist damit zu rechnen, dass die Einnahmen aus der Warenumsatzsteuer mit der Wirtschaftsentwicklung Schritt halten können. Es wird ein durchschnittliches jährliches Einnahmenwachstum von rund 5,5 Prozent unterstellt. Die WUSt wird somit weiterhin eine tragfähige Stütze des Bundeshaushaltes bleiben, auch wenn die Dienstleistungen weiterhin nicht besteuert werden sollten. Eine Beseitigung der taxe occulte setzt allerdings deren Unterstellung unter die Umsatzsteuer voraus.

Zolleinnahmen

In den letzten 15 Jahren haben die Einnahmen aus den Einfuhrzöllen um weniger als ein Prozent zugenommen. Die Stagnation der Erträge ist in erster Linie auf die verschiedenen Zollabbau-Runden im Rahmen des GATT und der Freihandelsabkommen mit EG und EFTA zurückzuführen. Aber auch das System der Gewichts- und Mengenzölle hat dazu beigetragen, dass der Anteil der Einfuhrzölle an den Fiskaleinnahmen von 25 Prozent im Jahre 1960 auf weniger als

4 Prozent im Jahr 1995 abnehmen wird. Für die Legislaturperiode wird bei den Einfuhrzöllen ein durchschnittliches Wachstum von 2,6 Prozent unterstellt, womit unter den getroffenen Teuerungsannahmen real ein Rückgang eintreten wird. In den Finanzplanzahlen sind mögliche Einnahmenausfälle aus weiteren Zollabbaurunden nicht enthalten. Das Inkrafttreten der Vereinbarungen und der Umfang der Ausfälle aus den Abkommen mit den Oststaaten und der Türkei sowie der Uruguay-Runde des GATT sind noch zu unbestimmt.

Auch die Treibstoffzölle unterliegen wegen des Gewichtszollsystems einer ständigen Erosion. Das durchschnittliche Wachstum der Einnahmen aus dem Grundzoll und dem Zollzuschlag betrug in den letzten 15 Jahren etwas weniger als 4 Prozent. Der Anteil der Treibstoffzollbelastung an den Fiskaleinnahmen beträgt rund 11 Prozent. Der Treibstoffverbrauch ist in den achtziger Jahren stärker gestiegen als in den siebziger Jahren. Wirtschaftlicher Aufschwung, stark zunehmende Mobilität und der Trend zu stärkeren und grösseren Wagen sind der Hauptgrund für diese Entwicklung. Für die Legislaturperiode wird von einer leichten Trendänderung ausgegangen. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Einnahmen aus den Treibstoffzöllen wird bloss noch auf 2,4 Prozent geschätzt.

In den Einnahmenschätzungen sind die Mehrerträge aus der Erhöhung des Treibstoffgrundzolles im Rahmen des Sanierungsprogrammes nicht enthalten (vgl. Ziff. 3 dieses Kapitels).

2.4 Zur Entwicklung von Staats- und Steuerquote

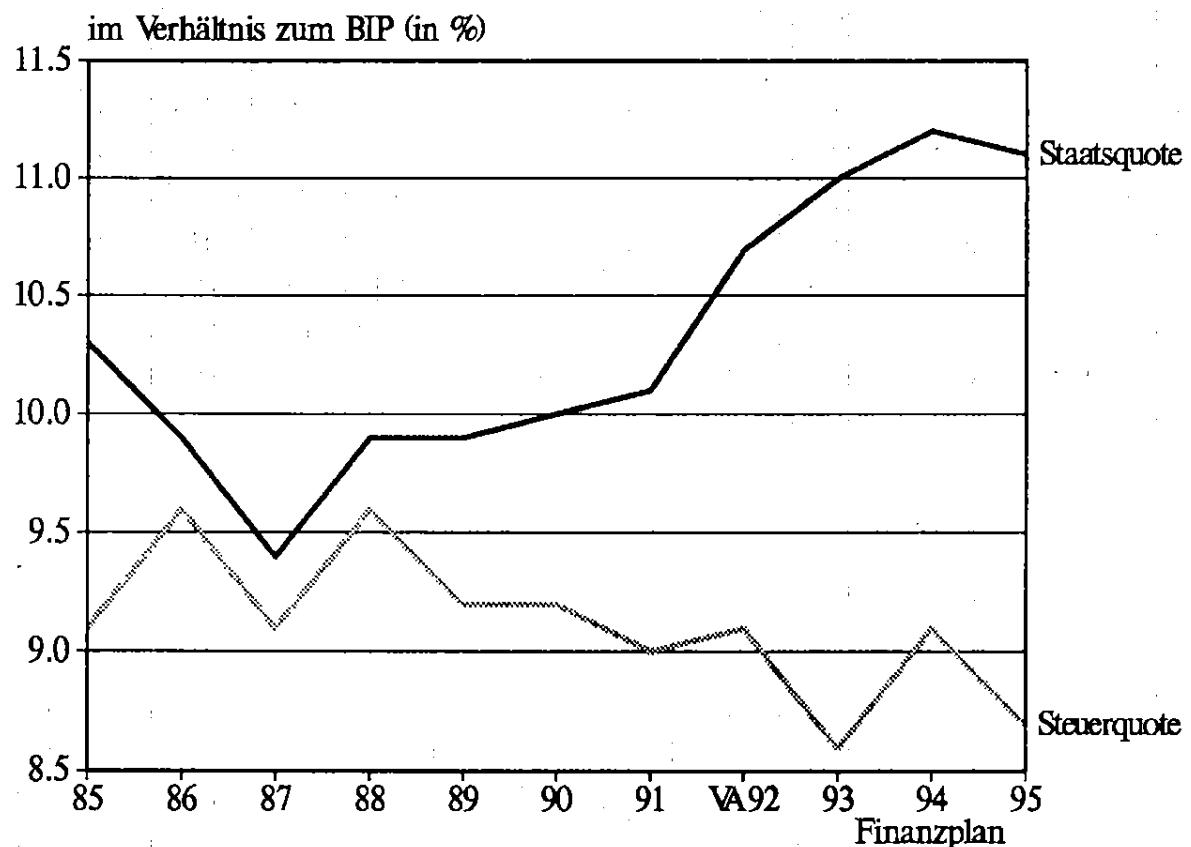
Staats- und Steuerquote sind wichtige Indikatoren für die Grösse des staatlichen Sektors und die Steuerbelastung. Die beiden Kennzahlen spielen in der öffentlichen Diskussion eine wichtige Rolle.

Staats- und Steuerquote des Bundes
 (Bundesausgaben bzw. Fiskaleinnahmen
 im Verhältnis zum BIP, in %)

Tabelle 19

	Staatsquote	Steuerquote
1985	10,3	9,1
1986	9,9	9,6
1987	9,4	9,1
1988	9,9	9,6
1989	9,9	9,2
1990	10,0	9,2
1991	10,1	9,0
1992	10,7	9,1
1993	11,0	8,6
1994	11,2	9,1
1995	11,1	8,7

Entwicklung der Staats- und Steuerquote 1985 – 1995



Bei der Interpretation dieser Kennzahlen und Vergleichen mit dem Ausland ist indessen Vorsicht geboten. Ein grosser Teil staatlicher Beeinflussung vollzieht sich nämlich über Rechtsnormen, die bei gleicher Quote sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. Wenn beispielsweise im Bereich des Umweltschutzes in erster Linie mit Normen gearbeitet wird und nicht mit marktwirtschaftlichen Instrumenten, erhöht dies die Staatsquote nicht. Der staatliche Einfluss wird jedoch trotzdem grösser. Auch die Struktur der Bundesausgaben und die Qualität staatlicher Leistungen finden in der Staatsquote keinen Niederschlag, sind aber für die Bewertung der staatlichen Tätigkeit von grosser Bedeutung. Die Staatsquote ist somit kein umfassender Gradmesser für den staatlichen Einfluss, sondern lediglich eine grobe Richtzahl, die nur im Zeitvergleich eine gewisse Aussagekraft hat.

In den letzten Jahren bemühte sich der Bundesrat erfolgreich um die Stabilität dieser Quote. In den nächsten Jahren hingegen wird die Staatsquote ohne Gegenmassnahmen deutlich zunehmen. Gemäss Legislaturfinanzplan wird sie von 9,9 Prozent im Jahre 1989 auf 11,1 Prozent im Jahre 1995 steigen. Damit erreicht sie ein seit 1976/77 nicht mehr erreichtes Niveau. Ohne die mit dem Sanierungsprogramm beantragten Ausgabenkürzungen kann dieser Trend nicht abgeschwächt werden.

Die Steuerquote als weitere viel beachtete Grösse in der finanzpolitischen Diskussion misst die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung oder, anders ausgedrückt, welcher Anteil der gesamten Wertschöpfung einer Volkswirtschaft durch die staatlichen Haushalte zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben abgezweigt wird. 1989 belief sich die Steuerquote des Bundes auf 9,2 Prozent. Gemäss Finanzplan wird sie bis 1995 auf 8,7 Prozent absinken. Diese Entwicklung veranschaulicht die langsame Erosion der Steuereinnahmen. Die im Sanierungsplan vorgesehenen Steuererhöhungen kompensieren in erster Linie den eingetretenen Einnahmenausfall und führen somit nicht zu einer wesentlichen Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Steuerbelastung.

2.5 Aspekte der Verschuldung

Die im Finanzplan ausgewiesenen Defizite und die umfangreichen Finanzierungsbedürfnisse der beiden Regiebetriebe werden den Bund vor ganz neue Geldbeschaffungsprobleme stellen. Konnten in den Überschussjahren Schulden im Umfange von rund vier Milliarden an

den Geld- und Kapitalmarkt zurückbezahlt werden, müsste sich der Bund bei einer solchen Defizitentwicklung im Umfang von gegen 30 Milliarden neu verschulden. Nicht eingerechnet sind dabei die Gelder der Eidgenössischen Versicherungskasse, die dem Bund in den nächsten Jahren weitere fünf Milliarden zur Verfügung stellen wird. Zusammen mit der defizitären Haushaltsentwicklung von Kantonen und Gemeinden ergäbe sich ein volkswirtschaftlich bedenklicher Anstieg der öffentlichen Verschuldung.

Eine defizitäre Finanzpolitik des Bundes schränkt nicht nur dessen Handlungsfähigkeit ein. Sie ist auch nachteilig für die Gesamtwirtschaft. Ungesunde öffentliche Finanzen verschlechtern die Rahmenbedingungen. Eine wachsende Verschuldung des Bundes erhöht den Druck auf die Zinssätze, erschwert die Teuerungsbekämpfung und schwächt die Position unserer Währung. Bereits heute ist aufgrund der düsteren Finanzperspektiven eine leicht verschlechterte Bonität des Bundes am Kapitalmarkt zu beobachten.

Die Auswirkungen höherer Zinsen infolge einer wachsenden Verschuldung des öffentlichen Sektors können nur der Tendenz nach abgeschätzt werden. Vermag der Zinsertrag aus den Staatsobligationen die negativen Effekte höherer Kreditkosten und Mietzinsen der privaten Haushalte nicht zu kompensieren, wird deren Nachfrage negativ beeinflusst. Die steigenden Kosten für die Fremdfinanzierung erhöhen zudem den Kostendruck für die Unternehmen, was sich angesichts des zunehmenden Konkurrenzdruckes nachteilig auf die Ertragslage und damit auf die Beschäftigung oder des Lohnniveau auswirken dürfte.

Die hohe Verschuldung würde einen grösser werdenden Anteil der Bundeseinnahmen für die Verzinsung binden und die rasch wachsende Zinslast den finanzpolitischen Handlungsspielraum in einem ernsthaften Ausmass einengen. Ohne Sanierungsmassnahmen verdoppeln sich die Passivzinsen bis 1995 und erreichen gemäss Finanzplan 3,5 Milliarden. Die massive Geldaufnahme führt zu einer entsprechenden Verschlechterung der Nettozinslast. Belieft sich diese wichtige finanzpolitische Kennzahl 1989 noch auf 3,2 Prozent der Gesamteinnahmen, so würde sie bis 1995 auf 5,4 Prozent ansteigen. Dies ist zwar im Vergleich mit dem Ausland nicht dramatisch. Bedenkt man indessen, dass die Nettozinslast die Grössenordnung der Bundesausgaben für die Hochschulen oder des Bundesbeitrages an die Krankenkassen erreicht, wird der damit verbundene Verlust an Handlungsspielraum offensichtlich.

Die Entwicklung der Nettozinslast

Tabelle 20

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			△ Ø %
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95
Nettozinslast	1 110	1 305	1 763	1 897	2 148	17,9
△% Vorjahr		17,6	35,1	7,6	13,2	
- Passivzinsen	1 855	2 278	2 776	3 081	3 482	17,1
- Kapitalertrag	745	973	1 013	1 184	1 334	15,7

3 Das Sanierungsprogramm

Die Departementseingaben wurden durch den Bundesrat gezielt um nicht weniger als 2,0 bis 2,7 Milliarden pro Jahr gekürzt. Da während der Finanzplanbereinigung unter anderem die Ausgaben für die Verzinsung und für Direktzahlungen an die Landwirtschaft aufgestockt werden mussten, fiel die Nettoeinsparung etwas geringer aus.

Angesichts der immer noch verbleibenden Defizite in Milliardenhöhe machte der Bundesrat zusätzliche finanzplanerische Vorgaben für künftige Vorhaben und beschloss, die vom Parlament im Budget 1992 zusätzlich vorgenommenen Ausgabenkürzungen soweit möglich und sinnvoll in den Finanzplan aufzunehmen. Damit konnten die Ausgaben um weitere 300 bis 400 Millionen jährlich reduziert werden. Mit diesen Massnahmen war der Handlungsspielraum des Bundesrates im Rahmen der gegebenen gesetzlichen Möglichkeiten ausgeschöpft. Der Bundesrat entschloss sich daher, weitergehende Massnahmen auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe vorzulegen mit dem Ziel, auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmeseite neuen Handlungsspielraum zu schaffen.

Die Sanierungsmassnahmen**Tabelle 21**

in Mio	V	Legislaturfinanzplan			
		1992	1993	1994	1995
Ausgabenkürzungen	-	1 385	1 725	2 000	
- Weiterführung der Budget-kürzungen 1992*)	-	400	310	290	
- Finanzplanerische Vorgaben*)	-	110	250	270	
- Gezielte Sparmassnahmen	-	110	210	250	
- Lineare Kürzung	-	635	695	790	
- Einsparung von Schuldzinsen	-	130	260	400	
Mehreinnahmen	-	1 910	2 130	2 350	
- Treibstoffzoll (inkl. WUSt)	-	1 660	1 730	1 800	
- Tabaksteuer	-	50	200	350	
- Nationalbankgewinne	-	200	200	200	

*) im Legislaturfinanzplan bereits enthalten

Bei Verwirklichung aller vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen könnte der Haushalt bis 1995 zwar nicht ganz ins Gleichgewicht zurückgeführt werden, doch reduzierten sich die verbleibenden Defizite auf eine vorderhand vertretbare Größenordnung.

Die ausgabenseitigen Massnahmen beinhalten einerseits gezielte und dauerhafte Einsparungen, andererseits eine lineare Beitragsskürzung von in der Regel 10 Prozent. Bei den gezielten Kürzungen sind verschiedene Bereiche betroffen, so namentlich die Ausgaben für die Kultur, die Forschung, den öffentlichen Verkehr, die Land- und Forstwirtschaft und die Wirtschaftsförderung. Dabei geht es in der Regel nicht um eine grundsätzliche Infragestellung der Bundesaufgabe, sondern um eine Redimensionierung der Unterstützung des Bundes. Das Konzept der linearen Kürzung lehnt sich an die Sparmassnahmen der frühen achtziger Jahre an. Grundsätzlich sind die Finanzhilfen und Abgeltungen gemäss Subventionsgesetz davon betroffen. Staatsvertraglich gebundene Leistungen sowie Bereiche, die unter gezielte Kürzungen fallen, werden von dieser Massnahme ausgenommen. Der Bundesrat soll zudem ermächtigt werden, bei Härtefällen auf die lineare Kürzung ganz oder teilweise verzichten zu können. Der Kürzungssatz beträgt grundsätzlich 10 Prozent. Ausgewählte Bereiche, so insbesondere die Hochschulförderung und die Leistungen des Bundes an die AHV und

IV, sollen indessen nur einer reduzierten Kürzung von 5 Prozent unterliegen.

Die lineare Beitragskürzung stellt eine eher grobe und undifferenzierte Massnahme dar, die als Notlösung auf drei Jahre befristet werden soll. Sie wird nach Ablauf dieser Frist durch ein Anschlussprogramm mit dauerhaften Sparmassnahmen abzulösen sein.

Ausgaben vor und nach Sanierung

(Durchschnittliche Wachstumsraten
1991-1995 pro Jahr, in %)

Tabelle 22

Aufgabengebiete	vor Sanierung	nach Sanierung
- Beziehungen zum Ausland	9,4	7,4
- Landesverteidigung	1,5	1,4
- Bildung und Grundlagenforschung	7,0	6,3
- Soziale Wohlfahrt	8,9	8,0
- Verkehr	6,7	6,2
- Landwirtschaft	7,2	5,9
Sachgruppen		
- Konsumausgaben	7,2	6,3
- Investitionsausgaben	6,9	6,2

Die Gegenüberstellung der Wachstumsraten der wichtigsten Aufgabengebiete vor und nach Sanierungsmassnahmen zeigt, dass die Aufstockungen in den verschiedenen zivilen Bereichen immer noch deutlich über der wirtschaftlichen Entwicklung liegen. Die Sanierungsmassnahmen bewirken keinen realen Abbau des Engagement des Bundes, sondern lediglich einen weniger forcierten Ausbau. Die Zunahmen liegen mit Ausnahme der Militär- und Verkehrsausgaben auch beträchtlich über dem geplanten Ausbau der abgelaufenen Legislatur.

Die Rückführung der Investitionsausgaben fällt weniger stark aus als diejenige der laufenden Ausgaben. Trotz den Reduktionen bleibt das durchschnittliche Wachstum während der Legislaturperiode noch klar über der Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung.

Das Parlament ist in seinen Ausgabenbeschlüssen wiederholt über die Anträge des Bundesrates hinausgegangen. In den letzten fünf Jahren hat es so Mehrausgaben von 1,5 Milliarden beschlossen. Ergänzend zu den einzelnen Sparmassnahmen soll deshalb das Instrument der "Ausgabenbremse" neu aufgelegt werden. In der Verfassung wäre zu

verankern, dass Ausgabenbeschlüsse des Parlaments, die über die Anträge des Bundesrates hinausgehen, einer Sonderabstimmung (absolutes Mehr aller Ratsmitglieder in jedem Rat) unterliegen.

Der Bundeshaushalt lässt sich nicht allein über Ausgabenkürzungen sanieren. Wollte man die Haushaltslücke von 5 Milliarden allein über Sparmassnahmen schliessen, wären unerwünschte Rückwirkungen auf die Aufgabenerfüllung des Staates und die Wirtschaftsentwicklung zu befürchten. Zum Ausgleich des Haushaltes muss der Bundesrat deshalb auch einnahmenseitige Massnahmen unterbreiten, die indessen die Haupteinnahmenquellen Warenumsatzsteuer und direkte Bundessteuer nicht tangieren.

Am stärksten ins Gewicht fällt die beantragte Erhöhung des Treibstoffgrundzolls um 25 Rappen pro Liter. Dieser Zoll wurde seit 1936 nicht mehr angepasst. Die Belastung der Treibstoffe wurde inflationsbedingt stark ausgehöhlt und nahm real um mehr als die Hälfte ab. Zudem haben die Nachbarländer in den letzten Jahren ihre Steuern auf Treibstoffen zum Teil beträchtlich erhöht, so dass die Schweiz diesbezüglich eine Preisinsel darstellt. Die Hälfte der Mehreinnahmen fliest zweckgebunden dem Strassenverkehr zu. An diesen zweckgebundenen Mitteln partizipieren auch die Kantone mit einem Anteil von 12 Prozent. Die als Folge der Treibstoffzollerhöhung möglichen zusätzlichen Strassenausgaben sind in der Finanzplanung bereits eingebaut. Absicht des Bundesrates ist es, die Rückstellung an Treibstoffzöllen nicht weiter anwachsen zu lassen. Sollte die Treibstoffzollerhöhung nicht oder verspätet kommen, müssten die Finanzplanung angepasst und die Strassenbauprogramme redimensioniert werden.

Als weitere Massnahmen plant der Bundesrat eine stufenweise Heraufsetzung der Tabaksteuer sowie die Verteilung eines angemessenen Nationalbankgewinnes, der zu 1/3 an den Bund und zu 2/3 an die Kantone gehen würde. Ferner beantragt er, das Spielbankenverbot in der Bundesverfassung aufzuheben, was indessen erst in der nächsten Legislaturperiode zu Mehreinnahmen führen würde.

Angesichts der sich ebenfalls rasch verschlechternden Aussichten der kantonalen Haushalte soll die Sanierung des Bundeshaushaltes nicht zulasten der Kantone erfolgen. Einerseits sollen in gewissen Bereichen (u.a. Strassen, Berglandwirtschaft) auf lineare Kürzungen verzichtet beziehungsweise tiefere Kürzungssätze (Hochschulförderung) angewendet werden. Andererseits profitieren die Kantone von den Mehreinnahmen aus der Treibstoffzollerhöhung sowie der Ausschüttung des Nationalbankgewinnes. Per Saldo dürften die Sanierungsmaßnahmen für die Kantone insgesamt mindestens haushaltsneutral

ausfallen. Den berechtigten Anliegen des Finanzausgleichs soll durch eine Mitberücksichtigung der Finanzkraft bei der Verteilung des erhöhten Nationalbankengewinnes Rechnung getragen werden. Zur Abklärung gemeinsamer Massnahmen zur Sanierung des Bundeshaushaltes und der Kantonshaushalte haben zudem die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und das Eidgenössische Finanzdepartement eine gemischte Arbeitsgruppe eingesetzt. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist es insbesondere zur prüfen, in welchen Bereichen die Beitragskürzungen des Bundes durch eine Lockerung von Fristen und Auflagen begleitet werden können.

Werden die vom Bundesrat beantragten Ausgabenkürzungen und Mehreinnahmen beschlossen, ergeben sich die nachstehenden Ergebnisse der Finanzrechnung:

Gesamtausgaben und -einnahmen
(nach Sanierungsmassnahmen)

Tabelle 23

in Mio	V	V	Legislaturfinanzplan			△ Ø %
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95
Ausgaben	33 830	37 120	39 120	41 530	43 150	
△% Vorjahr	9,7	5,4	6,2	3,9	6,3	
Einnahmen	33 900	35 790	37 230	41 030	41 960	
△% Vorjahr	5,6	4,0	10,2	2,3	5,5	
Ergebnis	+ 70	-1 330	-1 890	-500	-1 190	
Staatsquote	10,7	10,7	10,8	10,7		
Steuerquote	9,1	9,0	9,5	9,2		

ANHÄNGE

- A1 Richtlinien-Geschäfte 1991-1995**
- A2 Weitere Vorlagen 1991-1995**
- A3 Hängige und angemeldete Volksinitiativen
(Stand: 25. März 1992)**
- A4 Legislaturfinanzplan 1993-1995
(vor Sanierungsprogramm)**
- A5 Stellenplanung 1993-1995**
- A6 Vollzug der Richtlinien-Geschäfte 1987-1991**

A1

RICHTLINIEN-GESCHÄFTE 1991-1995

<u>Geschäft</u>	<u>Verabschie- dung BR</u>	<u>Bericht (Ziff.)</u>
1. <u>Weltweite Beziehungen</u>		
R1 Bericht zur Aussenpolitik	1992	III/1.1.1
R2 Bericht zur Neutralitätspolitik der Schweiz	1992	III/1.1.1
R3 Ratifizierung verschiedener inter- nationaler Uebereinkommen zur Be- kämpfung von Betäubungsmitteln (versch. BB) und Anschlussgesetzge- bung zur Bekämpfung von Drogen- handel, organisiertem Verbrechen und Geldwäscheri	ab 1992	III/1.1.5
2. <u>Schweiz und Europa</u>		
R4 Botschaft betreffend die Geneh- migung des Abkommens über den EWR / Zusatzbotschaften	1992	III/2.1.1
R5 Bericht zur Frage eines EG-Beitritts der Schweiz (3. Integrationsbericht)	1992	III/4.1.1
R6 Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta	1994	III/2.1.1

R7	Neufassung der Gesetzgebung bezüglich Zahl, Einreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer	1994	III/2.1.3
----	--	------	-----------

3. Sicherheitspolitik

R8	Schaffung eines schweizerischen Blauhelmkontingents sowie weitere friedenserhaltende Aktionen (BG und verschiedene BB)	1993	III/3.1.1
R9	BG über den Ausbau der Exportkontrolle von Waren und Technologie namentlich im Bereich der ABC-Waffen und Raketen	1993	III/3.1.1
R10	Bericht zum Armeeleitbild 95	1992	III/3.1.2
R11	Truppenordnung 95 / Militärorganisation	1993	III/3.1.2
R12	Bericht zum Zivilschutzleitbild 95	1992	III/3.1.2
R13	Revision der Zivilschutzgesetzgebung sowie weitere Anpassungen im Bereich der Gesamtverteidigung	1993	III/3.1.2
R14	Staatsschutzgesetz	1992	III/3.1.2
R15	Bundesgesetzgebung zum Erwerb, Handel, Tragen und Weiterveräussern von Waffen und Munition	1995	III/3.1.3
R16	Verfassungsänderung und Gesetz über die Ausgestaltung eines Zivildienstes	1993	III/3.1.5

4. Wettbewerbsfähigkeit - Forschung - Arbeit

R17	Revision der Wettbewerbsgesetzgebung	1993	III/4.1.1
R18	BG zur Förderung der Anpassungsfähigkeit und einer ausgeglichenen Entwicklung der Wirtschaft	1994	III/4.1.1
R19	BG über die Beseitigung technischer Handelshemmisse	1992	III/4.1.1
R20	Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT (versch. Gesetzesanschlussrevisionen)	1992	III/1.1.2
R21	Vollbeteiligung an den Wissenschaft und Technologieprogrammen der EG	1993	III/4.1.2
R22	Teilrevision des Arbeitsgesetzes	1994	III/4.1.3

5. Raumordnung - Umwelt - Infrastruktur

R23	Anschlussprogramm zu den bodenrechtlichen Sofortmassnahmen (BG/BB)	1993	III/5.1.1
R24	Bericht über die Grundzüge der Raumordnung und Vollzug der Massnahmenprogramme	1994	III/5.1.1
R25	Teilrevision des BG über die Raumplanung	1995	III/5.1.1
R26	Regionalpolitisches Massnahmenpaket (BG/BB)	1993/94	III/5.1.1
R27	BG über die CO ₂ -Abgabe	1994	III/5.1.2
			III/5.1.3
R28	Revision des Umweltschutzgesetzes	1992	III/5.1.2
			III/5.1.3
R29	7. Landwirtschaftsbericht	1992	III/5.1.4

R30	Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes	1992	III/5.1.4
R31	Erneuerung des Rebbaubeschlusses	1991	III/5.1.4
R32	Revision von Milchbeschluss und Milchwirtschaftsbeschluss	1993	III/5.1.4
R33	Energiegesetz	1993	III/5.1.5
R34	Kernenergiegesetz (Totalrevision des Atomgesetzes)	1995	III/5.1.5
R35	Revision des BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte	1992	III/5.1.5
R36	Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz über den Strassen- und den Eisenbahngüterverkehr	1992	III/5.1.6
R37	Verlängerung und Neugestaltung der Strassenbenützungsabgaben	1992	III/5.1.6
R38	Revision des PTT-Organisationsgesetzes	1994	III/5.1.7

6. Soziale Sicherheit/Gesundheit - Frauen - Kultur

R39	Grundlagenarbeiten zur Ueberprüfung der 3-Säulen-Konzeption	1993	III/6.1.1
R40	11. AHV-Revision	1995	III/6.1.1
R41	1. BVG-Revision	1993	III/6.1.1
R42	Mutterschaftsversicherung	1994	III/6.1.1
R43	Ausführungsgesetzgebung zum Verfassungsartikel zur Fortpflanzungs- und Gentechnologie	1994	III/6.1.2
R44	Gleichstellungsgesetz	1993	III/6.1.4

R45	Revision des Familienrechts (Eheschliessungs- und Ehescheidungsrecht)	1994	III/6.1.4
R46	Ausführungsgesetzgebung im Kulturförderungsbereich	1994	III/6.1.5
R47	Neustrukturierung der Schweizerischen Landesbibliothek als nationales Dokumentations- und Informationszentrum	1992	III/6.1.5

7. Verfassungsordnung und Regierungsreform

R48	Botschaft über die Regierungsreform	1993	IV/1.1.1
R49	Totalrevision der Bundesverfassung	(1995)	IV/1.1.2
R50	Revision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte	1993	IV/1.1.3

8. Modernisierung der Verwaltung

R51	Totalrevision des Beamten gesetzes	1994	IV/2.1.3
-----	------------------------------------	------	----------

9. Finanzen

R52	Sanierungsprogramm für den Bundes haushalt	1992	V/1.1.1
R53	Ersatz der Finanzordnung	1991	V/1.1.2
R54	BG über die Umsatzsteuer und über besondere Verbrauchssteuern	1993-1995	V/1.1.2

R55	BG über die Anlagefonds	1992	V/1.1.3
R56	Börsengesetz /BG über die Finanz-dienstleistungen	1992/93	V/1.1.3

A2 WEITERE VORLAGEN 1991-1995

a. Erlasse und Berichte

1./2. Weltweite Beziehungen/Schweiz und Europa

- zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes Europas von 1985
 - Unterzeichnung mehrerer Abkommen und Protokolle von Europarat und UN-Wirtschaftskommission für Europa zur internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen Industrieabfälle, der Reduktion von Schadstoffemissionen sowie des Boden- und Naturschutzes
 - Unterzeichnung diverser neuer bilateraler und multilateraler Abkommen sowie Globalrevisionen bestehender Abkommen im Bereich des Sozialversicherungsrechts
 - Unterzeichnung der UNESCO-Konvention über die Mittel zur Bekämpfung des illegalen Imports, Exports und Eigentumsübergangs an Kulturgut
 - Beitritt zum internationalen Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965
 - Beitritt zu mehreren internationalen Seeschiffsfahrtsübereinkommen
 - Beitritt zu mehreren internationalen Uebereinkommen betreffend Privilegien und Immunitäten
- Anpassung bestehender oder Abschluss neuer Staatsverträge zur Nutzbarmachung der Wasserkräfte und Freihaltung der Wasserstrassen mit Frankreich, Deutschland, Oesterreich und dem Fürstentum Liechtenstein
 - Rechtshilfeverträge oder Zusatzverträge zum europäischen Rechtshilfeübereinkommen mit Australien, Kanada, den Vereinigten Staaten, Mexiko, Frankreich und Italien
 - Huckepackverkehr. Vereinbarung der Schweiz mit der BRD und Italien
 - Freihandelsabkommen der EFTA-Länder mit mittel- und osteuropäischen sowie weiteren Staaten
 - Unterzeichnung und Ratifikation des Abkommens

- Beitritt zur Konvention über die Beseitigung sämtlicher Formen der Frauendiskriminierung
- Beitritt zur Konvention über die Rechte des Kindes
- Beitritt zur Konvention über die Verhütung und Bekämpfung des Völkermordes
- Beitritt zum Fakultativprotokoll zum internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte
- Beitritt zur europäischen Konvention gegen Doping
- Beitritt zu zwei Zusatzprotokollen zur EMRK
- Ratifikation mehrerer Haager und anderer europäischer Uebereinkommen
- Ratifikation der Schlussakte des Weltpostkongresses
- Ratifikation des internationalen Uebereinkommens über die Sicherheit von Containern (CSC)
- Ratifikation des Uebereinkommens zum Schutz von Pflanzenzüchtungen
- Ratifikation der Klimakonvention und dazugehöriger Protokolle
- Ratifikation der Artenvielfaltkonvention
- Ratifikation der Alpenschutzkonvention
- Europäisches Abkommen über wichtige internationale Verkehrslinien und zugehörige Einrichtungen für kombinierte Transporte (AGTC)
- Genehmigung von Luftverkehrsabkommen
- Genehmigung des Uebereinkommens über die Markierung von Plastik- und Foliensprengstoffen zum Zwecke ihrer Detektion
- Genehmigung mehrerer europäischer Uebereinkommen im Bereich des Tierschutzes
- Revision des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien betr. die Schiffahrt auf dem Langensee und dem Lugaersee
- Änderung des Uebereinkommens EUMETSAT
- Berichte über Tagungen der internationalen Arbeitskonferenz (und evt. zugehörige Botschaften)

- Zusammenarbeit mit Schweden im Kernenergiebereich
 - Zusatzbeschlüsse zum Alpentransit-Beschluss (BB)
-
- 3. Sicherheitspolitik
 - Bericht über Extremismus
 - Rechtliche Grundlagen / Status der Abteilung Presse und Funkspruch
 - Revision des Kriegsmaterialgesetzes
 - Teilrevision des Bundesgesetzes über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge
-
- 4. Wettbewerbsfähigkeit - Forschung - Arbeit
 - Rahmenerlass zur Exportförderung
 - Revision des Stipendiengesetzes / BG über Ausbildungsbeihilfen
 - BG über die Fachhochschulen
 - Totalrevision des Handelsreisendengesetzes
-
- 5. Raumordnung - Umwelt - Infrastruktur
 - BG über Rahmenmietverträge und deren Allgemeinverbindlichkeitserklärung
 - Bericht über Grundzüge der Tourismuspolitik
 - Bericht über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone
 - Totalrevision des Tierseuchengesetzes
 - Revision des Bundesgesetzes über den Schutz von Pflanzenzüchtungen
 - Revision des Bundesgesetzes über Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet und in der voralpinen Hügelzone
 - Überprüfung der Weiterführung der schweizerischen Genossenschaft für Getreide und Futtermittel
 - Teilrevision des Getreidegesetzes

- Revision des Strassenverkehrsgesetzes und damit zusammenhängender weiterer Erlasse; Revision des Ordnungsbussengesetzes
- Neuer Leistungsauftrag an die SBB; Revision des SBB-Gesetzes
- Bericht zu Bündestarifmassnahmen
- Revision des Eisenbahngesetzes
- Totalrevision des Bundesgesetzes betr. die Haftpflicht der Transportunternehmungen
- Totalrevision des Bundesgesetzes über Verpfändung und Zwangsliquidation von Eisenbahn und Schiffahrtsunternehmungen
- Ueberprüfung der mobilen Kurzwellenfunkdienste (PTF)
- Revision des Postverkehrsgesetzes
- Rahmenbewilligungen für ein zentrales Zwischenlager für radioaktive Abfälle in Würenlingen/Beznau
- 6. Soziale Sicherheit/ Gesundheit - Gleichstellung von Frau und Mann - Kultur
 - BG über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
 - Revision der Vorschriften über die Wohnungseigentumsförderung im BVG
 - 3. Revision des BG über die Ergänzungsleistungen
 - Revision des Bundesgesetzes über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee und Zivilschutz
 - BG über die Grenzkontrolle für Heilmittel
 - BG über den Verkehr mit Giften
 - Revision des Epidemiengesetzes
 - Revision des Betäubungsmittelgesetzes
 - Revision des Bundesgesetzes über Turnen und Sport
 - Berichte zu den gesellschaftlichen Auswirkungen der Alterung (Altersbericht) und zur Bekämpfung der Armut durch Verbesserungen in der Sozialversicherung (Armutsbericht)

- Berichte zu den Problemen Aids und Drogen
 - Revision des Bundesgesetzes über die Errichtung eines schweizerischen Landesmuseums
 - Ausführungsgesetzgebung zum Sprachenartikel
 - Einführung einer Bundeskompetenz zur Regelung der Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern
 - Revision des Filmgesetzes
 - Revision des Bundesgesetzes über Stipendien an Ausländer, Studierende und Kunstschaffende in der Schweiz
8. Rechtsordnung allgemein
- Bundesbeschluss über die Aufnahme von Bundesanleihen
 - Revision des Bundesgesetzes über den Militärpflichtersatz
 - Revision des Verwaltungsgesetzes
 - Erleichterte Einbürgerung für junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländer (BV und BG)
 - BG über die eidgenössische Ombudsstelle
 - Revision des BG zur Militärorganisation
 - Revision des Rechtshilfegesetzes
 - Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts
 - Revision des Stiftungsrechts
 - Revision des Genossenschaftsrechts/allenfalls Schaffung eines Konzernrechts
 - Schaffung eines Gerichtsstandsgesetzes und Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts
7. Finanzen
- Teilrevision des Alkoholgesetzes
 - Totalrevision des Zollgesetzes
 - BG über die Steuer auf Automobilen
 - Mineralölsteuergesetz
 - Teilrevision des Bundesgesetzes über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren

- Revision des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes im Zusammenhang mit dem internationalen Uebereinkommen zur Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung
 - Gesetz über die Dienststelle für Verwaltungskontrolle
 - BG über Status und Aufgabe des Bundesamtes für geistiges Eigentum (BAGE)
 - Schlussbericht zu den Querschnittsmaßnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung (EFFI-QM-BV).
 - Vereinfachung der Entscheidverfahren im Vollzug (Koordination der Entscheidverfahren für bodenbezogene Grossprojekte)
 - teiligung der Schweiz am Kapital der regionalen Entwicklungsbanken
 - Aufstockung des Rahmenkredits für die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten
 - Mehrere Bundesdarlehen an die FIPOI zur Beherbung internationaler Organisationen
 - Weiterführung der allgemeinen Kreditvereinbarungen
 - Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmaßnahmen
 - Botschaft über die Ausrichtung einer Finanzhilfe an das internationale Rotkreuz- und Rothalbmondum (MICR) durch den Bund in den Jahren 1992 und 1993
 - Bundesbeschluss über Finanzhilfen an schweizerische Seeleute zur Sicherung eines ausreichenden Mannschaftsbestandes auf Schweizer Hochseeschiffen
 - Finanzhilfe an die schweizerische Zentrale für Handelsförderung (OSEC) 1995-1999
- b. Finanzierungsbeschlüsse**
- Rahmenkredite für die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe, der internationalen humanitären Hilfe, von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen und der Be

- Investitionskostenbeitrag zum Ausbau der Schifffahrtsanlage Kembs (Staatsvertrag mit Frankreich)
- Finanzierung der praxisorientierten Forschung und Entwicklung 1996-1999 im Rahmen der KWF und Finanzierung der technologischen Zusammenarbeit 1996-1999 im Rahmen von EUREKA
- Kredite für die Institutionen der Forschungsförderung 1996-1999
- Kredite nach Artikel 16 Absatz 3 Forschungsgesetz für die Jahre 1996-1999
- Finanzielle Mittel für die Schwerpunktprogramme für die Forschung 1996-1999
- Beiträge an die kantonalen Hochschulen aufgrund des neuen Hochschulförderungsgesetzes
- Rahmenkredite für Eventualverpflichtungen für die Wohnbau- und Eigentumsförderung (1992-1996)
- Finanzhilfe an die Schweizerische Verkehrszeitschrift 1993-1997
- Finanzhilfen zur Weiterführung der Kohlenwasserstoff-Exploration in der Schweiz
- Rahmenkredit "Verhütung und Behebung von Waldschäden"
- Finanzielle Mittel für Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft mit erschweren Produktionsbedingungen 1995-1999
- Finanzielle Mittel für Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet und in der voralpinen Hügelzone Nachfinanzierung BAHN 2000
- Finanzhilfen an die Stiftung Pro Helvetia 1996-1999
- Finanzhilfen an die Stiftung Schweizerische Volksbibliothek 1996-1999

A3 HÄNGIGE UND ANGEMELDETE VOLKSINITIATIVEN (STAND: 25. MÄRZ 1992)

Hängige und angemeldete Volksinitiativen

Beim Bundesrat hängige Volksbegehren

<u>Titel</u>	<u>Eingereicht am</u>	<u>Publikation über Zustandekommen</u>	<u>Botschaft des Bundesrates</u>
Für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft	26.2.1990	BBI 1990 II 730	Frist bis 26.8.1992
Für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag (1. August-Initiative)	25.10.1990	BBI 1990 III 1275	Frist bis 25.10.1992
Zum Ausbau von AHV und IV	30.5.1991	BBI 1991 II 1104	Frist bis 30.5.1993
S.O.S. - Schweiz ohne Schnüffelpolizei	14.10.1991	BBI 1992 I 39	Frist bis 14.10.1993
Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft	6.12.1991	BBI 1992 I 516	Frist bis 6.12.1993

Beim Bundesrat angemeldete Volksbegehren

<u>Titel</u>	<u>Publiziert am</u>	<u>Ablauf der Sammelfrist</u>
Euro-Initiative	23.10.1990 (BBI 1990 III 668)	23.4.1992
Nationalrat 2000	15.1.1991 (BBI 1991 I 104 und 1991 II 292)	15.7.1992
Für eine vernünftige Asylpolitik	15.1.1991 (BBI 1991 I 106)	15.7.1992

- Für gleiche Rechte von Frau und Mann bei der Wahl des Familiennamens (Familiennamensinitiative) 30.4.1991 (BBI 1991 II 153) 30.10.1992
- Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik 21.5.1991 (BBI 1991 II 448) 21.11.1992
- Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr 21.5.1991 (BBI 1991 II 444) 21.11.1992
- Pro Tempo 130 auf Autobahnen 27.8.1991 (BBI 1991 III 1201) 27.2.1993
- Pro Tempo 80 plus auf Strassen ausserorts 27.8.1991 (BBI 1991 III 1199) 27.2.1993
- Bildung für alle - Stipendienharmonisierung 3.9.1991 (BBI 1991 III 1222) 3.3.1993
- Zur Abschaffung der direkten Bundessteuer 4.2.1992 (BBI 1992 I 352) 4.8.1993

A4 LEGISLATORFINANZPLAN 1993-1995
VOM 15. JANUAR 1992
(vor Sanierungsprogramm)

Übersicht

Ausgaben nach Aufgabengebieten

Ausgaben nach Sachgruppen

Einnahmen

Übersicht

Legislaturfinanzplan 1993-1995	Voranschlag 1992	Legislaturfinanzplan 1993 1994 1995		
		in Millionen		
Gesamtausgaben	37 117	39 988	42 666	44 571
Veränderung Vorjahr in %	9,7	7,7	6,7	4,5
Gesamteinnahmen	35 788	35 323	38 897	39 618
Veränderung Vorjahr in %	5,6	-1,3	10,1	1,9
Defizit	-1 329	-4 665	-3 769	-4 953

Ausgaben n. Aufgabengebieten in Millionen	Legislaturfinanzplan			
	1992	1993	1994	1995
Gesamtausgaben	37 117	39 988	42 666	44 571
Allgemeine Verwaltung	1 307	1 406	1 499	1 595
Justiz, Polizei	441	470	495	515
Beziehungen zum Ausland	1 917	2 263	2 281	2 397
davon				
Politische Beziehungen	548	585	628	634
Wirtschaftliche Beziehungen	194	200	256	260
Entwicklungshilfe	1 173	1 477	1 396	1 501
Landesverteidigung	6 177	6 284	6 741	6 535
davon				
Militärische Landesverteidigung	5 935	5 991	6 425	6 207
Bildung und Grundlagenforschung	2 832	3 035	3 199	3 417
davon				
Berufsbildung	461	484	498	534
Hochschulen	1 641	1 747	1 857	1 970
Grundlagenforschung	520	591	631	672
Kultur und Freizeit	289	307	320	349
Gesundheit	165	175	183	189
Soziale Wohlfahrt	8 526	9 284	9 936	10 753
davon				
Altersversicherung	3 666	4 156	4 557	4 622
Invalidenversicherung	1 885	1 984	2 158	2 241
Krankenversicherung	1 312	1 413	1 414	2 014
Sonstige Sozialversicherungen	713	757	834	888
Sozialer Wohnungsbau	142	148	154	159
Fürsorge	808	826	818	828
Verkehr	5 710	6 426	6 695	6 986
davon				
Strassen	2 551	3 044	3 267	3 431
Öffentlicher Verkehr	2 787	2 952	2 985	3 081
Luftfahrt	276	315	323	346
Umwelt und Raumordnung	614	692	709	730
davon				
Umweltschutz	308	349	354	358
Lawinenverbauungen	86	125	129	135
Landwirtschaft und Ernährung	3 042	3 219	3 371	3 543
davon				
Produktionsgrundlagen	233	238	248	244
Preis- und Absatzsicherung	1 474	1 467	1 481	1 506
Direktzahlungen	1 126	1 291	1 412	1 554
Übrige Volkswirtschaft	817	829	860	908
Finanzen und Steuern	5 280	5 597	6 378	6 654
davon				
Kantonsanteile	2 935	2 758	3 226	3 109
Schuldenverwaltung	2 301	2 804	3 108	3 510

Ausgaben n. Aufgabengebieten	1992	1993	1994	1995	1991/95
	Δ Vorjahr (%)		Ø	Δ%	
Gesamtausgaben	9,7	7,7	6,7	4,5	7,1
Allgemeine Verwaltung	12,3	7,6	6,6	6,4	8,2
Justiz, Polizei	14,0	6,6	5,2	4,2	7,4
Beziehungen zum Ausland	14,3	18,0	0,8	5,1	9,4
davon	Politische Beziehungen	7,1	6,7	7,4	1,0
	Wirtschaftliche Beziehungen	65,6	2,9	28,0	1,8
	Entwicklungshilfe	12,1	25,9	-5,5	7,5
Landesverteidigung	0,3	1,7	7,3	-3,1	1,5
davon	Militärische Landesverteidigung	0,8	0,9	7,2	-3,4
Bildung und Grundlagenforschung	8,5	7,2	5,4	6,8	7,0
davon	Berufsbildung	7,2	5,1	2,8	7,2
	Hochschulen	5,1	6,4	6,3	6,1
	Grundlagenforschung	9,3	13,6	6,7	6,5
Kultur und Freizeit	-2,1	6,4	4,2	8,9	4,3
Gesundheit	14,2	6,0	4,6	3,4	7,0
Soziale Wohlfahrt	11,4	8,9	7,0	8,2	8,9
Altersversicherung	8,5	13,4	9,6	1,4	8,1
Invalidenversicherung	13,5	5,2	8,8	3,8	7,8
Krankenversicherung	0,1	7,7	0,1	42,8	11,4
Sonstige Sozialversicherungen	13,4	6,1	10,2	6,5	9,0
Sozialer Wohnungsbau	4,8	4,4	4,3	3,2	4,2
Fürsorge	50,5	2,3	-0,9	1,2	11,5
Verkehr	6,0	12,5	4,2	4,3	6,7
davon	Strassen	-5,1	19,3	7,3	5,0
	Öffentlicher Verkehr	16,8	5,9	1,1	3,2
	Luftfahrt	15,2	14,1	2,5	7,1
Umwelt und Raumordnung	5,5	12,7	2,4	2,9	5,8
davon	Umweltschutz	28,6	13,5	1,4	1,1
	Lawinenverbauungen	-9,2	46,5	2,9	4,6
Landwirtschaft und Ernährung	13,3	5,8	4,7	5,1	7,2
davon	Produktionsgrundlagen	-14,6	2,2	3,8	-1,6
	Preis- und Absatzsicherung	3,9	-0,5	1,0	1,7
	Direktzahlungen	39,4	14,6	9,3	10,1
Übrige Volkswirtschaft	2,0	1,4	3,7	5,5	3,2
Finanzen und Steuern	23,1	6,0	13,9	4,3	11,6
davon	Kantonsanteile	22,9	-6,0	17,0	-3,6
	Schuldenverwaltung	23,0	21,9	10,8	12,9

Ausgaben n. Sachgruppen in Millionen	Voranschlag 1992	Legislaturfinanzplan		
	1993	1994	1995	
Gesamtausgaben	37 117	39 988	42 666	44 571
Laufende Ausgaben	32 784	34 883	37 307	38 940
Personalausgaben	4 547	4 746	4 903	5 001
Sachausgaben	2 992	3 153	3 319	3 448
Rüstungsausgaben	2 697	2 671	2 987	2 709
Passivzinsen	2 278	2 776	3 081	3 482
Kantonsanteile an Bundeseinnahmen	2 935	2 758	3 226	3 109
Entschädigungen an Gemeinwesen	613	591	608	620
Beiträge an laufende Ausgaben	16 723	18 187	19 184	20 570
davon Private Haushalte	256	267	286	291
Private Institutionen	1 963	2 049	2 101	2 152
Private Sozialversicherungen	1 300	1 300	1 300	2 000
Bundeseigene Anstalten	431	432	439	454
Kantone	2 881	3 316	3 556	3 785
Bundeseigene Sozialversicherungen	5 977	6 596	7 228	7 415
Bundeseigene Unternehmungen	1 920	2 006	2 035	2 077
Übrige öffentliche Unternehmungen	481	475	461	474
Ausland, internationale Organisationen	1 511	1 744	1 777	1 919
Investitionsausgaben	4 333	5 105	5 359	5 631
Investitionsgüter	854	929	1 007	1 115
Grundstücke und Bauten	497	524	559	603
Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge	357	405	448	511
Darlehen und Beteiligungen	506	657	664	716
Investitionsbeiträge	2 974	3 520	3 688	3 801
Private Institutionen	125	137	139	155
Kantone	2 418	2 910	3 102	3 226
Gemeinden	65	65	30	20
Bundeseigene Unternehmungen	17	14	15	15
Übrige öffentliche Unternehmungen	348	394	401	381

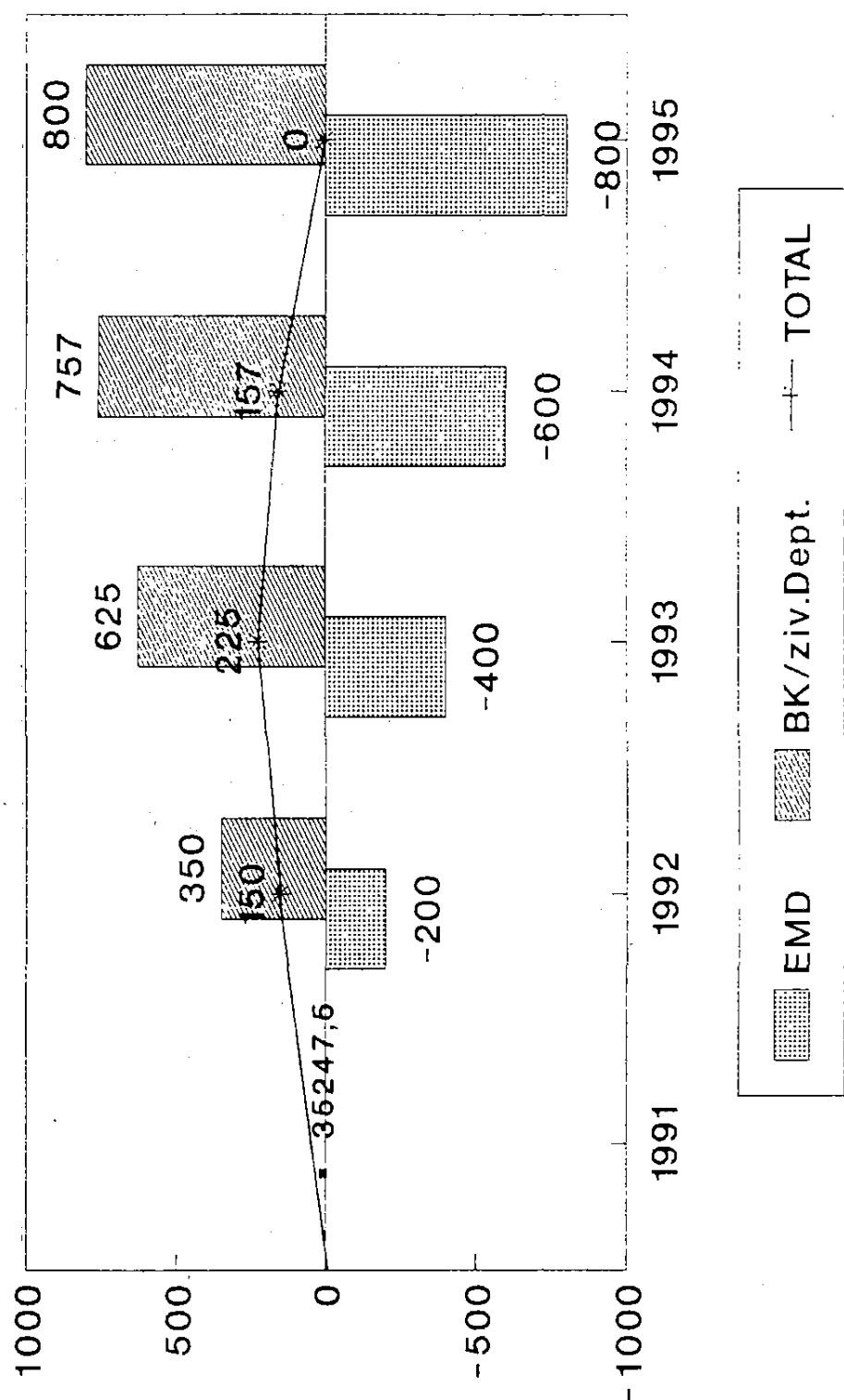
Ausgaben n. Sachgruppen	1992	1993	1994	1995	1991/95
	Δ Vorjahr (%)	Ø	Δ%		
Gesamtausgaben	9,7	7,7	6,7	4,5	7,1
Laufende Ausgaben	11,0	6,4	7,0	4,4	7,2
Personalausgaben	9,2	4,3	3,3	2,0	4,7
Sachausgaben	7,1	5,4	5,3	3,9	5,4
Rüstungsausgaben	-3,0	-1,0	11,8	-9,3	-0,6
Passivzinsen	22,8	21,9	11,0	13,0	17,1
Kantonsanteile an Bundeseinnahmen	22,9	-6,0	17,0	-3,6	6,8
Entschädigungen an Gemeinwesen	25,3	-3,5	2,7	2,1	6,1
Beiträge an laufende Ausgaben	11,1	8,8	5,5	7,2	8,1
davon Private Haushalte	3,8	4,2	7,2	1,7	4,2
Private Institutionen	9,2	4,3	2,5	2,4	4,6
Private Sozialversicherungen	0,0	0,0	0,0	53,8	11,4
Bundeseigene Anstalten	22,8	0,3	1,5	3,5	6,6
Kantone	11,1	15,1	7,2	6,4	9,9
Bundeseigene Sozialversicherungen	10,5	10,4	9,6	2,6	8,2
Bundeseigene Unternehmungen	16,7	4,5	1,5	2,1	6,0
Übrige öffentliche Unternehmungen	9,1	-1,2	-3,0	2,9	1,9
Ausland, internationale Organisationen	18,8	15,4	1,9	8,0	10,8
Investitionsausgaben	0,6	17,8	5,0	5,1	6,9
Investitionsgüter	19,8	8,7	8,5	10,7	11,8
Grundstücke und Bauten	44,8	5,4	6,8	7,9	15,2
Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge, Einrichtungen	-3,4	13,3	10,6	14,1	8,4
Darlehen und Beteiligungen	-10,6	29,9	1,0	7,8	6,1
Investitionsbeiträge	-1,8	18,4	4,8	3,1	5,9
Private Institutionen	3,8	9,5	1,3	11,6	6,5
Kantone	-7,2	20,4	6,6	4,0	5,5
Gemeinden	-	-	-53,8	-33,2	-
Bundeseigene Unternehmungen	21,4	-17,6	7,1	0,0	1,7
Übrige öffentliche Unternehmungen	20,6	12,9	2,0	-5,0	7,2

Einnahmen in Millionen	Legislaturfinanzplan			
	Voranschlag 1992	1993	1994	1995
Gesamteinnahmen	35 788	35 323	38 897	39 618
Laufende Einnahmen	35 684	35 260	38 837	39 561
Fiskaleinnahmen	31 886	31 226	34 526	34 876
davon Direkte Bundessteuer	8 150	7 800	9 100	8 750
Verrechnungssteuer	4 650	3 900	4 700	4 550
Stempelabgaben	1 950	1 620	1 675	1 740
Warenumsatzsteuer	10 750	11 350	11 950	12 600
Tabaksteuer	995	1 015	1 015	1 015
Biersteuer	74	78	81	81
Verkehrsabgaben	354	368	383	397
Ein- und Ausfuhrzölle	1 210	1 281	1 311	1 342
Treibstoffzölle	1 410	1 430	1 470	1 510
Zollzuschlag auf Treibstoffen	1 850	1 890	1 940	1 990
Tabakzölle	7	7	7	7
Landwirtschaftliche Abgaben	486	487	494	494
Regalien und Konzessionen	255	307	321	474
davon Anteil an Reingewinn der Alkoholverwaltung	154	191	197	190
Erlös aus Münzprägungen	98	114	122	132
Vermögenserträge	1 010	1 050	1 221	1 370
Entgelte	977	1 019	1 035	1 079
Einnahmenüberschuss EVK	1 556	1 658	1 734	1 763
Investitionseinnahmen	105	63	60	56

Einnahmen	1992	1993	1994	1995	1991/95
	Δ Vorjahr (%)		Ø	Δ%	
Gesamteinnahmen	5,6	-1,3	10,1	1,9	4,0
Laufende Einnahmen	5,5	-1,2	10,1	1,9	4,0
Fiskaleinnahmen	6,8	-2,1	10,6	1,0	4,0
davon Direkte Bundessteuer	24,4	-4,3	16,7	-3,8	7,5
Verrechnungssteuer	17,7	-16,1	20,5	-3,2	3,6
Stempelabgaben	-18,8	-16,9	3,4	3,9	-7,7
Warenumsatzsteuer	0,5	5,6	5,3	5,4	4,2
Tabaksteuer	5,3	2,0	-	-	1,8
Biersteuer	10,4	5,4	3,8	-	4,9
Verkehrsabgaben	3,2	4,0	4,1	3,7	3,7
Ein- und Ausfuhrzölle	0,1	5,9	2,3	2,4	2,6
Treibstoffzölle	2,9	1,4	2,8	2,7	2,5
Zollzuschlag auf Treibstoffen	2,2	2,2	2,6	2,6	2,4
Landwirtschaftliche Abgaben	-3,5	0,2	1,4	-	-0,5
Regalien und Konzessionen	-49,8	20,3	4,7	47,4	-1,7
davon Anteil an Reingewinn der Alkoholverwaltung	-	-20,7	23,6	3,4	0,4
Erlös aus Münzprägungen	-	-68,4	15,6	7,0	20,9
Vermögenserträge	29,6	4,0	16,3	12,2	15,2
Entgelte	4,2	4,3	1,6	4,2	3,6
Einnahmenüberschuss EVK	-11,5	6,6	4,6	1,7	0,1
Investitionseinnahmen	63,2	-39,9	-4,7	-6,0	-3,2

A5

**STELLENPLANUNG 1993-1995 DER
ALLGEMEINEN BUNDESVERWALTUNG
(exkl. Gerichte, Parlamentsdienste)**



A6

VOLLZUG DER RICHTLINIEN-GESCHÄFTE 1987-1991

Erste Legislaturhälften

- Bericht über die Beziehung der Schweiz zu den Institutionen von Bretton-Woods
Botschaft vom 15. Mai 1991
BBl 1991 II 1153
- Europäische Integration: Verschiedene Berichte und Abkommen
Bericht vom 24. Februar 1988
BBl 1988 II 130
- Bericht vom 24. Februar 1988
BBl 1988 II 271
- Botschaft vom 30. März 1988
BBl 1988 II 373
- Bericht vom 24. August 1988
BBl 1988 III 249
- Bericht vom 13. Februar 1989
BBl 1989 I 1295
- Botschaften vom 10. Januar 1990
BBl 1990 I 301
- Botschaft vom 14. Februar 1990
BBl 1990 I 1472
- Botschaft vom 22. August 1990
BBl 1990 III 497

- Bericht über Lage und Aussichten der Exportrisikogarantie
Botschaft vom 5. September 1990
BBl 1990 III 793
- BG über die amtliche Statistik
Botschaft vom 16. Oktober 1990
BBl 1990 III 925
- Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes
Botschaft vom 9. Januar 1991
BBl 1991 I 325
- Datenschutzgesetz
Botschaft vom 16. Januar 1991
BBl 1991 I 597
- Revision des Umweltschutzgesetzes
Botschaft vom 8. Mai 1991
BBl 1991 II 1437
- BG über die amtliche Statistik
Botschaft vom 14. August 1991
BBl 1991 IV 1
- Bericht über Lage und Aussichten der Exportrisikogarantie
Botschaft vom 21. Februar 1990
BBl 1990 I 1790
- Zusatzbotschaft vom 30. Oktober 1991
BBl 1992 I 373
- Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes
Botschaft vom 23. August 1989
BBl 1989 III 377
- Datenschutzgesetz
Botschaft vom 23. März 1988
BBl 1988 II 413
- Zusatzbotschaft vom 16. Oktober 1990
BBl 1990 III 1221
verschoben auf die Legislaturperiode 1991-1995

- Einführung von Umweltabgaben Verabschiedung im Rahmen der geplanten Umweltschutzgesetz-Revision in der Legislaturplanung 1991-1995
- Waldgesetz Botschaft vom 29. Juni 1988 BBl 1988 III 173
- Bericht über Massnahmen zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm Bericht vom 27. November 1989 BBl 1990 I 1002, II 402
- Revision des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten Botschaft vom 16. August 1989 BBl 1989 III 412
- BG über das bäuerliche Bodenrecht Botschaft vom 19. Oktober 1988 BBl 1988 III 953
- Bundesbeschluss über die inländische Zuckerwirtschaft Botschaft vom 19. Oktober 1988 BBl 1988 III 1169
- Bundesbeschluss über Massnahmen zugunsten des Rebbaus Botschaft vom 21. Dezember 1988 BBl 1989 I 253
- Neue Eisenbahn-Alpentransversale durch die Schweiz Botschaft vom 23. Mai 1990 BBl 1990 II 1075
Zusatzbotschaft vom 26. Juni 1991 BBl 1991 III 1160
- Revision des Luftfahrtgesetzes Botschaft vom 20. November 1991 BBl 1992 I 607
- Bericht über die Energieszenarien Botschaft vom 12. April 1989 (zur Moratoriums- und zur Ausstiegsinitiative) BBl 1989 II 1

- Kernenergiegesetz Botschaft vom 3. Mai 1989 (Verlängerung des BB zum Atomgesetz)
BBl 1989 II 295
- Revision des Wasserrechtsgesetzes verschoben auf die Legislaturperiode 1991-1995
- 10. Revision des AHV-Gesetzes Botschaft vom 5. März 1990
BBl 1990 II 1
- Revision des Bundesgesetzes über die Militärversicherung Botschaft vom 27. Juni 1990
BBl 1990 III 201
- Lebensmittelgesetz Botschaft vom 30. Januar 1989
BBl 1989 I 893
- Strahlenschutzgesetz Botschaft vom 17. Februar 1988
BBl 1988 II 181
- Revision der Finanzordnung Botschaft vom 5. Juni 1989
BBl 1989 III 1
- Änderung der Währungsverfassung verschoben auf die Legislaturperiode 1991-1995
- Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen, 2. Paket Botschaft vom 25. Mai 1988
BBl 1988 II 1333
- Dezentralisierung der Bundesverwaltung Botschaft vom 27. November 1989
BBl 1990 I 194
- Revision des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs Botschaft vom 22. Mai 1991
BBl 1991 III 480
- Botschaft vom 8. Mai 1991
BBl 1991 III 1

- BG über die Hilfe an Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben (Opferhilfegesetz)

Botschaft
vom 25. April 1990
BBl 1990 II 961

Zweite Legislaturhälfte

- Revision des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) sowie der im Rahmen der Tokio-Runde ausgehandelten Uebereinkommen
- Förderung der technologischen Entwicklung und der beruflichen Weiterbildung sowie (inkl. der Hochschulen) der Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen kleinen und mittleren Betrieben und den Ausbildungs- und Forschungsstätten
- Revision des Berufsbildungsgesetzes
- Revision des Arbeitsgesetzes
- Kulturartikel (BV)
- Revision des Sprachenartikels (BV)
- Bericht über die Luftreinhalte-Politik: Stand der Massnahmen

verschoben auf die Legislaturperiode 1991-1995

Botschaft
vom 28. Juni 1989
BBl 1989 II 1273

Keine Revision vorgesehen;
wurde irrtümlich aufgeführt
verschoben auf die Legislaturperiode 1991-1995

Botschaft
vom 6. November 1991
BBl 1992 II 309

Botschaft
vom 4. März 1991
BBl 1991 II 309

verschoben auf die Legislaturperiode 1991-1995

- Revision des Raumplanungsgesetzes erneut vorgesehen für die Legislaturperiode 1991-1995
- Bericht über die Grundzüge der erwünschten räumlichen Entwicklung Verabschiedung im Rahmen des geplanten Berichts über die Grundzüge der Raumordnung und den Vollzug der Massnahmenprogramme in der Legislaturperiode 1991-1995
- Revision des Landwirtschaftsgesetzes verschoben auf die Legislaturperiode 1991-1995
- Revision des Treibstoffzollgesetzes nicht mehr aktuell nach der Ablehnung der KVP am 12. Juni 1988
- Verkehrs-Koordinationsgesetz dito.
- Bundesgesetz über Straßenbenützungsabgaben dito.
Ersatz: Verfassungsgrundlage über neugestaltete Straßenbenützungsabgaben in der Legislaturperiode 1991-1995
- Revision des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen dito.
- Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz dito.
- Revision der Eisenbahn- und Postverkehrsgesetzgebung dito.
- Energiegesetz Zwischenschritt: Botschaft vom 21. Dezember 1988 zum Energienutzungsbeschluss BBl 1989 I 497
Energiegesetz verschoben auf die Legislaturperiode 1991-1995

- Revision des Krankenversicherungsgesetzes
 - Rahmengesetz für die Überwachung der Finanzmärkte
 - Revision des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes betr. die strafbaren Handlungen gegen das Vermögen und die Urkundenfälschung (inkl. Revision des Landesversorgungsgesetzes)
- Botschaft
vom 6. November 1991
BBl 1992 I 93
- verschoben auf die Legislaturplanung 1991-1995
- Botschaft
vom 24. April 1991
BBl 1991 II 969

Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995 vom 25. März 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.037
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.05.1992
Date	
Data	
Seite	1-200
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 217

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.