

sens einer Erklärung vonseiten des Bundesrates, sowohl hier im Nationalrat wie dann auch im Ständerat. Die jetzt vorgeschlagenen Formulierungen in den Artikeln 6 und 30 verlangen die Eigenwirtschaftlichkeit, sichern die Transparenz mittels Spartenrechnungen und führen die schweizerische Exportrisikoversicherung als ein Gefäss, innerhalb dessen die beiden Risikokategorien öffentlich respektive staatlich vorübergehend miteinander zur Ausgleichsfindung verrechnet werden können.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie, dem Antrag der Einigungskonferenz zuzustimmen.

**Rennwald** Jean-Claude (S, JU), pour la commission: Du point de vue formel, il subsistait encore deux divergences entre les chambres sur ce sujet, mais sur le fond les divergences aux articles 6 et 30 portent en fait sur le même problème. Par souci de transparence, notre conseil avait prévu que l'assurance suisse contre les risques à l'exportation gère séparément les risques des débiteurs publics et privés, avec présentation des comptes dans des colonnes distinctes. Nous voulions ainsi éviter un subventionnement des risques des débiteurs privés. Le Conseil des Etats n'avait pas voulu d'une telle séparation de la gestion des risques.

Ce matin, la Conférence de conciliation s'est mise d'accord sur la proposition de compromis que vous avez sous les yeux. Il s'agit par là de permettre une compensation des risques publics et privés, mais durant des périodes limitées dans le temps, d'où l'adjectif «temporairement», qui permet précisément d'éviter le subventionnement dont nous ne voulons pas.

La Conférence de conciliation a accepté ce compromis par 23 voix contre 0 et 3 abstentions. Je vous demande d'en faire de même, dans l'intérêt des industries d'exportation et des emplois qu'elle génère.

**Couchepin** Pascal, conseiller fédéral: Au nom de mon collègue, le conseiller fédéral Deiss, qui est à Hongkong, je prends position sur la proposition de la Conférence de conciliation.

Pour commencer par un message clair, je déclare que nous soutenons cette proposition et nous sommes très heureux que vous soyez parvenus à éliminer les divergences dans ce dossier.

Le Conseil fédéral, tout comme vous, a toujours considéré qu'il fallait veiller à ce que les comptes de l'assurance suisse contre les risques à l'exportation soient transparents: tout d'abord, pour éviter que des risques pour l'acheteur privé entraînent des pertes à long terme mettant en danger l'auto-financement de tout l'établissement. Ensuite, lorsque la clarté est établie sur ce point, nous voulons éviter que, dans la durée, un secteur de l'assurance finance un autre secteur, en d'autres termes que le financement de l'assurance du risque privé soit assuré partiellement par les primes de l'autre section de l'assurance. Cela nous ne le voulons pas. Il est donc tout à fait clair que les deux secteurs des activités avec des débiteurs publics et la nouvelle couverture du risque de l'acheteur privé doivent être financièrement autonomes dans le compte global consolidé.

Les pertes découlant éventuellement de la couverture du risque de l'acheteur privé peuvent parfaitement être compensées pendant quelques années par les excédents de recettes des activités existantes si les provisions ne suffisent pas à couvrir une perte élevée liée à une affaire de grande ampleur. Mais à terme nous voulons que la nouvelle activité de couverture du risque de l'acheteur privé soit couverte par ses propres ressources et qu'il n'y ait pas de subventionnement croisé (Quersubventionierung). Pour éviter celui-ci au niveau des primes, le Conseil fédéral a proposé l'article 14 qui prévoit que «la prime est en particulier fonction des risques, du montant assuré et de la durée de l'assurance». C'est la preuve qu'il importe au Conseil fédéral d'appliquer le principe des primes proportionnelles aux risques et d'éviter dans la durée le subventionnement croisé.

*Angenommen – Adopté*

97.419

## **Parlamentarische Initiative Zbinden Hans. Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung Initiative parlementaire Zbinden Hans. Article constitutionnel sur l'éducation**

### *Différences – Divergences*

Einreichungsdatum 30.04.97

Date de dépôt 30.04.97

Nationalrat/Conseil national 24.06.98 (Erste Phase – Première étape)

Bericht WBK-NR 25.05.00

Rapport CSEC-CN 25.05.00

Nationalrat/Conseil national 23.06.00 (Frist – Délai)

Bericht WBK-NR 17.08.01

Rapport CSEC-CN 17.08.01

Nationalrat/Conseil national 05.10.01 (Frist – Délai)

Bericht WBK-NR 14.05.03

Rapport CSEC-CN 14.05.03

Nationalrat/Conseil national 20.06.03 (Frist – Délai)

Bericht WBK-NR 23.06.05 (BBI 2005 5479)

Rapport CSEC-CN 23.06.05 (FF 2005 5159)

Stellungnahme des Bundesrates 17.08.05 (BBI 2005 5547)

Avis du Conseil fédéral 17.08.05 (FF 2005 5225)

Nationalrat/Conseil national 05.10.05 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 06.12.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 13.12.05 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 16.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 16.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBI 2005 7273)

Texte de l'acte législatif (FF 2005 6793)

## **Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung Arrêté fédéral modifiant les articles de la Constitution sur la formation**

**Titel; Art. 61a Abs. 1, 3; 65 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre; art. 61a al. 1, 3; 65 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Randegger** Johannes (RL, BS), für die Kommission: Der Ständerat hat am 6. Dezember den Bildungsrahmenartikel mit 32 zu 0 Stimmen angenommen und dabei gegenüber der Vorlage des Nationalrates drei Differenzen geschaffen. Zwei Differenzen sind politisch von geringfügiger Bedeutung und waren deshalb auch in der Kommission völlig unbestritten. Die erste betrifft den Titel des Bundesbeschlusses, der neu aussagekräftiger formuliert ist und «Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung» heisst. Zweitens wurde Artikel 65 Absatz 1, der dem Bund die Kompetenz gibt, statistische Daten zu erheben, um den Bereich Forschung erweitert.

Bei der dritten Differenz geht es um den Ziel- und Programmnormartikel 61a, Bildungsraum Schweiz, also um einen zentralen Artikel in der neuen Verfassung. Absatz 1 dieses Artikels lautet wie folgt: «Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz.» In der Herbstsession hat unser Rat diesen Absatz auf Antrag von Kollege Triponez mit dem folgenden Satz ergänzt: «Sie» – gemeint sind Bund und Kantone – «setzen sich für die Gleichwertigkeit von rein schulischer und beruflicher Bildung ein.» Sowohl vom Antragsteller wie auch von

unterstützenden Votanten ist damals betont worden, dass diese Formulierung noch nicht den Ansprüchen eines Verfassungstextes genüge und es dem Ständerat überlassen sein solle, eine treffendere Formulierung zu finden, die dem Anliegen der Gleichwertigkeit verschiedener Bildungswege als Verfassungszielnorm entgegenkomme. Es ist damals auch immer wieder betont worden, dass es in erster Linie um die gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung gehe und erst in zweiter Linie finanzielle Ansprüche für die berufliche Aus- und Weiterbildung zum Ausdruck gebracht werden sollen.

Die ständerätliche WBK hat sich, wenn auch mit wenig Begeisterung, mit grosser Ernsthaftigkeit dem Anliegen des Nationalrates gestellt. Die Diskussion wurde vor dem Hintergrund geführt, dass Artikel 61a neben dem zitierten ersten Absatz in Absatz 2 als Zielnorm auch die Koordinationspflicht für Bund und Kantone in der Ausgestaltung des Bildungsraumes Schweiz enthält. In diesem Bildungsraum ergänzen sich somit allgemeinbildende und berufsbezogene Bildungswege. Der Erfolg und die Zukunft dieses Systems hängen aber nicht alleine vom Bund und von den Kantonen ab, sondern auch von der Gesellschaft und insbesondere von den Eltern, die den Bildungsweg ihrer Kinder mitbestimmen.

Unter diesem Blickwinkel hat die ständerätliche WBK das Anliegen des Nationalrates aufgenommen und neu Absatz 3 formuliert: Bund und Kantone sollen sich dafür einsetzen, «dass allgemeinbildende und berufsbezogene Bildungsgänge eine gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung finden». Dadurch wurde das Anliegen verdeutlicht und präzisiert.

Gleichzeitig wird festgestellt, dass der Bildungsraum Schweiz nicht nur von Bund und Kantonen allein, sondern gemeinsam mit der Gesellschaft verwirklicht wird. Es wurde auch klar zum Ausdruck gebracht, dass sich aus dieser Zielnorm keine Rechtsansprüche oder Ansprüche auf finanzielle Unterstützung ableiten lassen. Derartige Ansprüche sind auf Gesetzesebene zu regeln.

Unsere Kommission hat sich mit 19 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung überaus deutlich der Fassung des Ständerates angeschlossen. In der Kommission wurde insbesondere hervorgehoben, dass der Beschluss des Ständerates von der Sache her sinnvoll sei und in die richtige Richtung weise, ohne dabei vom Pfad der Tugend einer sauberen Verfassungssprache allzu sehr abzuweichen.

Verschiedentlich wurde auch festgestellt, dass eine weitere Diskussionsrunde über das Anliegen nichts Neues an Erkenntnissen bringen würde und die Differenz zum Ständerat noch in dieser Session zu beseitigen sei, damit der Schwung der Erneuerung in der Bildungslandschaft erhalten bleibt und das Volk bereits am 27. Mai 2006, wie vom Bundesrat vorgesehen, über die neue Verfassung abstimmen kann. Die Kritik am Text des Ständerates richtete sich vor allem auf das Adjektiv «gesellschaftlich», das man lieber gestrichen hätte. Diesen Antrag hat die Kommission, wie bereits erwähnt, sehr deutlich, mit 19 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung, abgelehnt.

Damit darf ich feststellen, dass nach siebenjähriger Kommissionsarbeit nun heute und hier festzuhalten ist: Was lange währt, wird endlich gut!

**Savary** Géraldine (S, VD), pour la commission: Lors du débat sur l'article constitutionnel sur l'éducation, le Parlement avait accepté le projet sans opposition ou presque. Seule une proposition individuelle, celle de Monsieur Triponez, avait divisé notre assemblée. Au final, nous avons accepté à l'article 61a l'ajout d'une phrase à l'alinéa 1 qui disait: «Les cantons et la Confédération défendent l'équivalence entre la formation purement scolaire et la formation professionnelle.» De nombreux intervenants ont soutenu la proposition Triponez, tout en reconnaissant – son auteur lui-même y consentait d'ailleurs – qu'il fallait la retravailler, car tant sa formulation que ses conséquences étaient peu claires. Tel était le mandat octroyé au Conseil des Etats.

C'est aujourd'hui chose faite. Nos collègues du Conseil des Etats ont élaboré une nouvelle proposition. Ils rajoutent un alinéa 3 à l'article 61a qui dit: «Dans l'exécution de leurs tâches, les cantons et la Confédération s'emploient à ce que les voies de formation générale et les voies de formation professionnelle trouvent une reconnaissance sociale équivalente.»

La commission vous demande d'accepter cette proposition. Bien sûr, elle n'est totalement satisfaisante pour personne. Pour celles et ceux qui s'opposaient à la proposition Triponez, ce nouvel alinéa 3 de l'article 61a est inutile. Pour celles et ceux qui ont soutenu la proposition Triponez, alors la version du Conseil des Etats est insuffisante. Mais le compromis présenté doit à notre avis être accepté.

Premier argument: la version du Conseil des Etats reprend l'idée centrale adoptée par notre conseil, à savoir que l'équivalence entre formation générale et formation professionnelle soit respectée.

Deuxième argument: le Conseil des Etats atténue le caractère contraignant de la proposition Triponez et, du coup, aussi les implications financières qui en découleraient. La volonté de notre conseil en faveur de l'équivalence entre formation professionnelle et formation générale est ainsi inscrite dans la Constitution, mais c'est à la loi sur la formation professionnelle de régler les détails concrets, d'où l'idée d'une reconnaissance sociale – en français, le mot «sociale» – dans le sens d'une reconnaissance par la société.

Enfin, troisième argument: la commission a considéré qu'il fallait éviter la poursuite de nos débats et privilégier le compromis autour d'un projet qui sera à terme soumis à votation populaire. S'obstiner sur nos divergences, et l'article constitutionnel sur l'éducation menaçait d'être à nouveau repoussé.

Pour toutes ces raisons, je vous demande d'accepter la décision du Conseil des Etats, comme nous l'avons fait en commission.

**Président** (Janiak Claude, Président): Herr Triponez hat das Wort für eine kurze persönliche Erklärung. Er erhält diese Möglichkeit, weil er der Urheber der vorliegenden Formulierung in Artikel 61a Absatz 1 war und deshalb persönlich angesprochen ist.

**Triponez** Pierre (RL, BE): Einleitend möchte ich daran erinnern, dass ich bereits bei der Begründung meines Einzelantrages zur Verankerung der Gleichwertigkeit von rein schulischer und beruflicher Bildung in unserer Bundesverfassung, dem unser Rat in der letzten Herbstsession mit grossem Mehr zugestimmt hat, darauf hingewiesen habe, dass der Wortlaut dieser Gleichwertigkeitsbestimmung vom Ständerat nochmals überprüft werden sollte.

Heute möchte ich feststellen, dass sich die WBK des Ständerates an ihren Sitzungen vom 27. Oktober und insbesondere vom 14. November 2005 ausführlich mit diesem Artikel auseinander gesetzt und das Prinzip der Gleichwertigkeit zwischen den allgemeinbildenden und den berufsbezogenen Bildungswegen ausdrücklich bestätigt hat. Überdies ist festzustellen, dass der Ständerat nun neu einen eigenständigen Absatz 3 formuliert hat, was die Bedeutung der Gleichwertigkeit gegenüber meinem Antrag noch zusätzlich unterstreicht.

Entscheidend ist für mich, dass Bund und Kantone mit diesem neuen Artikel verpflichtet werden, sich für die Gleichwertigkeit einzusetzen. Das ist ein klarer Verfassungsauftrag, der entsprechende Massnahmen und die hierfür notwendigen Mittel verlangt, um die Anerkennung dieser Gleichwertigkeit auch wirklich zu erreichen. Auch wenn diese Bestimmung als Verfassungsnorm in erster Linie programmatischen Charakter hat, bildet sie eine wichtige Basis für die spätere Ausführungsgesetzgebung und für eine entsprechende Umsetzung in der Praxis.

Persönlich, das gebe ich hier klar zu Protokoll, hätte ich eine griffigere Formulierung vorgezogen. Weil aber mein Anliegen, nämlich die Verankerung der Gleichwertigkeit der Bil-

dungswege in der Bundesverfassung, letztlich erfüllt ist, werde ich der Fassung des Ständerates zustimmen.

**Couchepin** Pascal, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral se félicite de ce que la commission ait trouvé une solution qui permette aux deux conseils de s'entendre sur le contenu de cet article constitutionnel et de le mettre ainsi sous toit. Nous pouvons ainsi bâtir le paysage universitaire 2008 sur une base juridique plus solide. En ce qui concerne la formulation de l'article 61a, les rapporteurs, et plus particulièrement Madame Savary, ont précisé que cet élément d'article n'entraînait pas de conséquences financières: il s'agit d'exprimer la volonté de mettre sur le même plan d'égalité la formation professionnelle et la formation scolaire du point de vue social.

C'est pour cette raison que le Conseil fédéral se rallie volontiers à ce compromis et souhaite que l'article soit approuvé par le plus grand nombre possible de députés et ensuite par le peuple, parce qu'il devra être voté par le peuple. C'est important qu'aujourd'hui il y ait un fort soutien de la part du Parlement.

*Angenommen – Adopté*

05.030

### **Strafnorm über den Menschenhandel. Kinderrechtskonvention. Änderung**

### **Norme pénale relative à la traite d'êtres humains. Convention relative aux droits de l'enfant. Modification**

*Erstrat – Premier Conseil*

Botschaft des Bundesrates 11.03.05 (BBI 2005 2807)

Message du Conseil fédéral 11.03.05 (FF 2005 2639)

Nationalrat/Conseil national 13.12.05 (Erstrat – Premier Conseil)

**Siegrist** Ulrich (V, AG), für die Kommission: Es geht hier nicht um einen Nebenkriegsschauplatz des Strafrechtes, wie es vielleicht auf den ersten Blick erscheinen könnte, sondern es geht hier um einen Bereich, der leider sehr zentral geworden ist: Das Delikt des Kinderhandels – zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, der Organentnahme, der Zwangsarbeit, der Industriearbeit oder des Einsatzes als Kindersoldaten – ist leider heute längst nicht mehr eine Tätigkeit, der sich mehr oder weniger einige «Nischenverbrecher» annehmen. Vielmehr ist es eine zentrale und grossflächige Verbrechertätigkeit, die in die Fläche wuchert und die zu einem teilweise sehr lukrativen Geschäft ausgebaut worden ist. Das weitere Merkmal: Es handelt sich um ein Delikt, das meistens schon von der Typologie her in einer internationalen Vernetzung stattfindet und deshalb praktisch nur in internationaler Kooperation und Koordination angegangen werden kann.

Das ist der Hintergrund dieses Fakultativprotokolles vom Mai 2000 als Zusatz zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, der Kinderrechtskonvention, die wir schon früher ratifiziert haben. Kernstück des Fakultativprotokolles bilden einerseits Minimalanforderungen an die nationalen Strafgesetze und andererseits Verfahrensvorschriften in den Bereichen Zuständigkeit, Auslieferung, Opferhilfe und internationale Zusammenarbeit.

Die schweizerische Gesetzgebung genügt schon heute fast allen diesen Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit die Konvention unterzeichnet werden kann, aber mit einer wesentlichen Ausnahme, nämlich derjenigen des Tatbestandes des Menschenhandels. Wir haben heute lediglich Arti-

kel 196 StGB, welcher den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verbietet. Es geht jetzt darum, auch die anderen Elemente des Menschenhandels zu erfassen. Heute konnte man diese in der Schweiz jeweils nur auf etwas eigenartigen Umwegen erfassen, über Nötigung und andere inadäquate Hilfstatbestände.

Deshalb schlägt die Botschaft des Bundesrates vor, Artikel 196 StGB auszuweiten und gleichzeitig von den Sexualstraftatdelikten, wo er heute platziert ist, zu den Delikten gegen die Freiheit im Kapitel «Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit» zu transferieren, wo er in diesem neuen, umfassenden Sinne eigentlich hingehört.

Damit ist die letzte Hürde beseitigt, sodass die Schweiz das Fakultativprotokoll ratifizieren kann. Wir sind damit nicht der erste Staat, sondern etwa der neunzigste Staat, der ratifiziert. Unterzeichnet wurde das Abkommen schon früher. Der Grund, weshalb das so lange gedauert hat, liegt darin, dass man sehr intensive Abklärungen zusammen mit Expertinnen und Experten getroffen hat, wohl aber auch darin, dass man zuerst aussenpolitisch und erst anschliessend auch innenpolitisch – bezüglich der Umsetzung – gehandelt hat. Man muss vielleicht in unserem Land noch besser lernen, Frau Bundesrätin, diese beiden Dinge gleichzeitig voranzutreiben, damit man in Zukunft mit dem innenpolitischen Prozess nicht erst dann beginnt, wenn der aussenpolitische Prozess bereits abgeschlossen ist. Das war im Jahre 2000; Sie werden das jetzt in diesem Sinne etwas verbessern.

In der Kommission hat eigentlich nur ein Punkt zu diskutieren gegeben, nämlich ein Antrag, der dann wieder zurückgezogen wurde. Mit diesem sollte bewirkt werden, dass die Einwilligung des Opfers in die gesetzliche Formulierung hineingenommen wird. Die Kommission hat sich damit an zwei Sitzungen sehr intensiv befasst. Sie ist zum Ergebnis gekommen, dass bei Kindern die Einwilligung nie eine Rolle spielt, also immer irrelevant ist, dass man das schon aus den Bestimmungen des Zivilgesetzbuches ableitet, und dass man es nicht ins Gesetz aufnehmen darf, weil das den Anschein erwecken könnte, bei den Erwachsenen sei das dann von Bedeutung. Bei den Erwachsenen kann es von Bedeutung sein, wenn es eine Einwilligung ist, die den wirklichen Willen wiedergibt, der unbeeinflusst zustande gekommen ist. Das ist aber in den Fällen, um die es hier geht, in der Regel ebenfalls nicht der Fall, weil in aller Regel die Einwilligung ebenfalls nicht Ausdruck einer freien Willensäusserung ist, sondern Ausdruck einer Notlage, einer Täuschung oder anderer Machenschaften, mit denen auf den freien Willen des Opfers eingewirkt wurde.

Schutzobjekt der Vorschrift ist eben immer der freie Wille bzw. die Selbstbestimmung des Opfers. Deshalb kann eigentlich nur in Ausnahmefällen eine Einwilligung überhaupt relevant sein. Wenn ausnahmsweise eine dem freien Willen entsprechende Einwilligung vorliegt, so ist eben der Tatbestand, um den es hier geht, gar nicht gegeben, weil dann das Selbstbestimmungsrecht nicht eingeschränkt ist.

Somit ist die Kommission nach intensiven Abklärungen einstimmig zum Ergebnis gekommen, dass die Fassung des Bundesrates die richtige ist. So empfehlen wir auch Ihnen, dieser zuzustimmen.

**Menétrey-Savary** Anne-Catherine (G, VD), pour la commission: Selon la Société pour les peuples menacés, les êtres humains sont la troisième marchandise la plus vendue dans le monde, après les armes et les drogues. Selon d'autres sources, il y aurait en Europe 200 000 victimes de la traite des êtres humains, dont près de 3000 en Suisse chaque année. Quant aux enfants, on estime à 1 million le nombre de ceux qui font l'objet de ce sordide commerce dans le monde. Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, avec la norme pénale qui l'accompagne visant à réprimer la traite des êtres humains, vient donc bien à son heure, car le phénomène de la traite est en pleine expansion, concernant d'ailleurs aussi bien des hommes que des femmes ou des enfants, aux fins d'exploitation sexuelle – pornographie, délinquance, travail forcé, prélèvement d'organes.

Pour examiner ce dossier, la commission a d'abord dû définir ce qu'on entend par «traite». Quand on pense «protection des enfants», on a tout de suite devant les yeux des cas de pornographie ou d'abus sexuels, voire des cas d'enfants arrachés à leurs parents pour être vendus en vue d'adoption. Mais la modification du Code pénal dont il est question ici ne porte pas directement sur ces cas, qui sont pris en considération dans d'autres articles du Code pénal. La protection contre l'enlèvement d'enfants pour adoption est par exemple réglée dans la loi élaborée en application de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale d'enfants. A vrai dire, cette protection est lacunaire, dans la mesure où elle ne concerne que les ressortissants des pays signataires de ladite convention, mais c'est un défaut que la présente révision ne peut pas corriger.

Dans le nouvel article 182 du Code pénal proposé ici, il s'agit bien du commerce d'êtres humains, à savoir de l'exploitation commerciale d'enfants ou d'adultes traités comme des marchandises pour en tirer profit. Ce qui est nouveau, outre la définition relativement extensive de la traite, c'est l'élargissement de la responsabilité pénale à toutes les personnes impliquées dans le trafic, aussi bien l'«importateur», si on peut dire, que le recruteur ou le destinataire. L'article 182 prévoit pour les adultes des peines jusqu'à vingt ans de réclusion et l'amende, mais s'il s'agit d'enfants ou de mineurs ou si l'auteur agit par métier, la peine est aggravée, et c'est au minimum un an de réclusion.

La commission s'est posé la question de savoir s'il fallait aggraver encore ces peines, pour ce qui concerne les enfants, à trois ans minimum, de manière à allonger le temps de prescription à quinze ans au moins. Mais ce tarif a paru trop élevé pour punir des actes isolés. En revanche, pour tenir compte de ce souci dans les cas de traite d'enfants, la référence à l'article 182 a été ajoutée à l'article 70 du Code pénal, soit à la liste des crimes et délits pour lesquels il est possible d'introduire une action en justice jusqu'à ce que la victime ait l'âge de 25 ans révolus.

La commission a également abordé la question de savoir comment seraient réglés les crimes de vente ou d'exploitation d'enfants commis à l'étranger. C'est ce que prévoit l'article 182 alinéa 4 qui renvoie à l'article 6bis de l'actuel Code pénal. On a cependant relevé que cet article avait une portée limitée par le fait qu'il repose sur le principe de la double incrimination. Compte tenu du fait que la nouvelle partie générale du Code pénal qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 2007 supprime cette restriction, la commission s'est demandé si on pouvait l'intégrer dans ce projet de manière à ce qu'il entre en vigueur par anticipation. Compte tenu du retard pris par ce projet, il n'est pas certain qu'il entre en vigueur avant la partie révisée du Code pénal, ce qui a amené la commission à renoncer à cette anticipation.

Une autre question qui a beaucoup occupé la commission a été celle de savoir s'il fallait explicitement mentionner que le consentement de la victime de la traite d'êtres humains n'est pas relevant pour la punissabilité de l'acte. C'est ce que demandait une minorité. Sur ce point, la commission s'est lancée dans une de ces formidables disputes juridiques dont elle a le secret! En fait, c'est quand même une question délicate, mais la commission a été d'accord à l'unanimité sur le fond.

En effet, on s'imagine volontiers que la traite des êtres humains est un acte de contrainte comme un enlèvement ou un rapt violent. Or, la réalité est tout autre: la plupart du temps, les victimes de la traite franchissent les frontières légalement et sont en possession de documents de voyage en bonne et due forme. Jusque-là, elles sont donc consentantes. C'est la promesse d'un emploi à l'étranger qui est la principale raison qui les fait partir de chez elles. Mais, une fois arrivées à destination, leurs papiers sont généralement confisqués, et on leur réclame des milliers de francs pour rembourser leurs frais de voyage. Elles sont alors séquestrées, condamnées à vivre dans la clandestinité à la merci de leurs bourreaux. Ce qu'il importait de clarifier juridiquement, c'était que cette sorte de consentement, au départ, n'équivaut pas à une volonté librement exprimée et qu'il ne

doit en aucun cas réduire la punissabilité de l'acte ni le justifier d'aucune sorte.

Dans le cas des mineurs, une garantie formelle nous a été donnée dans ce sens. Quand la victime est un enfant, son consentement ne joue aucun rôle dans le jugement. Quand c'est un adulte a priori non plus: le consentement n'est pas considéré comme réellement libre; il est donc inopérant. Il est apparu en définitive que de le mentionner explicitement risquerait a contrario de faire penser que dans d'autres cas, si la victime est consentante, le crime est atténué. Or, ce n'est pas le cas, et ce malentendu entraînerait sur l'ensemble du Code pénal une insécurité d'interprétation.

La minorité a donc retiré ses propositions moyennant que les intentions de la commission, unanime sur ce point, soient clairement réaffirmées ici. Dont acte.

Finalement, c'est à l'unanimité et sans modification que la commission a adopté ce projet d'arrêté. Mais ce n'est pourtant pas avec une âme légère et le sentiment du devoir accompli qu'elle vous propose de faire de même. En effet, rien ne sert de disposer d'une nouvelle norme pénale si on ne parvient pas à l'appliquer. Or, c'est ce qui risque de se passer si d'autres mesures ne sont pas prises ailleurs. On sait en effet que sur les 3000 cas supposés en Suisse, on ne dénombre que 30 à 50 plaintes déposées par année et pas plus de 2 à 7 condamnations. La cause est à rechercher dans le fait que ces personnes sont souvent expulsées de Suisse avant d'avoir pu être reconnues comme victimes et avant d'avoir pu témoigner.

C'est pour cette raison que la Commission des affaires juridiques de notre conseil a fait adopter par notre conseil, le 19 mars 2004, une motion (03.3574) demandant que la protection des témoins soit inscrite dans le futur Code de procédure pénale fédérale, et, le 16 décembre 2004, fait transmettre sous forme de postulat une motion (03.3573) demandant que les victimes et les témoins de la traite des êtres humains ne soient pas comptés dans les quotas prévus dans l'ordonnance limitant le nombre des étrangers et qu'un permis de séjour leur soit octroyé. C'est à nos yeux la seule manière de leur permettre de s'extraire du milieu et de retrouver des perspectives d'avenir.

Pour l'heure, la commission, qui, je l'ai dit, a pris sa décision à l'unanimité, vous recommande d'entrer en matière et d'adopter ce projet.

**Glasson Jean-Paul (RL, FR):** Le groupe radical-libéral vous demande de vous joindre à la commission, qui a pris sa décision à l'unanimité, d'entrer en matière et d'adopter le projet qui nous est soumis. Il est question là d'un complément à la Convention relative aux droits de l'enfant qui concerne la vente, la prostitution et la pornographie ayant trait à des enfants.

Je souligne qu'il s'agit d'enfants car, d'après les propos de Madame Menétrey-Savary, on pourrait croire qu'il s'agit d'autres victimes. Dans le cas particulier, il est question particulièrement d'enfants, et pas mal de choses qu'elle a dites – et qui sont justes – me semblent avoir trait à des adultes, en tout cas à de jeunes adultes.

Il nous faut, puisque nous allons entrer en matière sur ce projet, logiquement le traduire dans le Code pénal suisse du fait qu'actuellement seule est punissable la traite des êtres humains en vue de l'exploitation sexuelle de la victime, aux termes de l'article 106 du Code pénal suisse. Doit s'y ajouter, selon le protocole facultatif que nous traitons, la condamnation de la vente d'enfants aux fins d'exploitation sexuelle, du trafic d'organes et du travail forcé. Dès lors, l'article 182 du Code pénal suisse est introduit pour satisfaire aux exigences du droit international.

Nous nous étonnons qu'il ait fallu cinq ans pour en arriver là, alors que près de 90 Etats l'ont déjà ratifié et que la Suisse se veut à la pointe en matière de respect des droits humains et donc, en première place, des droits de l'enfant.

On peut être surpris aussi que la commission ait consacré deux séances à l'examen de ce projet de révision, alors qu'elle l'a adopté finalement à l'unanimité. Mais, vous l'aurez

compris en écoutant les rapporteurs, c'est parce qu'elle s'est penchée sur des questions qu'elle a soulevées elle-même et qui valaient la peine d'être approfondies. C'était notamment le cas pour la problématique du consentement éventuel du mineur; nous avons des craintes que les choses ne soient pas claires.

Nous avons eu des compléments juridiques lors d'une deuxième séance et nous nous sommes persuadés qu'en toute hypothèse, il ne pouvait y avoir de consentement valable du mineur aux actes considérés ici. Après les rapporteurs, nous répétons cela de façon expresse pour qu'aucune ambiguïté ne subsiste.

Le groupe radical-libéral appuie le présent projet, conscient qu'il est de l'importance de compléter notre arsenal juridique pour la défense des enfants et la punissabilité des actes attentant à leur dignité et à leur intégrité.

Aussi nous vous demandons, au nom du groupe radical-libéral, de donner votre aval aux propositions issues des travaux de la commission.

**Amherd Viola (C, VS):** Gibt es etwas Abscheulicheres als sexuellen Missbrauch von Kindern, Kinderpornografie oder Kinderhandel? Das Uno-Kinderhilfswerk schätzt, dass jeden Tag rund 3000 Kinder Opfer von Menschenhändlern werden. Im Mai 2000 hat die Schweiz das Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention unterzeichnet. Jetzt – fünf Jahre später – liegt es dem Parlament zur Ratifikation vor. Entscheidend ist Artikel 3 des Fakultativprotokoll, welcher minimale Anforderungen an das nationale Strafrecht stellt. Die schweizerische Rechtsordnung erfüllt mit einer einzigen Ausnahme die Anforderungen des Fakultativprotokoll.

Auf die Punkte, welche die schweizerische Rechtsordnung bereits heute erfüllt, gehe ich nicht ein, zumal diese heute nicht zur Debatte stehen. Demgegenüber äussere ich mich zum Straftatbestand des Menschenhandels. In diesem Bereich genügen die Bestimmungen des schweizerischen Rechts den Anforderungen des Fakultativprotokoll nicht. Laut Artikel 196 StGB ist nur der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung des Opfers strafbar. Das Fakultativprotokoll verlangt nun aber, dass darüber hinaus auch der Kinderverkauf, der kommerzielle Organhandel sowie die Zwangsarbeit unter Strafe gestellt werden. Dies bedingt im schweizerischen Strafrecht die Revision von Artikel 196 betreffend Menschenhandel. Gemäss bundesrätlicher Botschaft soll der Menschenhandel – den Erfordernissen des Fakultativprotokoll entsprechend – in Artikel 182 des revidierten Strafgesetzbuches geregelt werden.

Jährlich werden schätzungsweise 1 Million Kinder Opfer kommerzieller sexueller Ausbeutung. Akzentuiert wird das Problem durch die rasante technische Entwicklung. Der Kinderverkauf hat immense Auswirkungen auf das Leben und die Entwicklung der betroffenen Kinder.

Die Händler, Vermittler, aber auch Konsumenten üben oft beträchtliche physische und psychische Gewalt auf die Kinder aus. Die Folgen sind verheerend, das Leid ist unermesslich. Das Grauen über den belgischen Kinderschänder Marc Dutroux ist noch präsent.

Aber wir werden auch in unserem eigenen Land fündig. Die im Herbst 2002 in der ganzen Schweiz durchgeführte Operation Genesis gegen Kinderpornografie im Internet hat aufgezeigt, dass auch hierzulande ein grosses Potenzial für Verbrechen gegen Kinder vorhanden ist. Von jährlich 40 000 Opfern sexueller Gewalt in der Schweiz spricht die Organisation Marche Blanche. Im Sommer dieses Jahres machte bei uns der Fall eines zehnjährigen Mädchens aus dem Wallis Schlagzeilen, das Mutter wurde. Handlungsbedarf ist sicher unbestritten.

Mit der Ratifizierung des Fakultativprotokoll erfolgt ein weiterer, wichtiger Schritt zur inner- und interstaatlicher Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Die Ratifizierung und die Revision des Strafgesetzbuches ermöglichen eine wirksame Verfolgung des Menschenhandels, insbesondere den Schutz der Schwächsten, der Kinder.

Im Wissen, dass das Problem der Einwilligung diskutiert wurde und darüber Klarheit herrscht, dass bei solchen Verbrechen eine Einwilligung a priori nicht gegeben sein kann, befürwortet die CVP-Fraktion die Ergänzung und die Weiterführung der Kinderrechtskonvention und damit die Revision des Strafgesetzbuches in Bezug auf den Menschenhandel.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Die SP-Fraktion begrüsst die vorliegende Revision. Menschenhandel gehört zu den schlimmsten Verbrechen der Menschheit. Obwohl dieses Verbrechen seit mehr als hundert Jahren bekämpft wird, wird Menschenhandel heute in immer grösserem Umfang betrieben. Jedes Jahr werden weltweit eine Million Kinder Opfer von kommerzieller sexueller Ausbeutung; dazu kommt der Handel, welcher die Ausbeutung der Arbeitskraft bezweckt; dazu kommt der Handel mit Menschen zum Zweck der Entnahme von Körperorganen. Bei all diesen Mischgeschäften werden die Opfer, werden die Menschen als Ware behandelt. Es wird sehr viel Geld damit verdient.

Die SP-Fraktion begrüsst, dass sowohl die Anbieter als auch die Vermittler und besonders auch die Abnehmer bestraft werden. Auch das Anwerben von Menschen wird unter Strafe gestellt. Wichtig ist, dass Täter auch bestraft werden, wenn sie ihr Delikt im Ausland verübt haben. Besonders wichtig ist in diesem Bereich der Schutz der Kinder. Diese Bestimmung und die Etablierung einer internationalen Zusammenarbeit in der Strafverfolgung stellen einen wichtigen Fortschritt für die Kinderrechte dar.

Das Anliegen der Organisation Terre des hommes, die sich im Kampf gegen den Kinderhandel stark engagiert und über grosse Erfahrung verfügt, haben wir lange diskutiert, wie das meine Vorrednerinnen und Vorredner bereits ausgeführt haben. Terre des hommes wollte eine ausdrückliche Bestimmung im Gesetz, wonach die Einwilligung des Opfers, insbesondere von minderjährigen Opfern, unerheblich sei. Wir sind zum Schluss gekommen, dass dieser Zusatz nicht nötig ist, denn wenn der Tatbestand des Menschenhandels erfüllt ist, ist bei Kindern und Jugendlichen eine Einwilligung sowieso in jedem Fall unerheblich. Würde im Gesetz eine solche Bestimmung speziell erwähnt, könnte daraus der Umkehrschluss gezogen werden, dass die Einwilligung von Erwachsenen in jedem Fall erheblich sei, was unzutreffend wäre. Wir haben deshalb bewusst auf eine explizite Erwähnung verzichtet.

Die SP-Fraktion wird der Vorlage in der vorliegenden Fassung zustimmen. Wir bitten den Bundesrat, sie so schnell wie möglich in Kraft zu setzen.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Auch ich ersuche Sie namens der grünen Fraktion, auf diese Vorlage einzutreten und ihr am Schluss zuzustimmen.

Wir sind hier mit der scheusslichsten Ausnützung wehrloser Opfer konfrontiert. Es geht um den Schutz der Schwächsten, namentlich von Kindern, die nicht zuletzt aus den ärmsten Gebieten der Welt stammen, aus der Dritten und Vierten Welt. Sie kennen das Ausmass der sexuellen Ausbeutung, die Grausamkeit von Organentnahmen, von Kinderarbeit, des Einsatzes von Kindersoldaten.

Mit diesem Abkommen werden Strafnormen im internationalen Bereich koordiniert, und zum Teil wird neu legiferiert. Dieses internationale Abkommen ist eine notwendige, aber sicher keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass diesen Taten tatsächlich Einhalt geboten werden kann. Wir müssen klar sehen, nicht zuletzt bezogen auf schweizerische Verhältnisse: Es ist nicht nur ein Problem fehlender Straftatbestände in den Gesetzen, sondern es ist natürlich vor allem ein Problem des fehlenden internationalen Vollzugs, der fehlenden internationalen Koordination des Vollzugs. Sagen wir es offen: Es ist auch ein Problem des fehlenden politischen Willens, diese Straftatbestände tatsächlich global durchzusetzen. Wir können niemandem Sand in die Augen streuen und sagen: Mit dieser Konvention haben wir einen gewaltigen Schritt nach vorne gemacht. Denn es hängt zuerst einmal davon ab, ob sie überhaupt umgesetzt wird. Da können

wir nicht nur optimistisch sein. Aber wenn wir das nicht machen würden, dann würden wir als Schweiz unseren möglichen und nötigen Beitrag im Kampf gegen dieses Verbrechen nicht leisten.

Wir haben in der Kommission gesehen, dass unser Strafgesetzbuch in den meisten Punkten bereits hinreichende Normen zur Ahndung dieser Delikte kennt. Es musste nur eine Erweiterung mit Bezug auf den Menschenhandel vorgenommen werden. Es ist sicher richtig, dass das Strafgesetzbuch diesbezüglich ergänzt und präzisiert wird.

Es wurde vorhin von Frau Hubmann und auch von unserem Kommissionssprecher und unserer Kommissionssprecherin auf die Frage hingewiesen, welche die Kommission beschäftigte: Wie ist mit Bezug auf die Einwilligung zu verfahren? Ich gehe davon aus, dass die Kommission nach präziser juristischer, strafrechtlicher Abklärung richtig gehandelt hat, dass sie dieses zusätzliche Tatbestandselement, es gebe keine Einwilligung, nicht in die Vorlage hineingenommen hat. Denn hätte sie es getan, so hätte sie die Logik des heutigen Strafgesetzbuches durchbrochen und zusätzliche Probleme geschaffen, die in Gegensatz zu dem stehen, was mit dieser zusätzlichen Einwilligungsverneinung beabsichtigt gewesen wäre. In diesem Sinne war es ein kluger und richtiger Akt, den Tatbestand im nun vorliegenden Umfang und in der vorliegenden Präzision zu definieren. Ich glaube auch, dass jene, die diesen Vorschlag gemacht haben, heute der Meinung sind oder sein müssen, dass in diesem Sinne ein sinnvoller Kommissionsskonsens zustande gekommen ist.

Ich ersuche Sie, dieser Vorlage so breit wie möglich zuzustimmen. Ich bin nicht einer, der immer nach Zeichen ruft. Aber hier geht es darum, dass das Parlament seinen möglichst einmütigen Willen zeigt; dass es diese Delikte nicht einfach nur als tägliche Scheusslichkeiten wahrnimmt, die in der Zeitung fast zur Banalität geworden sind – das ist das Tragische –, sondern dass dieses Parlament auch weiss: Hier herrscht Handlungsbedarf. Ich hoffe, dass die zuständigen Organe der Verwaltung und des Bundes und unsere zuständigen Bundesrätin und zuständigen Bundesräte auf dem internationalen Parkett alles tun werden, damit die Schweiz in der Ahndung dieser Delikte eine Vorreiterrolle einnimmt. Ich denke, mit der Verabschiedung dieser Konvention hat das Parlament hierfür die nötige Vorarbeit geleistet.

**Joder Rudolf (V, BE):** Auch namens der SVP-Fraktion bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen. Im Mai 2000 hat die Uno die Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie verabschiedet. Bis heute haben rund hundert Staaten diese Konvention unterzeichnet, darunter auch die Schweiz. Das Hauptziel dieser Konvention ist der Schutz des Kindes vor der kommerziellen Ausbeutung. Jedes Jahr werden weltweit schätzungsweise über eine Million Kinder Opfer von kommerzieller Ausbeutung; betroffen ist leider auch die Schweiz.

Die Konvention stellt Mindestanforderungen an das nationale Strafrecht. Der heutige Begriff des Menschenhandels im Schweizerischen Strafgesetzbuch ist zu eng gefasst, er muss deshalb ausgedehnt werden. Zu diesem Zwecke wird ein neuer Artikel 182 im Strafgesetzbuch geschaffen. Neu wird neben der sexuellen Ausbeutung auch der Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft und zum Zwecke der Entnahme von Körperorganen unter Strafe gestellt. Beim Handel mit Kindern wird die Strafe verschärft: In diesem Falle wird die Strafe immer Zuchthaus sein. Zudem wird die Verfolgungsverjährung in jedem Fall bis zum vollendeten 25. Altersjahr des Opfers ausgedehnt.

Es besteht aus der Sicht der SVP absoluter Handlungsbedarf. Es geht hier um eine wichtige Vorlage zum Schutze des Kindes. Ich bitte Sie, ihr zuzustimmen.

**Aeschbacher Ruedi (E, ZH):** Menschenhandel ist meines Erachtens die höchste Stufe der Verkommerzialisierung und Ausbeutung des Menschen. Menschenhandel macht Menschen zur blossen Ware und ist ein brutaler Schlag ins Gesicht für jeden, der auch nur den bescheidensten ethischen

Anspruch erhebt. Es ist klar, dass Menschenhandel mit allen Möglichkeiten, die die Gesellschaft zur Verfügung hat, verhindert werden muss.

Die Frage des Rechtsvollzuges ist bereits angesprochen worden. Ich bezweifle nicht, dass auf der nationalen Ebene der Vollzug solcher Bestimmungen gewährleistet ist. Hingegen ist der Vollzug auf internationaler Ebene an gewissen Orten durchaus fragwürdig. Da gibt es gerade für die Ausseministerin noch einiges zu tun, um Staaten – die solche Abkommen unterzeichnet haben, aber im Vollzug sehr nachlässig sind – zu einer verstärkten Verfolgung solcher Straftaten zu ermuntern.

Wir haben vom Berichterstatter sehr lange Ausführungen gehört über Dinge, die gar nicht auf der Fahne stehen und heute auch nicht zur Diskussion stehen. Es ist aber ein Zeichen und auch ein Beweis dafür, dass wir über diese Frage des Einverständnisses der Opfer in der Kommission sehr intensiv gesprochen, ja darum gerungen haben und zu einer einheitlichen Meinung gekommen sind, die sich jetzt auf der Fahne niederschlägt.

Die Resultate, die heute vorliegen, befriedigen unsere Fraktion. Mit der kleinen Ergänzung wird eine Lücke geschlossen, die in unserem nationalen Recht noch bestanden hat.

Die einzige Frage, die sich auch bei uns gestellt hat, ist jene, warum die Umsetzung solcher Konventionen und Abkommen ins nationale Recht jeweils so lange dauern muss. Das hat uns erstaunt. Heute aber kann man, wie beim vorhergehenden Geschäft, sagen: Ende gut, alles gut – aber nur bei der Gesetzgebung, noch nicht beim Vollzug. Dort wird es – vielleicht weniger in der Schweiz, aber sicher auf internationaler Ebene – noch einiges zu tun geben.

**Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale:** Les éléments constitutifs des infractions figurant dans le protocole facultatif ont une importance majeure. On estime à 1 million le nombre d'enfants victimes chaque année à travers le monde de l'exploitation sexuelle à des fins commerciales. Les répercussions sont immenses sur la vie de ces enfants, et souvent ils en gardent des séquelles jusqu'à l'âge adulte. Pour cette raison, la Suisse a pris une part active à l'élaboration du protocole facultatif. Elle a estimé qu'étant donné les objectifs qu'elle a faits siens, à savoir la lutte contre la traite des êtres humains, ainsi que l'établissement d'une coopération internationale en matière de poursuite pénale et d'harmonisation juridique, le protocole facultatif constituait un progrès important en faveur des droits de l'enfant.

En ratifiant le protocole, la Suisse donne suite aux recommandations du Comité des droits de l'enfant qui, après examen du rapport initial du gouvernement suisse sur la mise en oeuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, incluait dans ses remarques finales la nécessité de promouvoir la lutte contre toute forme de violence à l'égard des enfants. Cette recommandation rejoint les conclusions de la session extraordinaire de mai 2002 de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, conclusions qui demandaient en particulier de promouvoir la lutte contre la traite des êtres humains, domaine considéré comme prioritaire par la Suisse.

Le Code pénal suisse part d'une acception étroite de la traite des êtres humains et prend en compte uniquement la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. D'autres dispositions du Code pénal, par exemple la contrainte ou les lésions corporelles, peuvent trouver application en vertu du droit en vigueur pour ces formes de traite des êtres humains que sont l'exploitation du travail et le trafic d'organes.

Toutefois, ces autres éléments constitutifs des infractions ne valent que pour certains phénomènes annexes de la traite des êtres humains et ne touchent pas à son essence, c'est-à-dire au fait de considérer les êtres humains comme des marchandises susceptibles d'être achetées et vendues. S'il y a lieu, les dispositions pénales d'autres textes législatifs, comme le droit des étrangers, du travail ou de la santé, peuvent aussi trouver application. Elles sont cependant liées à des peines légères et ne considèrent pas l'injustice inhérente à la traite des êtres humains en tant que telle.

Afin de satisfaire aux exigences du protocole facultatif, il convient d'étendre le champ d'application de l'article 182 du Code pénal à la traite en vue de l'exploitation du travail et du prélèvement d'organes. Etant donné que la nouvelle disposition ne protège plus la seule autodétermination sexuelle des personnes concernées, l'article 182 du Code pénal doit figurer sous le titre quatrième du Code pénal, «Crimes et délits contre la liberté». Le bien juridique protégé de l'article 182 est l'autodétermination des personnes, et cette adaptation permet à la Suisse de satisfaire aux exigences du protocole facultatif.

Je voudrais remercier la commission et ses rapporteurs pour leur travail. En ratifiant le protocole facultatif, qui compte à ce jour 101 Etats signataires, la Suisse entend signifier sa volonté de protéger les membres les plus faibles de la société: les enfants.

Pour cette raison, le Conseil fédéral a décidé de ratifier cet instrument important et vous recommande d'en faire autant.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie**  
**Arrêté fédéral sur l'approbation et la mise en oeuvre du Protocole facultatif du 25 mai 2000 se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Art. 1, 3**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1, 3**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates mit Ausnahme von:  
*Ziff. 1 Art. 70 Abs. 2*

Bei sexuellen Handlungen mit Kindern (Art. 187) und unmündigen Abhängigen (Art. 188) sowie bei Straftaten nach den Artikeln 111, 113, 122, 182, 189 bis 191 und 195, die sich gegen ein Kind unter 16 Jahren richten, dauert die Verfolgungsverjährung in jedem Fall mindestens bis zum vollendeten 25. Lebensjahr des Opfers.

*Ziff. 1 Art. 70 Abs. 4*  
Die Verjährung der Strafverfolgung von sexuellen Handlungen mit Kindern (Art. 187) und unmündigen Abhängigen (Art. 188) sowie von Straftaten nach den Artikeln 111 bis 113, 122, 182, 189 bis 191 und 195, die sich gegen ein Kind unter 16 Jahren richten, bemisst sich nach den Absätzen 1 bis 3, wenn die Straftat vor dem Inkrafttreten der Änderung vom 5. Oktober 2001 begangen worden ist und die Verfolgungsverjährung zu diesem Zeitpunkt noch nicht eingetreten ist.

**Art. 2**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral à l'exception de:  
*Ch. 1 art. 70 al. 2*

En cas d'actes d'ordre sexuel avec des enfants (art. 187) et des mineurs dépendants (art. 188), et en cas d'infractions au sens des articles 111, 113, 122, 182, 189 à 191 et 195 di-

rigées contre un enfant de moins de 16 ans, la prescription de l'action pénale court en tout cas jusqu'au jour où la victime a 25 ans.

*Ch. 1 art. 70 al. 4*

La prescription de l'action pénale en cas d'actes d'ordre sexuel avec des enfants (art. 187) et des mineurs dépendants (art. 188), et en cas d'infractions au sens des articles 111 à 113, 122, 182, 189 à 191 et 195 dirigées contre un enfant de moins de 16 ans commis avant l'entrée en vigueur de la modification du 5 octobre 2001, est fixée selon les alinéas 1 à 3 si elle n'est pas encore échue à cette date.

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble  
(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 05.030/2762)  
Für Annahme des Entwurfes .... 158 Stimmen  
(Einstimmigkeit)*

03.065

**Erhebung von Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK.**  
**Bundesgesetz**  
**Perception d'émoluments et de taxes dans les domaines d'activité du DETEC.**  
**Loi fédérale**

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

Botschaft des Bundesrates 22.10.03 (BBI 2003 7769)  
Message du Conseil fédéral 22.10.03 (FF 2003 7105)  
Ständerat/Conseil des Etats 09.12.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
Nationalrat/Conseil national 13.12.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

*Antrag der Mehrheit*  
Nichteintreten

*Antrag der Minderheit*  
(Marti Werner, Allemann, Fehr Jacqueline, Hämmerle, Hollenstein, Levrat, Pedrina, Teuscher, Vollmer)  
Eintreten

*Proposition de la majorité*  
Ne pas entrer en matière

*Proposition de la minorité*  
(Marti Werner, Allemann, Fehr Jacqueline, Hämmerle, Hollenstein, Levrat, Pedrina, Teuscher, Vollmer)  
Entrer en matière

**Hegetschweiler Rolf (RL, ZH)**, für die Kommission: Auslöser für diese Vorlage sind verschiedene Revisionen von Gebührenverordnungen des UVEK, wobei festgestellt wurde, dass diese in einigen Bereichen nicht über eine ausreichende gesetzliche Grundlage verfügen. In Form eines Sammelerlasses soll mit dieser Vorlage die erforderliche formelle gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Der Erlass beinhaltet eine Anpassung des Eisenbahngesetzes, des Personenbeförderungsgesetzes, des Luftfahrtgesetzes, des Rohrleitungsgesetzes und des Elektrizitätsgesetzes. Neu soll die Grundlage für eine sogenannte Aufsichtsabgabe geschaffen werden. Der Ständerat ist mit 20 zu 18 Stimmen nicht auf die Vorlage eingetreten. Auch unsere Kommission hat sich mit 16 zu 9 Stimmen für Nichteintreten entschieden. Was hat es nun mit dieser offensichtlich ungeliebten Aufsichtsabgabe auf sich? Allgemeine Aufsichtstätigkeiten wie die Pflege des Informationsaustausches mit ausländischen Aufsichtsbehörden, die Beobachtung neuer Entwicklungs-

tendenzen im betreffenden Aufsichtsbereich, die Ausfertigung von Marktstudien, die Durchführung von Informationsveranstaltungen usw. lassen sich nicht durch Gebühren finanzieren, da sie nicht individuell einzelnen der Aufsicht unterstellten Personen oder Gesellschaften zugerechnet werden können. Die betreffenden Kosten sind im Übrigen auch zu hoch, um bei der Festsetzung der Gebühren als allgemeiner Aufwand der leitenden Behörde im Rahmen einer Gesamtkostenrechnung berücksichtigt zu werden. Der Kostendeckungsgrad lässt sich daher nur verbessern – und darum geht es dem Bundesrat vor allem –, wenn zusätzlich zu den Gebühren auch eine jährliche Pauschale erhoben wird, welche von den Beaufsichtigten unabhängig von der Beanspruchung einer Amtshandlung der Aufsichtsbehörde entrichtet wird. Solche Jahrespauschalen werden als Aufsichtsabgaben bezeichnet, wenn sie von den einer staatlichen Aufsicht unterstellten Personen zur Finanzierung allgemeiner Aufwandskosten entrichtet werden, die nicht durch Gebühren gedeckt werden können – so die etwas komplizierte Definition in der Botschaft.

Welche Gesetze wären nun davon betroffen? Es geht wie gesagt einmal um das Eisenbahngesetz, dann um das Personenbeförderungsgesetz und um das Luftfahrtgesetz. Dem Bundesrat geht es bei dieser Vorlage vor allem um das Luftfahrtgesetz. Gleich drei neue Artikel sollen hier eingefügt werden: einmal ein Artikel zur Deckung der Aufwandskosten, dann ein Artikel für eine jährliche Konzessionsabgabe für die Ausübung des Rechtes, Linienflüge durchzuführen, und ein Artikel für eine Konzessionsabgabe für die Ausübung des Rechtes, einen Flughafen betreiben zu dürfen. Es geht also vor allem um diese Vorlage. Betroffen wären auch das Rohrleitungsgesetz und das Elektrizitätsgesetz.

Im Ständerat, der wie gesagt nicht auf die Vorlage eingetreten ist, wurde etwa so argumentiert: Wenn die Steuermittel knapper werden, dann sucht der Bundesrat andere Wege, um sich Mittel zu beschaffen, und ein solcher Weg wäre diese Vorlage, weil damit eine Grundlage geschaffen werden soll, die dem Bundesrat weitere Einnahmen ermöglichen müsste. Bemängelt wurde im Ständerat vor allem, dass kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde, dass also die Kantone hier nicht einbezogen wurden. Dann wurde auch argumentiert, dass es hier um eine Angelegenheit der Kantone gehe – es geht ja um Steuern –, dass das ein Eingriff in das Recht der Kantone wäre und dass es sich um eine neue Art von Abgabe handle, die zwischen normalen Gebühren und allgemeinen Steuern anzusiedeln wäre. Dies vor allem sind die Argumente, weshalb der Ständerat nicht auf die Vorlage eingetreten ist.

Zur Beratung der Vorlage in der UREK: Sie hat sich im Januar 2005 klar dafür ausgesprochen, dass eine Vernehmlassung durchgeführt werden muss. Sie ist dann auch erfolgt. Die Vernehmlassungsergebnisse lassen sich in etwa wie folgt zusammenfassen: Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer befürwortet zwar die Absicht des Bundesrates, die Gebühren und Abgaben, die bereits heute erhoben werden, auf eine saubere gesetzliche Grundlage zu stellen. Mit Erstaunen wird zur Kenntnis genommen, dass dies offenbar nicht so ist, dass aber diese Abgaben problemlos erhoben wurden. Es wird auch bemängelt, dass sich der Bundesrat hier über den Verordnungsweg eine Kompetenz geben lassen will, um Aufsichts- und Konzessionsabgaben zu erheben. Dieser Teil der Vernehmlassung wird abgelehnt. Das Kernstück der Vorlage betrifft wie gesagt die Aufsichtsabgaben an das Bazl. Wir wissen, dass das Bazl reorganisiert werden musste. Es wurden, auch durch das Parlament, enorm viele zusätzliche Stellen bewilligt. Das hat natürlich Kostenfolgen. Der Bundesrat will nun einen Teil der Mehrkosten für das Bazl nicht einfach über Steuergelder, sondern eben über Einnahmen finanzieren, indem diese Aufsichtsabgaben erhoben würden.

Es geht bei der Vorlage also vor allem um Belastungen der Luftfahrt, die natürlich auch den Luftfahrtstandort Schweiz negativ beeinflussen würden. Insofern widersprechen solche Abgaben auch dem luftfahrtpolitischen Bericht des Bundesrates. Dort heisst es nämlich, man wolle die politischen Be-

dingungen für die Schweizer Luftfahrt verbessern, also auch die Bedingungen für den Wettbewerb mit Flughäfen im benachbarten Ausland. Es wird im luftfahrtpolitischen Bericht aber erwähnt, dass gewisse Sicherheitsaufgaben in Zukunft eher vom Staat finanziert oder zumindest nicht den Flugunternehmen angelastet werden sollten. Sollten wir auf dieses Geschäft eintreten, würden wir diese Standortvorteile der Schweiz in der Folge sicher beeinträchtigen. Das wird im luftfahrtpolitischen Bericht eigentlich abgelehnt.

Schon jetzt werden im Bazl über Gebühren ja etwa 8 Millionen Franken Einnahmen pro Jahr generiert. Mit dieser Revision werden vom Bundesrat beim Bazl zusätzliche Einnahmen in der Höhe von etwa 5 Millionen Franken angestrebt. Im Gegensatz zum Bazl verlangen andere Ämter, die auch Aufsichtsaufgaben wahrnehmen, kaum Gebühren. Beim Bundesamt für Energie machen die Gebühren beispielsweise lediglich 30 000 Franken im Jahr aus.

Trotz der Argumente des Bundesrates für eine Kompetenz zur Einführung von Aufsichtsabgaben hat es eine Mehrheit der Kommission abgelehnt, auf die Vorlage einzutreten. Sie hat es somit abgelehnt, neue Abgaben für Aufsichtsfunktionen einzuführen, die der Bund aufgrund seiner hoheitlichen Zuständigkeit wahrnimmt. Es handelt sich bei diesen Funktionen ja um ureigene Staatsaufgaben, deren Kosten nicht den Unternehmen, die der Aufsicht unterstellt sind, überbunden werden können. In den anvisierten Bereichen geht es vor allem um Betriebe im Service public. Betroffen wären von diesen Abgaben letztlich die Konsumenten. Das waren die Hauptgründe dafür, dass Ihnen die Mehrheit der UREK-NR beantragt, nicht auf diese Vorlage einzutreten.

**Simoneschi-Cortesi Chiara (C, TI), pour la commission:** Par son message du 22 octobre 2003, le Conseil fédéral propose une loi fédérale sur la perception d'émoluments et les taxes de surveillance dans les domaines d'activité du DETEC. Le but du projet de loi, qui propose la révision partielle de cinq lois, est de donner une base légale formelle suffisante aux différentes activités des offices du DETEC.

Le projet regroupe les adaptations des lois sur les chemins de fer, sur le transport de voyageurs, sur l'aviation, sur les installations de transport par conduites et sur les installations électriques.

Le Conseil des Etats a discuté le projet de loi l'année passée et a décidé par 23 voix contre 18 de ne pas entrer en matière, surtout à cause des nouvelles taxes frappant les activités de surveillance dans l'aviation civile.

La commission a discuté de manière approfondie le projet de loi aux mois de janvier et d'août derniers. Après une première séance au cours de laquelle les membres de la commission ont posé beaucoup de questions et ont demandé et obtenu une consultation des cantons et des acteurs de l'aviation civile, la grande majorité des membres de la commission vous demande, par 18 voix sans opposition et avec 7 abstentions, de ne pas entrer en matière.

Voici quelques considérations. La majorité de la commission ne conteste pas la nécessité de se doter d'une base légale relative à la perception d'émoluments et de taxes par le DETEC et ses différents offices. Sur ce point, elle partage, avec une grande majorité des participants à la consultation, le même avis que le Conseil fédéral. Par contre, soit la majorité de la commission, soit la grande majorité des participants à la consultation, ne voient pas d'un bon oeil et contestent le fait que le Conseil fédéral introduise un deuxième but. Par ce projet de loi, il se donne la compétence de percevoir de nouvelles taxes de concession et de surveillance, surtout dans le domaine de l'aviation civile. Si on voulait reprendre tel quel le résultat de la consultation, seulement deux révisions seraient acceptées: les taxes de surveillance actuelles perçues par l'Office fédéral des transports et les taxes de concession actuelles perçues par l'Office fédéral de l'aviation civile.

Pendant les travaux de la commission, on a longuement discuté de la proposition supplémentaire du Conseil fédéral qui n'était pas clairement expliquée dans le message du 22 oc-

tobre 2003, c'est-à-dire de couvrir une partie des nouveaux frais dus au renforcement de la surveillance de l'aviation civile par la perception de nouvelles taxes. A ce propos, je vous rappelle que la décision du gouvernement est intervenue peu après le rapport critique fait par une organisation internationale sur l'état de la sécurité de l'aviation civile dans notre pays. Et, tout de suite après ce rapport, le gouvernement a décidé d'augmenter de 60 postes de travail le secteur de la sécurité à l'OFAC et de compenser cette augmentation, ou du moins une partie de celle-ci, par la perception de taxes supplémentaires. Je vous rappelle que cette décision a aussi été acceptée par le Parlement.

La commission n'approuve pas ces décisions. Au contraire, elle est convaincue qu'on ne doit pas changer les conditions dans un secteur pour une tâche qui est depuis toujours du ressort de l'Etat, et transférer ainsi aux aéroports et aux compagnies des nouveaux coûts qui ne feraient que mettre en danger leur compétitivité, déjà affaiblie par le «grounding» de Swissair, par la conjoncture négative, par le prix élevé de l'essence, etc. Les organisations impliquées et les cantons, surtout ceux qui ont des aéroports, partagent cet avis et n'acceptent pas que de nouvelles taxes soient introduites, ceci dans l'unique but de financer 30 des 60 nouveaux postes de travail à l'OFAC, qui a depuis toujours la tâche de surveiller l'activité dans le domaine de l'aviation civile.

La commission rappelle ensuite que jusqu'à aujourd'hui l'OFAC n'a pas perçu de taxe de surveillance. La question centrale est donc très simple: pourquoi une nouvelle taxe doit-elle être introduite maintenant dans cet office, alors que les tâches de surveillance qui lui incombent ne sont pas nouvelles? Une autre considération réside dans le fait que, si le Conseil fédéral a dû renforcer la surveillance en matière de sécurité et augmenter en conséquence le nombre des fonctionnaires, cela correspond à une adaptation normale des tâches de l'Etat au changement des conditions. En effet, on ne doit pas oublier qu'une des conséquences de la libéralisation de l'aviation civile est que cela exige de renforcer la surveillance. Tous les pays de l'Union européenne en sont conscients et sont en train d'étudier de nouvelles mesures propres à améliorer la surveillance et la sécurité.

Enfin, il y a encore un argument: au mois de juin dernier, dans le cadre de la discussion au Parlement du rapport sur la politique aéronautique de la Suisse, tout le monde a réaffirmé la volonté politique d'améliorer les conditions-cadres favorables au secteur afin qu'il devienne plus concurrentiel. Or, l'introduction de ces nouvelles taxes irait à l'encontre de cette intention et contribuerait à maintenir nos coûts de production dans le domaine du transport aérien à un niveau plus élevé que celui de nos voisins européens qui, d'une manière ou d'une autre, soutiennent leur propre aviation civile, soit les compagnies, soit les aéroports. En effet, la question posée en commission et demandant si les autres pays européens perçoivent ou non de telles taxes de surveillance n'a pas reçu de réponse claire et définitive.

La minorité, qui s'est abstenue, soutient le projet du Conseil fédéral et pense surtout que ces nouvelles taxes de surveillance doivent faire partie de la révision. Elle juge qu'il est opportun et conforme à la théorie et à la pratique de couvrir par de nouvelles taxes une partie des frais dus au renforcement de la surveillance. Toute la branche profite d'une sécurité accrue, et elle a donc intérêt à participer en partie à son financement.

La minorité rappelle aussi que le Parlement était d'accord de compenser la moitié des frais supplémentaires par de nouvelles rentrées financières. Pour la minorité, il s'agit donc d'être cohérent et de concrétiser ce que l'on a déjà décidé.

Au nom de la majorité, je vous demande de ne pas entrer en matière.

**Marti Werner (S, GL):** Wenn wir in der KVF einen heftigen Streit haben, uns so richtig in den Haaren liegen – und das kommt nicht selten vor, möchte ich einmal sagen –, interveniert jeweils meine geschätzte Kollegin Chiara Simoneschi

und sagt: Ah, ihr in dieser Kommission, ihr seid immer so ideologisch! Genau diese Situation haben wir beim Nichteintretensentscheid der KVF-Mehrheit. Begründet wird dieser Nichteintretensentscheid nämlich hauptsächlich damit, dass mit dieser Vorlage neue Abgaben geschaffen würden und man deshalb dagegen sei. Ich möchte Ihnen deshalb drei Dinge darlegen: Ich möchte Ihnen als Erstes darlegen, dass diese Begründung falsch ist, denn es geht nicht nur um neue Gebühren. Ich möchte Ihnen als Zweites darlegen, dass der ideologische Entscheid der Mehrheit der Kommission zu den eigenen Ideologien dieser Mehrheit im Widerspruch steht. Und ich möchte Ihnen als Drittes darlegen, dass dieser Entscheid auch inkonsequent ist.

1. Mit dieser Vorlage werden nicht einfach nur neue Gebühren eingeführt. Denn es geht um zwei Dinge: Es geht nämlich einmal darum, dass die bisherigen Gebühren auf eine saubere rechtliche Grundlage gestellt werden. Da ist beim besten Willen niemand dagegen, es wird von allen sogar explizit befürwortet. Das Vernehmlassungsverfahren, das bis zur Beratung in der Kommission durchgeführt wurde, womit auch einem Wunsch des Ständerates entsprochen wurde, hat dies klar zum Ausdruck gebracht. Weiter – das ist richtig – geht es um neue Gebühren. Wir wollen, dass mit dieser Vorlage eine Rechtsgrundlage für Aufsichtsgebühren geschaffen wird. Wenn nun gesagt wird, insbesondere die Luftfahrtbranche sei nicht in der Lage, derartige Gebühren zu bezahlen, dann betrifft dies nicht die Frage der Rechtsgrundlage an sich, sondern es betrifft schlussendlich die Frage der Höhe dieser Gebühren. Dann ist es nicht eine Frage, die mit einem Nichteintretensentscheid beantwortet werden muss, sondern es ist eine Frage, die im Vollzug beantwortet werden muss.

2. Wenn die Mehrheit unserer Kommission Eintreten auf diese Vorlage ablehnt, dann steht sie aber auch in Widerspruch zu ihren eigenen Prinzipien. Denn eines dieser Prinzipien lautet: Wer besondere Leistungen des Staates verlangt oder beansprucht, soll diese auch bezahlen. Bei Gebühren, die einem Unternehmen auferlegt werden, ist es ja nicht so, dass dieses Unternehmen die Gebühren einfach bezahlt, sondern es muss und es wird diese Gebühren auch auf seine Konsumenten überwälzen.

Da muss ich Sie fragen: Weshalb soll ich, wenn ich als Skitourist mit meinen Fellen auf einen Berg steige, mit meinen Steuergeldern die Aufsicht über die Seilbahnen bezahlen, die ich gar nicht benutze? Dann ist es doch viel gerechter, wenn der Skifahrer, der ein Skiliftbillet löst, dies mit seinem Billett bezahlt. Weshalb soll ich, wenn ich mit dem Zug nach München fahre, die Aufsicht über die Luftfahrt von Zürich nach München mit meinen Steuergeldern bezahlen? Das soll doch jener mit seinem Flugticket bezahlen, der von Zürich nach München fliegt! Gerade dies will man mit dieser Vorlage umsetzen. Ich denke, gerade dies ist ein Prinzip, das die Mehrheit der Kommission auch immer wieder bejaht hat, nur wird es in diesem Falle jetzt abgelehnt. Damit dieses Prinzip durchgesetzt werden kann, braucht es die entsprechende Grundlage.

3. Der Nichteintretensentscheid der Mehrheit der Kommission ist schliesslich inkonsequent, und er steht im Widerspruch zu früheren Entscheiden. Nur ein kleines Beispiel aus der Budgetdebatte: In der Budgetdebatte ist gesagt worden, das ARE müsse seine Leistungen, die es gegenüber den Kantonen erbringe, in Rechnung stellen. Im Budget ist aber auch klar zum Ausdruck gebracht worden, dass dazu die rechtliche Grundlage fehlt. Diese rechtliche Grundlage will man heute wieder schaffen, die Kommission will darauf aber nicht eintreten. Das war nur ein kleines Beispiel.

Das grosse Beispiel ist dasjenige des Bazl. Da haben wir alle zusammen zu Recht eine verstärkte Aufsicht über den Luftverkehr verlangt. Das bedarf entsprechender finanzieller und personeller Mittel. Die Vorlage des Bundesrates haben wir erhalten. Der Personalbestand ist massiv aufgestockt worden. Wir haben dazu Ja gesagt, auch in Kenntnis dessen, dass diese zusätzlichen Kosten zum Teil über das Budget und zum Teil über Gebühren – eben mit diesen vorgesehenen Aufsichtsgebühren – bezahlt werden sollen.

Wenn Sie heute Nichteintreten beschliessen, dann sind Sie inkonsequent. Ich ersuche Sie, diese Inkonsequenz dann nicht bei der Budgetberatung zu beklagen und infrage zu stellen.

Eine letzte Inkonsequenz, wenn Sie an diesem Nichteintretensentscheid festhalten, besteht darin, dass die KVF praktisch im gleichen Zeitpunkt, in dem sie diese Vorlagen beraten hat, auch eine Petition beraten hat, welche verlangte, dass bei den Jugendkontos von Postfinance keine Gebühren erhoben werden sollten. Dort haben die Kommission und auch Ihr Rat gesagt: Doch, hier sind die Gebühren berechtigt. Wenn Sie nun Nichteintreten beschliessen, beim Postkonto aber Gebühren beschlossen haben, dann sagen Sie nichts anderes als das: Die Kleinen packt man, und die Grossen lässt man laufen.

Ich möchte Sie deshalb wirklich ersuchen, auf diese Vorlage einzutreten. So trocken sie vielleicht tönt – «Erhebung von Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK» –, so politisch ist ihr Inhalt. Wenn Sie diesen politischen Entscheid so fällen, bringen Sie eben gerade dies zum Ausdruck, und das kann nicht die Haltung dieses Rates sein.

Ich ersuche Sie deshalb im Namen der Minderheit – bei einem Verhältnis von 9 zu 16 Stimmen in der Kommission –, aber auch im Namen der SP-Fraktion, auf die Vorlage einzutreten.

**Hochreutener Norbert (C, BE):** Die CVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, der Kommissionsmehrheit und dem Ständerat zu folgen und auf diese Vorlage nicht einzutreten.

Diese Vorlage kommt ganz harmlos daher. Wir sollen die Gesetzesgrundlage für die Erhebung von Abgaben und Gebühren schaffen, heisst es, es gehe darum, dass das, was schon Tatsache ist, juristisch sauber geregelt werde. Es brauche jetzt eben eine gesetzliche Grundlage, sagt der Bundesrat. Nichts gegen juristische Sauberkeit. Wir müssen aber auch den materiellen Gehalt dieser Vorlage betrachten. Wir müssen sehen, was da geplant ist.

Für die neuen Stellen im Bazil sollen über Abgaben die nötigen Mittel beschafft werden. Diese Abgaben werden vor allem die Flughäfen und Flugplätze betreffen, und vor allem die kleineren Flughäfen und Flugplätze werden Mühe haben, das Geld für diese Abgaben zu erwirtschaften. Damit steht diese Vorlage im klaren Gegensatz zur Regionalpolitik. So ist z. B. der Kanton Tessin stark betroffen. Diese periphere Region wird noch zusätzlich benachteiligt. Dafür können wir dem Bundesrat keine Vollmacht geben. Die Vorlage steht aber auch im Widerspruch zur erklärten Absicht des Bundesrates, gute Anschlüsse der Schweiz an das internationale Luftverkehrsnetz zu sichern. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat beim Wechsel von der Swissair zur Swiss grosse Mittel gefordert und erhalten. Jetzt will man diesen Verkehr zusätzlich belasten – da kann und will die CVP-Fraktion nicht mitmachen.

Gestatten Sie mir noch einen grundsätzlichen Gedanken. In letzter Zeit produziert das Parlament gesetzliche Grundlagen wie wild. Was früher z. B. mit einem Kreditbeschluss abgetan war, braucht heute eine gesetzliche Grundlage. Diese gesetzlichen Grundlagen besagen aber dann nur, man dürfe für etwas Geld ausgeben oder für etwas anderes Geld einziehen. Wenn für staatliches Handeln eine Gesetzesgrundlage verlangt wird, steht dahinter auch eine Idee, nämlich die Idee, dass sich das Parlament mit einer Ausgabe oder einer Abgabe inhaltlich auseinander setzt. Das findet aber oft nicht statt, de facto stellen wir oft reine Blankovollmachten aus. Ungefähr so, wie gelegentlich unsere Gesetzesgrundlagen aussehen, war es früher bei Johann ohne Land mit der Einsetzungsurkunde, die er dem Sheriff von Nottingham ausstellte. Er sagte gewissermassen: «Gehe hin und ziehe dem Volk Geld aus der Tasche, denn wir brauchen es» – aber das kann nicht der Sinn einer Gesetzesgrundlage sein. Damit komme ich zu einem weiteren Punkt.

Im Ständerat hat der Berichterstatter, Herr Thomas Pfisterer, erhebliche Zweifel daran geäussert, dass solche Gesetzesgrundlagen überhaupt erlassen werden dürfen. Für solche

Gesetze brauchen wir nämlich zuerst eine Verfassungsgrundlage. Ich will jetzt nicht wiederholen, was Ständerat Pfisterer ausführte. Aber kurz und vereinfacht gesagt geht es um Folgendes: Gebühren muss jemand bezahlen, wenn er dem Staat Kosten verursacht und ihm diese Kosten individuell zugeordnet werden können. Dafür brauchen wir keine besondere Verfassungsgrundlage, wenn der Bund für diesen Bereich zuständig ist und ihm solche Kosten erwachsen. Im Unterschied dazu muss man Steuern bezahlen, auch wenn man keine Kosten verursacht. Für Steuern brauchen wir deshalb eine Verfassungsgrundlage.

Abgaben werden erhoben, wenn eine ganze Gruppe, z. B. alle Autofahrer, alle Hundehalter usw., Kosten verursacht, diese aber nicht einer bestimmten natürlichen oder juristischen Person zugeordnet werden können. Können wir nun beliebig, ohne Verfassungsgrundlage, Abgaben verlangen? Damit könnte nämlich theoretisch die ganze bundesstaatliche Finanzordnung ausgehebelt werden. Dem Geldhunger des Staates wäre durch die Verfassung keine Grenze gesetzt.

Der Ständerat hat sich geweigert, einer solchen Gesetzesgrundlage ohne gründliche Prüfung dieser Grundsatzfrage zuzustimmen. Tun wir dasselbe.

Die CVP-Fraktion ist gegen Eintreten.

**Schenk Simon (V, BE):** Die SVP-Fraktion hat sich in der Fraktionssitzung einstimmig und ohne Enthaltungen für Nichteintreten und somit für den Antrag der Kommissionsmehrheit ausgesprochen. Ich bitte Sie, dieser Empfehlung zu folgen. Nach dem Nichteintreten des Ständerates vor ziemlich genau einem Jahr und dem Nein der nationalrätlichen Kommission wäre dies ein logischer Entscheid. Wir lehnen die Vorlage insbesondere deshalb ab, weil es sich dabei doch um eine verkappte Einführung neuer Steuern handelt und es in einem gewissen Sinne – wie es vom Kommissionssprecher bereits gesagt wurde – auch ein Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone ist.

Auch wenn von Abgaben und Gebühren die Rede ist, handelt es sich dabei doch um eine neue Steuer. Das wäre nicht nur für unsere Wirtschaft, sondern auch für jeden einzelnen Bürger ein absolut unwillkommenes Weihnachtsgeschenk. Wir wehren uns gegen den Versuch, den Bundeshaushalt durch die Einführung solcher Abgaben zu sanieren. Mit der Einführung neuer Abgaben würde die dringend notwendige Ausgabendisziplin unterhöhlt, denn mehr Einnahmen wecken bekanntlich immer auch neue Begehrlichkeiten. Die Forderung nach sogenannten Aufsichtsabgaben hat zudem den schalen Beigeschmack, dass ein beträchtlicher Teil der zusätzlichen Einnahmen in einen neu zu schaffenden Administrationsapparat fliessen müsste. Auch deshalb wäre ein Nichteintretensentscheid heute wohl die eleganteste Lösung. Im Vorfeld der heutigen Verhandlung haben sich insbesondere die Vertreter der Luftfahrtbranche und die Betreiber der Flughäfen zu Wort gemeldet. Für sie wäre die Einführung neuer Abgaben besonders gravierend, weil dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit massiv eingeschränkt würde. Es ist verständlich, dass sich hauptsächlich diese Bereiche wehren, denn von all den im Visier stehenden Bereichen sind sie wohl am stärksten dem internationalen Konkurrenzdruck ausgesetzt.

Mit den anderen betroffenen Gesetzen – die ich hier nicht alle wieder aufzählen will – sind jedoch auch weitere Gebiete im Fadenkreuz, sodass eben doch von einer allgemeinen, versteckten Steuererhöhung gesprochen werden kann. Wenn sich nämlich die Gewitterwolke in Form von neuen Gebühren und Abgaben über unserem Land entladen sollte, würden wohl früher oder später nicht nur die Flugpassagiere nass. Hier bin ich auch mit Herrn Marti nicht einverstanden. Er hat ja selber ausgeführt, dass diese Abgaben letztendlich auf die Konsumenten abgewälzt würden. Deshalb ist es auch hier so, dass es nicht einfach nur die Grossen trifft, sondern eben zuletzt auch die Konsumenten.

Zum Schluss möchte ich noch darauf hinweisen, dass die Aufsichtstätigkeit in diesen Bereichen zu den Kernaufgaben

eines Staates gehört. Deshalb muss sie auch in Zukunft mit den herkömmlichen Steuergeldern finanziert werden. Das ist eine Forderung, die ganz im Interesse aller Bürger, aber auch im Interesse der betroffenen Unternehmen liegt. Im Namen der geschlossenen SVP-Fraktion bitte ich Sie, dem Ständerat und der Mehrheit der Kommission zu folgen und nicht auf die Vorlage einzutreten.

**Aeschbacher Ruedi (E, ZH):** Ich muss schon sagen: Ich habe erhebliche Mühe mit der Argumentation der Mehrheit Ihrer Kommission. Da steht fest, dass die Rechtsgrundlagen in formeller Hinsicht zweifelhaft sind. Der Bundesrat will entsprechende Rechtsgrundlagen in einer auch formell richtigen Art schaffen. Ich stelle fest, dass für die Aufsicht, vor allem im Luftverkehr, eine Abgabe vorgesehen werden soll. Die Mehrheit der Kommission will das nicht und moniert, es gehe um neue Abgaben und Steuern; die Kosten müssten über die Steuern gedeckt werden.

Ich verstehe diese Argumentation schlichtweg nicht. Zum einen kann es doch nicht angehen, dass man, wenn die Rechtsgrundlagen zweifelhaft sind, einfach sagt, man wolle sie nicht ändern und man sei der Meinung, es könne weiterhin so gehandhabt werden. Zum anderen stelle ich fest, dass diese Vorlage ja will, dass die Arbeit abgegolten werden soll, die mit der Aufsicht und mit der dauernden Begleitung des ganzen Luftverkehrs vor allem beim Bazl anfällt. Es geht also um eine direkte Abgeltung der Arbeit, die geleistet wird; und zwar geht es eben nicht um eine Abgeltung durch alle Steuerzahler in diesem Land, sondern durch jene, die einmal mit einer dieser Fluggesellschaften fliegen. Daher ist es doch nur logisch, dass diejenigen diese Abgabe schliesslich auch berappen, die von dieser Aufsicht und von der erhöhten Sicherheit, die wir hier vor einigen Jahren ultimativ verlangt haben, profitieren. Das heisst nichts anderes, als dass diese Abgabe eben über die Fluggesellschaften eingetrieben wird und dass sie sich nachher auch bei den entsprechenden Kosten niederschlägt.

Es ist gesagt worden, es gehe hier um einen Standortvorteil der schweizerischen Luftfahrt, der erhalten werden müsse und nicht durch eine solche Abgabe gefährdet werden dürfe. Das finde ich geradezu lächerlich. Wenn es um diese 5 Millionen Franken geht, die man über diese Abgabe allenfalls beziehen will, dann zeigt eine einfache Rechnung, dass diese Abgabe, gerechnet auf die rund 13 Millionen jedes Jahr in Zürich abfliegenden Passagiere, pro Passagier nicht einmal einen halben Franken ausmacht. Wer ein Billett nach New York oder auch nur nach Berlin kauft und sich darüber aufregt, dass in diesem noch 40 oder 50 Rappen für eine Aufsicht enthalten sind, die sicherstellt, dass der Betrieb, die Überwachung, die Koordination hundertprozentig funktionieren, den kann ich nicht verstehen. Vor allem kann ich die Mehrheit der Kommission nicht verstehen, die darin eine Benachteiligung unseres Standortes sehen will.

Alles in allem: Ich habe den Eindruck, dass hier eine richtige Vorlage aufgegleist worden ist. Es ist eine rein ideologische Angelegenheit, dass hier nicht die vernünftige Aufsichtsabgabe zum Zug kommen soll. Wer sich aber genau mit der Sache auseinander setzt, sieht, dass es erstens notwendigerweise eine formelle Grundlage für diese Abgaben ganz generell geben muss und dass zweitens diese Abgabe in keinem Verhältnis zu dem steht, was jetzt an Aufregung darüber verursacht worden ist.

Ich bitte Sie daher, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen und auf diese Vorlage einzutreten.

**Präsident (Janiak Claude, Präsident):** Die SP-Fraktion teilt mit, dass sie dem Antrag der Minderheit zustimmt.

**Weigelt Peter (RL, SG):** Namens der FDP-Fraktion empfehle ich Ihnen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit auf Nichteintreten zuzustimmen.

Sicherlich anerkennen wir seitens der FDP-Fraktion, dass der Bundesrat angesichts knapper werdender Mittel nach Wegen sucht, um sich neue Finanzen zu beschaffen. Diese

Grundmotivation liegt wohl auch der vorliegenden Botschaft zugrunde, die nun die fehlende gesetzliche Grundlage schaffen soll. Dass dabei aber verfassungsrechtliche Probleme einfach ausgeblendet werden, so von meinem Vorredner aus der EVP/EDU-Fraktion, dokumentiert vielleicht den Leidensdruck des UVEK, lässt sich aber in der grundsätzlichen politischen Ausrichtung nicht rechtfertigen.

Unsere hauptsächlichen Vorbehalte – sie wurden bereits vom Kommissionssprecher kurz erwähnt – sind folgende:

1. Es geht nicht an, dass eine solche Vorlage von solch grundsätzlicher Ausrichtung ohne die Kantone erarbeitet wird. Weshalb auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet wurde, ist eigentlich nicht nachzuvollziehen. Allenfalls wollte man nach den schlechten Erfahrungen mit einer ähnlichen Vorlage im Jahre 1999, die dann auch gescheitert ist, eine Abkürzung nehmen und der zu erwartenden Kritik der Kantone ausweichen.

2. Es geht in der vorliegenden Botschaft um inhaltliche Fragen, um Eingriffe in das Steuersubstrat der Kantone.

3. Schliesslich – das ist unser Haupteinwand – will die Vorlage neue steuerähnliche Abgaben für Private einführen. Herr Kollega Aeschbacher, das ist nicht lächerlich und keine Kleinigkeit, sondern es ist eine grundsätzliche Frage, die hier auch diskutiert werden muss. Denn wenn wir die Vorlage gutheissen, dann gibt es zwischen «normalen» Gebühren und «allgemeinen» Steuern künftig eine dritte Kategorie steuerähnlicher Abgaben. Der Bundesrat nennt sie in dieser Vorlage Aufsichtsabgaben.

Es geht nicht nur um Eisenbahn, Luftfahrt und Energie, sondern die Vorlage bedeutet auch, dass künftig immer dann, wenn wir eine Aufsicht einrichten, ein Anlass geschaffen wird, eine neue steuerähnliche Abgabe einzuführen. Geplant ist damit schlicht und einfach ein neuer Steuertatbestand. Angesichts solcher Attacken auf das Steuersubstrat wird man den Eindruck nicht los, dass der Bundesrat mit seiner Wachstumspolitik vor allem das Wachstum der Bundesverwaltung und der Staatsquote ankurbelt. Ganz im Sinne der Kuh, die vom Bürger und der Wirtschaft gefälligst gefüttert werden soll, damit sie vom Staat gemolken werden kann.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und auf das Geschäft nicht einzutreten.

**Hollenstein Pia (G, SG):** Ich bitte Sie im Namen der Grünen, auf die Vorlage einzutreten. Die Begründung für die Vorlage ist einsichtig und logisch. Es geht um nicht mehr und nicht weniger als um die Schaffung eines sinnvollen Erlasses, welcher die Erhebung von Gebühren und Abgaben auf eine gesetzliche Grundlage stellt.

Der Ständerat war vor allem deshalb nicht auf die Vorlage eingetreten, weil er die fehlende Vernehmlassung bemängelte. Unterdessen, Herr Weigelt, ist diese vom UVEK gemacht worden, und die Mehrheit hat sich für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Gebührenerhebung ausgesprochen. Deshalb gibt es heute keinen einsichtigen Grund, nicht auf das Geschäft einzutreten.

Auch das Argument, es handle sich um eine Kantonssache, ist insofern nicht stichhaltig, als es in diesem Bereich effizienter ist, wenn das der Bund macht. Im Bereich der Zivilluftfahrt hat der Bund nun mal die Aufsichtsaufgabe. Wenn dafür Gebühren entfallen, so hat das ganz einfach mit dem Verursacherprinzip zu tun. Mit dem Eintreten auf die Vorlage ermöglichen wir eine Grundlage. Sollte die vorgesehene neue Gebühr für die Zivilluftfahrt nicht tragbar sein, dann steht es eh schlecht um die Branche. Die Aufsicht über die Sicherheit ist eine Staatsaufgabe und ist nicht gratis zu haben.

Es geht hier nicht um eine parteipolitische Vorlage pro oder kontra Bundesrat Leuenberger. Wer nämlich darüber mitreden will, wie die Gebührenerhebung gestaltet werden soll, muss auf die Vorlage eintreten. Denn dann können wir entscheiden, ob der Bundesrat auch auf dem Verordnungsweg Gebühren erheben darf. Dann können wir diese Fragen regeln, aber nur, wenn wir auf die Vorlage eintreten. Wer die