



01.458

**Parlamentarische Initiative
christlichdemokratische Fraktion.
Swissair-Krise. Einsetzung einer
Parlamentarischen
Untersuchungskommission**

**Initiative parlementaire
groupe démocrate-chrétien.
Crise Swissair. Institution
d'une commission
d'enquête parlementaire**

Zweite Phase – Deuxième étape

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.02 (ERSTE PHASE - PREMIÈRE ÉTAPE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.06.02 (ZWEITE PHASE - DEUXIÈME ÉTAPE)

Antrag des Büros

Das Büro beantragt mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung:

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Fässler, Bühlmann, Günter, Maury Pasquier)

Nichteintreten

Proposition du Bureau

Le Bureau propose, par 7 voix contre 4 et avec 1 abstention:

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Fässler, Bühlmann, Günter, Maury Pasquier)

Ne pas entrer en matière

AB 2002 N 878 / BO 2002 N 878

Baader Caspar (V, BL), für das Büro: Am 14. März dieses Jahres haben Sie in diesem Rat über zwei Parlamentarische Initiativen entschieden, die beide die Einsetzung einer PUK zur Aufklärung der Rolle des Bundes – insbesondere derjenigen des UVEK, des Bazl, aber auch des Seco – im Zusammenhang mit dem Niedergang der Swissair verlangten. Die eine Parlamentarische Initiative stammt von der CVP-Fraktion, die andere von der SVP-Fraktion. Sie haben damals mit 89 zu 88 Stimmen beschlossen, der Parlamentarischen Initiative der CVP-Fraktion in dieser ersten Phase Folge zu leisten, während dies für die ähnlich lautende Initiative der SVP-Fraktion abgelehnt wurde.

Das Büro des Nationalrates hat in der zweiten Phase, d. h. an seiner Sitzung vom 17. Mai 2002, mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung Ihren Entscheid vom 14. März umgesetzt und den Ihnen vorliegenden Bundesbeschluss über die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen zur Aufklärung der Aufsichtsprobleme und Verantwortlichkeiten des Bundes im Zusammenhang mit der Swissair-Krise verabschiedet.





Das Büro beantragt Ihnen mit einer klaren Mehrheit, diesem Erlassentwurf zuzustimmen; eine Minderheit beantragt, darauf nicht einzutreten.

Was ist der Inhalt dieses Beschlusses? Gemäss diesem Beschluss geht es darum, zwei gleich grosse parlamentarische Untersuchungskommissionen (PUK) zu bilden, je eine des Ständerates und eine des Nationalrates. Diese beiden Untersuchungskommissionen können sich für die Ermittlungen zusammenschliessen, sofern dies von der Mehrheit beider Kommissionen so gewünscht wird. Die früher gebildeten PUK haben sich für ihre Arbeiten jeweils zusammengeschlossen und bestanden aus je gleich vielen Mitgliedern jedes Rates. Es waren dies die PUK EJPD aus dem Jahre 1989 mit total 14 Mitgliedern, die PUK EMD aus dem Jahre 1990 und die PUK über die Pensionskasse des Bundes aus dem Jahre 1995 mit je zehn Mitgliedern.

In finanzieller Hinsicht beinhaltet Artikel 5 des Beschlusses einen Kreditrahmen von 2 Millionen Franken, der für die Entschädigung der Kommissionsmitglieder, die Sekretariats-, Übersetzungs- und Protokollführungskosten, die Infrastrukturkosten und vor allem auch für Expertenonorare bestimmt ist. Gerade Letztere dürften in Anbetracht des komplexen Konzerns, den die Swissair mit all ihren Tochtergesellschaften darstellte, bedeutend sein, weshalb auch der Kreditrahmen bei dieser PUK mit 2 Millionen Franken höher angesetzt ist als bei früheren PUK.

Der Auftrag der PUK ist aufgrund des Textes der Parlamentarischen Initiative und der Beratungen hier im Nationalrat vom 14. März 2002 in Artikel 2 des Bundesbeschlusses umschrieben worden. Gegenstand der PUK bildet erstens die Aufsichtspflicht des Bundes gegenüber der Zivilluftfahrt und zweitens die Verantwortlichkeit für die Ereignisse im Zusammenhang mit dem Swissair-Debakel. Die PUK soll insbesondere prüfen, ob für die zuständigen Departemente und Ämter, also für das UVEK und das Bazl, aber auch für das EVD und das Seco die problematische finanzielle Situation der Swissair nicht früher voraussehbar war, ob nicht eine frühere staatliche Intervention angezeigt gewesen wäre und ob diese Departemente und Ämter ihre allfällige Aufsichtspflicht verletzt haben.

Speziell geht es auch um die Frage, ob das Bazl im Dezember 2000, also zum Zeitpunkt der Erneuerung der Betriebsbewilligung für die Swissair, seiner Aufsichtspflicht nachgekommen ist und mit der ihm obliegenden Sorgfaltspflicht geprüft hat, ob damals die finanziellen Voraussetzungen gemäss Luftfahrtgesetz und Luftfahrtverordnung für die Verlängerung der Betriebsbewilligung noch gegeben waren.

Eine klare Mehrheit des Büros sprach sich im Gegensatz zur Stellungnahme des Bundesrates vom 29. Mai 2002 für die Einsetzung einer PUK gemäss diesem Beschluss aus, obschon zurzeit auch eine Abklärung der GPK des Ständerates und eine erweiterte Sonderprüfung über die zivilrechtlichen Verantwortlichkeiten des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung der Swissair im Gang sind, welche Letztere vom Bund unterstützt wird. Die Mehrheit des Büros will wegen des ausserordentlichen Ausmasses des Swissair-Debakels, welches nicht nur den Verlust des Aktienkapitals des Bundes bedingte, sondern den Einsatz von über zwei Milliarden Franken Bundesmittel nach sich zog, vollständige Offenheit und Transparenz, und zwar nicht nur auf der zivilrechtlichen Ebene, sondern auch bezüglich der Rolle des Bundes.

Darum hat sich diese Mehrheit für die Einsetzung des stärksten Mittels der parlamentarischen Aufsicht, der PUK, entschieden. Die Resultate der Untersuchung der GPK des Ständerates, welche voraussichtlich im Herbst dieses Jahres vorliegen sollten, aber auch die Ergebnisse der Sonderprüfung können der PUK als Basis für ihre weiteren Arbeiten dienen. Eine PUK ist nach Meinung der Mehrheit vor allem auch deshalb gerechtfertigt, weil diese über die umfassendsten Untersuchungskompetenzen verfügt. Sie verfügt über umfassendere Untersuchungskompetenzen als die GPK, ja sogar als die GPK-Delegation, da die PUK auch kantonale Beamten als Zeugen einvernehmen kann. Die Einsetzung der PUK hindert die weitere Durchführung der laufenden zivil- und verwaltungsrechtlichen Verfahren sowie Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen nicht. Sie hat lediglich zur Folge, dass die anderen parlamentarischen Arbeiten einzustellen sind. Aus all diesen Gründen bitte ich Sie namens der Mehrheit des Büros, dem Bundesbeschluss zuzustimmen.

Lauper Hubert (C, FR), pour le Bureau: Le 14 mars dernier, vous avez décidé de donner suite à l'initiative parlementaire déposée par le groupe démocrate-chrétien demandant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire – une CEP dans notre jargon – dans le cadre de l'affaire Swissair. Le Bureau a dès lors préparé un arrêté fédéral qu'il vous soumet en deuxième phase. Cet arrêté définit les missions de la CEP, qui sont d'examiner:

1. Si l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a soigneusement vérifié, selon la procédure établie, que Swissair possédait bien la capacité économique nécessaire ainsi qu'une gestion financière et une comptabilité fiable, notamment au moment du renouvellement de l'autorisation d'exploitation intervenue en décembre 2000.
2. Si les départements et offices compétents, en particulier le SECO, n'auraient pas pu prévoir les difficultés économiques de la compagnie aérienne, si une intervention préalable de l'Etat aurait été appropriée et si, le



cas échéant, ils n'ont pas violé leur devoir de surveillance.

Vous constatez que, comme il se doit, l'arrêté limite la mission de la CEP à l'examen de l'activité de l'administration – savoir du Conseil fédéral, des départements compétents, de l'OFAC et du SECO – et à la question de la responsabilité des organes de la Confédération en relation avec leur devoir de surveillance.

Il s'agit de faire toute la lumière sur l'activité étatique pour en tirer les conséquences, notamment en ce qui concerne les capacités et les compétences de l'OFAC en matière d'examen de la capacité économique des compagnies d'aviation auxquelles il octroie une concession. Quant aux autres responsabilités au sein de Swissair, elles doivent être examinées par le contrôle spécial qui a été ordonné et par les autorités judiciaires aussi bien civiles que pénales.

Ceux qui s'opposent à la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire viendront tout à l'heure vous dire que la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil des Etats s'est déjà saisie de cette affaire au mois d'octobre dernier et qu'elle a procédé à de nombreuses investigations s'inscrivant dans les missions qui seront celles de la CEP, et que dès lors, l'institution d'une commission d'enquête parlementaire ne se justifie pas.

Et pourtant, et pourtant! Nous maintenons qu'il est nécessaire de créer une telle commission d'enquête. Pour clarifier des faits et des événements exceptionnels et de grande portée, il faut utiliser des moyens correspondants.

Selon l'article 55 alinéa 1er de la loi sur les rapports entre les Conseils, des commissions d'enquête parlementaire

AB 2002 N 879 / BO 2002 N 879

(CEP) des deux Conseils peuvent être instituées "si des faits d'une grande portée survenus dans l'administration fédérale commandent que l'Assemblée fédérale clarifie de façon particulière la situation". Il ne fait aucun doute, cela est admis par tous, que l'on est en présence de faits d'une grande portée. Alors que les conditions pour l'institution d'une CEP qui devrait élucider d'un point de vue politique une affaire qui suscite un vif intérêt dans l'opinion publique, alors que ces conditions, disais-je, sont manifestement données, d'aucuns voudraient banaliser une telle enquête en la confiant à un organe de contrôle ordinaire dont les recommandations n'auront pas le poids et la portée politique des conclusions et recommandations d'une CEP.

Je vous le rappelle, cette affaire revêt une ampleur extraordinaire, elle est transversale et touche aussi bien le domaine des transports que celui des finances et des conditions-cadres économiques. Nous voulons savoir pourquoi le SECO est resté en retrait dans cette affaire, alors même que l'intervention financière de la Confédération a été justifiée par le fait que l'existence d'une compagnie aérienne nationale fait partie des conditions-cadres de notre économie et que l'examen continu du maintien de ces conditions-cadres est l'affaire du SECO. Pourquoi n'a-t-il pas anticipé ou prévu une telle débâcle? Je note avec intérêt que le président de la Confédération, notre ministre des finances, a déclaré lui-même ici, mardi 4 juin dernier, dans le cadre de l'examen du rapport de gestion: "Nous savions naturellement tous, avant le 11 septembre, que Swissair se trouvait dans une situation difficile." Et qu'a-t-on fait? Pourquoi et comment l'OFAC a-t-il pu renouveler la concession de Swissair en décembre 2000, alors que les conditions financières fixées à l'article 103 article 1er lettre i de l'ordonnance sur l'aviation n'étaient pas remplies? L'OFAC a-t-il été trompé ou ne dispose-t-il pas des experts financiers nécessaires? Nous voulons savoir pourquoi le Conseil fédéral n'a pas été averti assez tôt par les instances concernées, l'OFAC et le SECO.

Vous pouvez en juger: seule une commission d'enquête parlementaire pourra répondre à ces questions, car elle seule pourra entendre un certain nombre de témoins, dont certains ne font pas partie de l'administration, mais du secteur privé ou d'administrations cantonales. Elle seule peut obtenir du Conseil fédéral des informations probantes et avoir accès à certains corapports. Quand bien même je connais la qualité du travail des Commissions de gestion – j'en fais partie –, je suis par ailleurs convaincu de la nécessité de mettre en oeuvre une telle commission d'enquête parlementaire dont le nombre de membres et la représentativité politique sont nettement plus importants que ceux d'une sous-commission de la Commission de gestion. Comme la sous-commission en question a continué son travail malgré notre décision d'accepter le principe de l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, l'arrêté qui vous est soumis prévoit expressément, à son article 2 alinéa 3, que "l'enquête complète et approfondit les investigations menées par les Commissions de gestion relativement à l'affaire Swissair".

Le travail effectué jusqu'à maintenant ne serait ainsi pas perdu, bien au contraire.

En conclusion, je vous invite à donner suite à cette initiative parlementaire et à instituer cette commission d'enquête qui, par son statut extraordinaire, disposerait d'un important soutien de l'opinion publique et serait donc mieux à même qu'un organe de contrôle ordinaire de mettre en oeuvre des mesures arrêtées à l'issue



de l'enquête.

Fässler Hildegard (S, SG): Nun liegt Ihnen im Bundesbeschluss zum Swissair-Niedergang der Auftrag für eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) vor. Damit können Sie entscheiden, ob eine solche PUK Sinn macht. Ich meine Nein und möchte Ihnen dieses Nein mit drei Gründen belegen:

1. Die PUK würde die Aufmerksamkeit von den wahren Verantwortlichen ablenken.
2. Die PUK wird keine neuen Erkenntnisse zum Grounding der Swissair bringen.
3. Die Einsetzung einer PUK in diesem Fall könnte die Legitimität dieses Instrumentes für die Zukunft infrage stellen.

Zum ersten Argument, die PUK würde die Aufmerksamkeit von den wahren Verantwortlichen ablenken: Eine PUK kann nur Verantwortlichkeiten innerhalb der Bundesverwaltung klären. Beim Swissair-Grounding ist die Verwaltung, wenn überhaupt, nur am Rande involviert. Niemand kann ernsthaft behaupten, dass Bazl hätte durch seine Aufsichtstätigkeit das Grounding verhindern können, genauso wenig, wie das Seco es hätte voraussehen können. Die wahren Verantwortlichen befinden sich ausserhalb der Bundesverwaltung, in der Geschäftsleitung und im Verwaltungsrat der SAir Group und allenfalls in den Banken, sollten diese die zugesagten Kredite wirklich bewusst zurückgehalten haben.

Zum zweiten Argument, dass die PUK keine neuen Erkenntnisse zum Grounding der Swissair bringen wird: Die GPK des Ständerates klärt die Rolle der Bundesverwaltung, aber auch der SAir-Spitze und der Banken sehr gründlich ab. Mehr als die GPK tut, könnte eine PUK auch nicht machen. Der einzige Unterschied zur GPK ist, dass eine PUK auch kantonale Beamte als Zeugen einvernehmen kann. Die GPK-SR hat bisher keine solchen Beamten angehört, da die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Zivilluftfahrt beim Bund liegt. Diese zusätzliche Möglichkeit einer PUK im Vergleich zur GPK ist in diesem Fall also überhaupt nicht von Belang.

Ich meine deshalb: Es macht keinen Sinn, eine Arbeit zweimal zu machen und dafür einen zusätzlichen Millionenkredit zu bewilligen. Im Beschluss sind in Artikel 5 immerhin 2 Millionen Franken reserviert. Zur Abklärung der Verantwortlichkeiten auch ausserhalb der Bundesverwaltung, also der SAir-Organen, läuft ja auch die erweiterte Sonderprüfung, die vom Bund mit 2 Millionen Franken finanziert wird.

Zum dritten Argument, die Einsetzung einer PUK könnte die Legitimität dieses Instrumentes für die Zukunft infrage stellen. Die Fälle, in denen bisher eine PUK eingesetzt wurde, waren alles Fälle von Misswirtschaft innerhalb der Bundesverwaltung. Es waren dies seit 1964 ja vier Fälle: die PUK zur Mirage-Geschichte, die PUK EJPD zur Fichenaffäre, die PUK PKB zur Pensionskasse und eine weitere, die PUK EMD.

Misswirtschaft innerhalb der Bundesverwaltung ist hier ganz klar nicht der Fall. Zudem sind durch eine PUK – wie eingangs gesagt – keine neuen Erkenntnisse zu erwarten. Es sind also keine Erfolge verbuchbar. Dies schwächt das scharfe Instrument der PUK in unnötiger Weise, und man wird sich künftig fragen, welchen Sinn eine PUK-Einsetzung tatsächlich machen kann.

Wenn wir heute also zu einer PUK Nein sagen, sagen wir Nein, weil sie das falsche Instrument ist. Die richtigen Instrumente, die Untersuchung durch die GPK des Ständerates sowie die erweiterte Sonderprüfung, sind längst im Einsatz. Im September wird die GPK des Ständerates ihre Resultate vorlegen, die jene Transparenz in Bezug auf das Swissair-Grounding bringen, an welcher wir hier alle ebenso wie die Öffentlichkeit interessiert sind.

Stimmen Sie daher meinem Nichteintretensantrag zu.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich bin froh, dass ich endlich hier, in der zweiten Phase dieses Geschäftes, vor dem Rat die Gründe des Neins der Grünen zur Swissair-PUK darlegen kann, weil das in der ersten Phase wegen der Behandlung in Kategorie IV leider nicht möglich war. Einige von Ihnen haben sich sicher gewundert, warum wir Grüne in der ersten Phase der Einsetzung dieser PUK nicht zugestimmt haben, da wir ja die Partei sind, für die Transparenz eine der ganz wichtigen politischen Maximen ist. Wir waren uns von Anfang an bewusst, dass es deshalb nicht so einfach sein wird, unser Nein in diesem Fall kohärent zu begründen. Wir haben uns am letzten Dienstag in der Fraktion erneut eingehend damit beschäftigt, darüber debattiert und sind nochmals zum gleichen Schluss gekommen: Ein Nein zur Einsetzung der PUK ist in diesem Fall die richtige Antwort. Eines gleich vorweg: Wir haben keinen Bundesrat zu verteidigen, der allenfalls durch unangenehme PUK-Ergebnisse in

AB 2002 N 880 / BO 2002 N 880

die Schusslinie geraten könnte, um das einmal mit einem militärischen Bild auszudrücken. Ich könnte jetzt etwas süffisant und bössartig sagen: Die Zustimmung beziehungsweise die Ablehnung der Regierungsparteien zur PUK widerspiegelt ihre Betroffenheit punkto Bundesräte. Die CVP hat keinen involvierten Bundesrat, die





SVP auch nicht, die SP und die FDP haben das. Wir können unabhängig von solchen Überlegungen allein aufgrund sachlicher Argumente einen Entscheid treffen. Das ist einer der Vorteile der Nichtregierungsbeteiligung.

Damit komme ich zum Hauptargument für unser Nein. Eine Swissair-PUK setzt die falschen Zeichen, indem sie suggeriert, die Hauptschuld des gigantischen Versagens der Swissair liege bei der Verwaltung und nicht bei den verfilzten Wirtschaftseliten aus dem Zürcher Freisinn, welche unter gütlicher Mitwirkung von exorbitant teuren Beratungsbüros wie McKinsey und anderen die Swissair in den Abgrund, eben ins Grounding, geführt haben. Die Einsetzung einer PUK ist immer auch ein ganz starkes politisches Zeichen, das stärkste Mittel, das dieses Parlament hat. Dieses Zeichen scheint uns hier falsch. Das hat nichts damit zu tun, dass uns nicht daran gelegen wäre, allfällige Fehler des Bazl zu ahnden. Sie können sich ja sicher lebhaft vorstellen, dass das fluggeschäftsfreundliche Bazl nicht das Lieblingsamt der Grünen ist und dass wir aufgrund sehr unterschiedlicher Haltungen, was die Zukunft der Zivilluftfahrt anbelangt, keine politischen Sympathien für das Bazl hegen. Deshalb sind wir daran interessiert, dass die GPK dem Bazl ganz genau auf die Finger schaut und seine allzu grosse Nähe zur Swissair und mögliche Verfilzungen ganz kritisch unter die Lupe nimmt.

Wie wir wissen, geschieht dies auch, und das ist gut so.

Was genau von der GPK des Ständerates abgeklärt wird, ist nachzulesen im Bericht des Büros, den Sie erhalten haben. Ich zitiere daraus: "Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-SR) hat bereits am 10. Oktober 2001 auf das Swissair-Grounding vom 2. Oktober 2001 reagiert und die Abklärungen zur Frage der Wahrnehmung der Aufsicht durch die Bundesorgane in Sachen Swissair eingeleitet. Im Zentrum der Abklärungen stehen dabei die Aufsicht des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (Bazl), die Begleitung des Dossiers "Swissair" durch die Bundesorgane und die Rolle des Bundes beim eigentlichen Krisenmanagement. Auch die Umstände des Groundings sollen dabei näher ausgeleuchtet werden. Die Untersuchung der GPK-SR ist hingegen klar abzugrenzen von der Untersuchung, die unter der Federführung des Sachwalters der SAirGroup läuft."

Jetzt zitiere ich aus demselben Dokument den Auftrag, der der PUK, die eine Zufallsmehrheit in der ersten Runde am 14. März einzusetzen beschlossen hat, hier gegeben werden soll. Ich zitiere die Erläuterungen zu den Artikeln 2 und 3. Hören Sie genau zu, was der Unterschied sein soll zu dem, was ich vorher zitiert habe: "Die PUK hat nach dem Text der Parlamentarischen Initiative zu prüfen:

- ob der Bund seine Aufsichtspflicht gegenüber der Zivilluftfahrt wahrgenommen hat;
- die Verantwortlichkeiten des Bundes für die Ereignisse im Zusammenhang mit der Swissair-Krise;
- ob für die zuständigen Departemente und Ämter die wirtschaftlich problematische Lage der Fluggesellschaft nicht vorhersehbar gewesen wäre."

Das steht alles im Dokument, das Sie auf dem Tisch haben. Und jetzt soll mir jemand den Unterschied erklären zwischen den Abklärungen der GPK-SR und dem Auftrag, den wir heute mit diesem Papier der PUK geben wollen, die wir einsetzen möchten. Es gibt keinen, und das ist systemimmanent. Eine parlamentarische Untersuchungskommission kann nicht prüfen, was nicht in ihrem Kompetenzbereich liegt, worüber sie nicht die Oberhoheit hat.

Und genau das ist der wunde Punkt dieser PUK: Sie kann die wahren Verantwortlichen nicht zur Rechenschaft ziehen, weil sie nicht in der Verwaltung zu finden sind, sondern im Verwaltungsrat der alten Swissair. Dieser trägt die Verantwortung für das Scheitern der Swissair. Und deshalb sind wir gegen diese PUK: weil sie die Verwaltung, das Bazl und das Seco, in den Fokus nimmt, die allenfalls in zweiter, aber sicher nicht in erster Linie für das Desaster die Verantwortung tragen. Weil wir dort, wo die wahren Verursacher der Katastrophe zu finden sind, mit einer PUK nichts ausrichten können, ist in diesem Fall eine PUK unserer Meinung nach das falsche Instrument und deshalb abzulehnen.

Ich hoffe, dass sich seit der Frühjahrsession der Rauch über dem Grounding etwas verzogen hat, dass wir die Lage heute nüchterner einschätzen und die Idee einer Swissair-PUK nicht weiterverfolgen.

Die grüne Fraktion bittet Sie, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Pelli Fulvio (R, TI): Dans le rapport du Bureau, à la page 4, vous avez pu lire que la Commission de gestion du Conseil des Etats, qui a décidé de continuer ses travaux malgré notre décision d'instituer une commission d'enquête parlementaire, nous présentera son rapport au cours de la session d'automne. Vous avez aussi pu lire que les informations et les documents récoltés lui ont permis de vérifier tous les aspects de la question Swissair qui sont en connexion avec les compétences de la Confédération, y compris tout ceux qui ont motivé la demande du groupe démocrate-chrétien de constituer une commission d'enquête parlementaire.

Lors de la séance du Bureau, on a pu savoir que le commissaire du concordat Swissair devrait pouvoir présenter son rapport, qui est la continuation du rapport de contrôle spécial décidé par la dernière assemblée



générale de Swissair et soutenu par la Confédération, au mois de novembre. On ne peut évidemment pas encore juger du contenu des deux rapports qui vont être publiés cet automne, mais il faut admettre que l'autorité politique et celle du concordat judiciaire, chacune dans son domaine de compétences, se sont sérieusement occupées d'essayer d'apporter des réponses convaincantes aux questions que tout le monde se pose quant aux raisons du "grounding", de la faillite du groupe Swissair.

La Commission de gestion du Conseil des Etats a même pu obtenir des renseignements par l'audition de plusieurs protagonistes de cette affaire, qui auraient pu ne pas être obligés de fournir des informations. Il faut donc s'attendre de sa part à un rapport assez complet.

Vu cette situation, le groupe radical-démocratique continue à se demander si, par le travail d'une commission d'enquête parlementaire, le Parlement peut être en mesure d'obtenir d'autres informations et plus complètes que celles récoltées par la Commission de gestion du Conseil des Etats et le commissaire du concordat.

Tout le monde sait que ce ne sera très probablement pas le cas. L'intention de ceux qui soutiennent la proposition semble être autre; celle d'obtenir un rapport qui puisse mettre en difficulté l'un ou l'autre conseiller fédéral ou l'un ou l'autre parti politique. Leur conviction est certainement d'estimer que la Commission de gestion, qui travaille normalement en profondeur, mais avec peu de visibilité politique, ne fournira pas d'éléments suffisants pour alimenter une fructueuse querelle politique. Loin de nous l'intention de frustrer les illusions de certains de nos collègues, la politique reste politicienne et ces illusions font donc partie du jeu que nous jouons aussi. Mais il faut quand même se poser au moins deux questions.

Premièrement, est-ce qu'on peut vraiment se permettre dans ce Parlement d'utiliser de nombreuses journées de travail, de nombreux parlementaires pour répéter un exercice qui entre-temps aura déjà été terminé par la Commission de gestion du Conseil des Etats?

Deuxièmement, est-ce que le coût de cette opération se justifie? Dans le rapport, on parle d'un montant de 2 millions de francs. Pour répéter l'exercice de la Commission de gestion du Conseil des Etats, c'est certainement trop! Pour essayer d'éclaircir, non seulement le rôle joué par la Confédération, mais aussi les responsabilités qui se situent au sein de SAir Group ou éventuellement chez ses créanciers bancaires, c'est certainement très peu. Si nous réfléchissons au seul

AB 2002 N 881 / BO 2002 N 881

travail qui devrait être fait dans ce cas pour réussir à comprendre les relations financières entre plus de 50 sociétés du groupe et l'évolution de sa situation économique, ou pour vérifier les informations fournies au conseil d'administration lors des séances des dernières années, ou encore pour analyser la politique de financement de l'une ou de l'autre banque; si, de plus, nous tenons compte du fait que toutes les grandes entreprises de révision suisses sont déjà mandatées dans cette affaire et que, par conséquent, nous devons engager des réviseurs étrangers, c'est à bien plus de 2 millions de francs que nous devons penser.

La compétence légale et les instruments techniques pour conduire l'enquête, que l'opinion publique et les auteurs de l'initiative parlementaire attendent, appartiennent manifestement à d'autres autorités qu'un Parlement, en particulier aux autorités judiciaires, et encore plus particulièrement à celles du siège de Swissair, donc du canton de Zurich, à celles qui s'occupent du sursis concordataire et qui s'occuperont de la faillite, à celles de la justice civile pour toutes les questions liées à la responsabilité des organes de Swissair, mais aussi à celles de la justice pénale qui pourraient agir rapidement.

Le commissaire du concordat a repris l'enquête menée dans le cadre du contrôle spécial par Ernst & Young. Il lui appartient, mais aussi à tous les créanciers, de juger, sur la base de cette enquête, s'il est opportun de transmettre un dossier à la magistrature pénale.

Si le groupe radical-démocratique s'oppose à l'institution d'une commission d'enquête, c'est parce qu'elle ne pourra que répéter l'exercice déjà mené par la Commission de gestion du Conseil des Etats ou se perdre dans un éventuel travail de recherche de responsabilités civiles et pénales qui ne lui appartient pas et qu'elle n'est pas en mesure d'accomplir.

Je vous demande donc de soutenir la proposition de minorité du Bureau.

Polla Barbara (L, GE): Selon de nombreux observateurs tant extérieurs qu'intérieurs à la Suisse, ce qu'il est convenu d'appeler l'affaire Swissair – car c'est bien plus qu'un déclin – a représenté un bouleversement extrêmement important pour notre pays tout entier ainsi que pour le rapport des citoyens à leurs institutions nationales privées et publiques.

Nous le savons, cette affaire a revêtu une ampleur extraordinaire, transversale, transdépartementale, puisqu'elle touche aussi bien aux transports qu'aux finances et aux conditions-cadres économiques.

L'année dernière, le groupe libéral s'est fermement opposé, mais sans succès, à l'investissement de la Confé-



dération dans Swissair. Désormais, Swiss existe – avec ou sans "air" – et malgré notre opposition initiale, malgré les critiques et les prévisions plutôt sombres de l'OCDE sur la structure de la nouvelle compagnie, nous voulons absolument être optimistes et lui donner toutes les chances de succès.

La création d'une commission d'enquête parlementaire s'intègre pour nous dans cette optique, dans une optique de succès d'avenir plutôt que de critique passée, et il en va de même pour le refus de l'accord aérien avec l'Allemagne, mais cela, nous en discuterons la semaine prochaine.

Pourquoi et comment une commission d'enquête parlementaire pourrait-elle être favorable à Swiss? Pour des raisons psychologiques d'abord, et pour des raisons opérationnelles ensuite. Les raisons psychologiques concernent les citoyens, et non pas les parlementaires. Tout le monde, dans notre pays, aimerait voir clarifier la question des responsabilités dans la débâcle de Swissair, qui reste incompréhensible aux yeux de l'opinion publique.

L'adhésion citoyenne sans réserve à Swiss, dont Swiss a bien besoin, ne pourra se faire qu'à la lumière d'une meilleure compréhension des faits et des responsabilités. Il ne faut évidemment pas se leurrer sur les objectifs, et les moyens surtout, d'une CEP, et il ne faudrait pas laisser croire à la population suisse que le Parlement sera en mesure d'éclaircir l'affaire Swissair dans tous ses aspects. La CEP ne pourra probablement pas donner de réponse convaincante ni à la question des responsabilités de la faillite, ni à celle de toutes les raisons du "grounding". Mais elle pourra éclairer le rôle joué dans l'affaire par l'OFAC, l'éventuelle insuffisance de ses contrôles ou de ses moyens de contrôle, ou encore par le SECO, ou également le Département fédéral des finances.

Comme le disait le rapporteur de langue française, M. Lauper, nous voulons savoir pourquoi et comment l'OFAC a pu renouveler la concession de Swissair en décembre 2000, alors que les conditions financières très strictes posées par l'article 103 alinéa 1er lettre i de l'ordonnance sur l'aviation n'étaient pas remplies. Nous voulons savoir pourquoi le Conseil fédéral n'a pas été averti plus tôt – assez tôt – de la situation de Swissair. Nous voulons le savoir aussi pour pouvoir le dire aux citoyens. La future CEP pourra ainsi au moins apporter au citoyen contribuable, qui a vu les améliorations fiscales qu'il attendait depuis si longtemps lui échapper au dernier moment à cause de Swissair, toutes les informations sur les responsabilités politiques, administratives, institutionnelles, dans cette affaire.

C'est pourquoi aussi nous ne rechignons pas sur la question des coûts d'une CEP, même s'il ne faut pas exagérer et que le montant prévu dans l'arrêté fédéral nous paraît tout à fait adéquat. Lorsque l'on sait ce qui a été investi en termes d'argent du contribuable pour la compagnie aérienne elle-même, je suis bien certaine que ce même contribuable trouvera parfaitement raisonnable d'investir 1 ou 2 millions de francs supplémentaires pour savoir ce qu'il est possible de savoir, ce qu'il veut savoir et ce qu'il ose demander, parce qu'il reste sur sa faim en termes d'information, même s'il a lu l'excellente "Histoire secrète de la débâcle" de René Lüchinger.

Certes, et heureusement, la Commission de gestion du Conseil des Etats, par le biais de l'une de ses sous-commissions, conduit d'ores et déjà, et ce depuis plusieurs mois, une enquête qui vise à apporter des clarifications quant aux éventuelles fautes ou faiblesses, de l'OFAC notamment, dans cette affaire.

Mais quand bien même nous sommes convaincus de la qualité du travail des Commissions de gestion, nous sommes également convaincus de la nécessité de mettre en oeuvre une CEP dont l'un des avantages importants est que le nombre des membres et la représentativité politique sont nettement plus importants que ceux d'une sous-commission de la Commission de gestion du Conseil des Etats.

Le citoyen contribuable devrait alors se sentir adéquatement représenté dans la volonté partagée de clarification, et nous lui devons bien cela, au citoyen contribuable.

Raisons opérationnelles ensuite. Tout d'abord, selon l'article 55 alinéa 1er de la loi sur les rapports entre les Conseils, je cite: "Si des faits d'une grande portée survenus dans l'administration fédérale commandent que l'Assemblée fédérale clarifie de façon particulière la situation, des commissions parlementaires d'enquête des deux Conseils peuvent être instituées." Cette CEP ne sera pas la première, elle ne sera pas non plus la dernière et le moins qu'on puisse dire, c'est que des faits d'une grande portée sont survenus, et que donc, ils commandent la clarification.

Il ne fait aucun doute que l'on est en présence de faits d'une grande portée. La clarification est justifiée, mais de notre point de vue, bien plus pour éclairer l'avenir que le passé. Les choses étant ce qu'elles sont, Swiss est désormais une compagnie nationale dans laquelle la Confédération joue un rôle clé.

Si problèmes de gestion institutionnelle il y a eu précédemment au niveau fédéral, voire cantonal, ces problèmes ne doivent en aucun cas perdurer ou surtout, risquer de se reproduire. C'est bien dans ce concept de prévention plutôt que de punition qu'au niveau opérationnel, le groupe libéral a soutenu et soutient toujours la création d'une CEP, dont les recommandations auront pour l'avenir beaucoup plus de poids et de portée politique que les conclusions et recommandations d'une Commission de gestion, aussi efficace fût-elle.



Non seulement la future CEP pourra entendre tous les témoins nécessaires et obtenir du Conseil fédéral des

AB 2002 N 882 / BO 2002 N 882

informations probantes et avoir accès à certains corapports, mais surtout, toujours dans notre vision d'avenir, d'un avenir de succès pour Swiss, elle sera mieux à même qu'un organe de contrôle ordinaire pour mettre en oeuvre des mesures qui seront arrêtées à l'issue de l'enquête.

Pour toutes ces raisons, le groupe libéral soutient donc la majorité du Bureau et vous invite à soutenir la création d'une commission d'enquête parlementaire.

Leuthard Doris (C, AG): Unser Rat hat am 14. März 2002 einer PUK Swissair zugestimmt, und zwar mit den Stimmen der CVP-, der SVP-, der evangelischen und unabhängigen sowie der liberalen Fraktion und auch mit den Stimmen einiger Mitglieder der SP-Fraktion. Heute geht es nicht mehr darum, nochmals die Grundsatzdebatte zur Frage "PUK ja oder nein?" zu führen; das haben wir beschlossen. Heute geht es um den konkreten Bundesbeschluss, um den Auftrag, den diese PUK zu erfüllen hat und den uns das Büro mit 7 zu 4 Stimmen zur Annahme vorlegt.

Namens der CVP-Fraktion bitte ich Sie selbstverständlich, den Antrag der Mehrheit des Büros zu unterstützen. Damit ginge das Geschäft mit dem erwähnten Auftrag an den Ständerat.

Selbstverständlich wäre es schöner, wenn wir nun in Bezug auf unsere neue nationale Fluggesellschaft in die Zukunft schauen könnten, wir müssen uns aber nochmals mit Vergangenheitsbewältigung befassen. Das ist gut so, denn die Vergangenheit hat gezeigt, dass in der Zivilluftfahrt auch im Bereiche der Verwaltung nicht alles zum Besten steht und hier wohl noch Änderungen, sei es in der Gesetzgebung, sei es bei den Abläufen beim Bund, nötig sind. Wir sind uns auch einig, dass wohl eine nationale Luftfahrtgesetzgebung an die Hand zu nehmen ist.

Der Untersuchungsgegenstand, den das Büro nun formuliert hat, entspricht im Wesentlichen unserer Initiative. Die Aufsichtspflicht des Bundes über die Zivilluftfahrt ist Gegenstand der Prüfung, vor allem, ob und wie das Bazl, aber auch des Seco die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie das Finanz- und Rechnungswesen untersucht und begleitet haben.

Der Bund, d. h. die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, haben das Swissair-Grounding teuer bezahlt. Wir sind uns wohl einig, dass sich das nicht wiederholen darf. Gerade darum ist es nötig, dass wir uns lückenlos für Transparenz, für Aufklärung und neue Vertrauensfindung in diesem Bereich einsetzen. Wir haben keine Angst vor Transparenz, wir haben keine Angst, dass wir hier bessere Möglichkeiten finden. Eine PUK hat nicht den Inhalt, Schuldige auszumachen und an den Pranger zu stellen, eine PUK hat vor allem die Aufgabe, unsere Aufgabe, die Aufsichtspflichten, wahrzunehmen und mit Hilfe der Abklärungen geeignete Möglichkeiten aufzuzeigen und Schlüsse zu ziehen.

Es wird gesagt, diese Aufgabe könne auch die GPK wahrnehmen. Das ist grundsätzlich richtig; die GPK hat im Aufgabenbereich, den sie sich gegeben hat, zum grössten Teil auch Anliegen der PUK integriert – aber nicht alle Anliegen. Vor allem die Anliegen, die wir betreffend das Seco aufgebracht haben, hat die GPK des Ständerates bisher nicht untersucht.

Sie wissen auch, dass wir die PUK aus dem Gesetz streichen könnten, wenn die GPK alles unternehmen könnte, was eine PUK unternehmen kann. Es ist für mich auch ein bisschen zynisch, wenn der Bundesrat sagt, die Folgen dieses Groundings seien aus Sicht des Bundes geringfügig. Das kann doch nicht der Fall sein. Immerhin haben wir hier teures Geld investiert, unser Budget unnötig und über Gebühr strapaziert. Die PUK kann das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltung stärken. Auch das ist doch ein positiver Effekt. Wir hatten im Bereich der Pensionskassen jahrelang GPK-Untersuchungen mit klaren Aufzeichnungen von Defiziten in diesem Bereich. Es hat jahrelang nichts gefruchtet, bis das Parlament auch in diesem Bereich genug hatte und sagte: Jetzt muss eine PUK die lückenlose Aufklärung bringen.

Von der SP-Fraktion höre ich, dass man gegen die PUK sei, weil sie nicht auch das Grounding untersuche. Da frage ich mich, weshalb die SP-Fraktion diesen Antrag nicht im Büro gestellt hat und warum nicht Massnahmen ergriffen wurden, um den Auftrag der PUK auszuweiten. Es ist darauf hinzuweisen, dass die GPK auch das Grounding untersucht und der jetzt offen formulierte Entwurf des Büros auch das problemlos zulässt, weil ja gerade die finanzielle Aufsicht ein wesentlicher Faktor war, der zur Illiquidität der Swissair geführt hat.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass heute ein Antrag Leutenegger Oberholzer eingegangen ist. Frau Leutenegger Oberholzer will die Aufgaben der PUK erweitern, aber nur in unwesentlichen Bereichen. Deshalb wird die CVP-Fraktion diesen Neuerungen in Artikel 2 auch zustimmen. Allerdings sind wir der Ansicht, dass dazu nicht ein höherer Kredit erforderlich ist – es wird hier von 4 Millionen Franken gesprochen. Weil gerade die GPK gute Vorarbeit geleistet hat, ist darauf aufzubauen. Weil durch die Befragungen, die mit dem Antrag



Leutenegger Oberholzer verbunden wären, keine wesentlichen neuen Kosten entstehen, wäre das mit dem vom Büro eingesetzten Betrag von 2 Millionen Franken zu bewerkstelligen.

Die CVP-Fraktion ist klar der Meinung, das sei gut investiertes Geld, das Transparenz, das Vertrauen schaffe. Schlussendlich hat auch unsere Bevölkerung ein Anrecht darauf, über alle Hintergründe dieses Swissair-Groundings informiert zu sein.

Ich bitte Sie daher, der Mehrheit zuzustimmen.

Maurer Ueli (V, ZH): Die SVP-Fraktion beantragt Ihnen, dieser PUK zuzustimmen. Ausserordentliche Ereignisse rufen nach ausserordentlichen Massnahmen, und der Konkursfall der Swissair gehört zu den ausserordentlichsten Ereignissen unserer Geschichte überhaupt. Ich möchte Ihnen in drei Punkten begründen, weshalb wir der Ansicht sind, dass dazu eine PUK einzusetzen ist: Einmal ist der Staat, der Bund, in diesen Fall einbezogen, und das ruft nach der grösstmöglichen Transparenz. Zum Zweiten geht es darum, in diesem Fall die Glaubwürdigkeit der Politik zurückzugewinnen. Das wiederum ruft nach der grösstmöglichen Transparenz, die wir eigentlich nur mit der PUK gegen aussen auch dokumentieren können. Nicht zuletzt geht es uns drittens darum, Lehren für die Zukunft zu ziehen, weil sonst die Gefahr besteht, dass wir noch einmal in eine ähnliche Konstellation kommen könnten.

Zum ersten Argument: Weshalb ist der Staat einbezogen? Der Bund war Aktionär der Swissair und hat als gewichtiger Aktionär für viele Leute Vertrauen ausgeströmt. Wenn sich der Bund an einer Gesellschaft beteiligt, ist diese für Anleger, Kleinanleger und auch für Leute, die Obligationen zeichnen – Leute, die jetzt alles verlieren –, vertrauenswürdig. Der Bund war nicht nur Aktionär und Miteigentümer, er war auch Aufsichtsbehörde: Aufsichtsbehörde für die Konzessionserteilung. Mindestens hier stellen sich einige Fragen, sind doch die personellen Verflechtungen zwischen dem Bazl und der Swissair gross. Sie sind so gross, dass hier Transparenz gesucht werden muss. Schliesslich hat der Bund in dieser Geschichte eine dritte Rolle übernommen: Er war auch der Sanierer. Nur dank oder wegen dem Eingriff des Bundes, d. h. unseres Finanzministers, hat der Bund auch die Rolle als Sanierer übernommen. Diese dreifache Rolle als Eigner, Aufsichtsbehörde und Sanierer ruft nach Transparenz. Das ist ein gewichtiges Anliegen, und nur schon der Versuch, das mit der GPK abzuhandeln, müsste eigentlich darauf hinweisen, dass hier mehr Transparenz erforderlich ist.

Zum zweiten Argument: Weshalb ist diese Transparenz erforderlich? Wir werden dieses Geschäft noch während Jahren auf dem Tisch haben. Man spricht davon, dass bis zum Abschluss dieses Falles fünf bis zehn Jahre verstreichen werden. Damit wird immer wieder nach der Rolle des Bundes gefragt werden. Es werden Dutzende oder Hunderte von Klagen laufen, und die Rolle des Bundes wird in all

AB 2002 N 883 / BO 2002 N 883

diesen Klagen immer eine gewichtige sein. Wenn hier als Stellungnahme oder als Grundlage ein Bericht der GPK vorliegt, mag das gut sein, aber das genügt meiner Meinung nach nicht. Dieser Konkursfall wird während Jahren im internationalen Rampenlicht stehen. Das Parlament hat zur grösstmöglichen Transparenz beizutragen, und das kann eigentlich nur eine PUK – nur eine PUK wird in diesem internationalen Scheinwerferlicht glaubwürdig genug sein.

Ein Bericht der GPK wird immer wieder hinterfragt werden, wird immer wieder zu Fragen Anlass geben. Das genügt meiner Meinung nach aber nicht. Gerade weil der Fall eben ausserordentlich ist, braucht es diese PUK. Nur mit der PUK und mit deren Ergebnis kann die Politik einen Teil der Glaubwürdigkeit, die sie in diesem Fall verspielt hat, zurückgewinnen.

Ich komme zum dritten Argument, der für mich persönlich ausserordentlich wichtig ist: Es geht nämlich darum, Lehren für die Zukunft zu ziehen. Der Bund ist in dieser neuen Runde nicht etwa weniger beteiligt oder einbezogen als in der Vergangenheit, sondern er ist es noch wesentlich mehr. Der Bund übernimmt mit den Kantonen zusammen die Rolle des Hauptaktionärs der neuen Gesellschaft. Die Verquickung, die Verfilzung und die Widersprüche sind noch grösser, als sie vorher waren, weil der Bund ja auch weiterhin die Rolle der Aufsichtskommission spielt: Der Bund erteilt auch in Zukunft Konzessionen, dieser Widerspruch liegt auf der Hand. Diese Widersprüche können auftauchen, wenn man gleichzeitig Hauptaktionär und Aufsichtsbehörde ist. Wir diskutieren diese Rolle ja schon nächste Woche im Zusammenhang mit dem Staatsvertrag: Der Bund als Hauptaktionär stimmt gegen die Gesellschaft, die er mit sehr viel Steuergeldern gefördert hat. Das sind einfache Widersprüche! Wir kommen nicht darum herum abzuklären, wie die Fäden, die Beziehungen in der Vergangenheit wirklich gelaufen sind, um in Zukunft die Lehren zu ziehen und zu verhindern, dass der Bund sich wieder in solche Widersprüche verwickelt.

Wenn es sich nicht um ein Ereignis dieser Grössenordnung handeln würde, das zwangsläufig noch während Jahren im nationalen und internationalen Rampenlicht stehen wird, würde die GPK genügen. Aber das Par-



lament muss – nicht um Schuldige zu suchen, sondern um grösstmögliche Transparenz gegen aussen zu dokumentieren – das gewichtigste Mittel einsetzen, das es hat, und das ist in Gottes Namen eine PUK.

Zum Antrag Leutenegger Oberholzer: Wir werden dieser Erweiterung zustimmen, denn es geht darum, komplette Transparenz zu schaffen. Wir möchten aber bei den zwei Millionen Franken bleiben, die das Büro vorschlägt. Die vier Millionen Franken würden eine weitere Ausdehnung bedingen, und ich glaube, das ist nicht nötig.

Ich bitte Sie also noch einmal abschliessend, dieser PUK zuzustimmen, weil der Bund in verschiedenen Rollen in diesen Fall verwickelt ist. Das ruft nach Transparenz. Wir wollen und müssen als Staat gegen aussen Glaubwürdigkeit zeigen, dokumentieren und zurückgewinnen. Das können wir mit einer PUK tun, die das gewichtigste Instrument ist. Wir dokumentieren damit, dass wir die Verantwortung wahrnehmen. Es geht auch darum, für die Zukunft Lehren zu ziehen, um zu verhindern, dass wir wieder in einen ähnlichen Fall einbezogen werden.

Wiederkehr Roland (E, ZH): Die evangelische und unabhängige Fraktion stimmt einer PUK zu, mit zwei Argumenten: Das erste ist ein psychologisches. Wir erleben zurzeit, dass unser kleines Land fast keine Visionen mehr entwickeln kann, weil wir die Schuldenbremse haben. Alles, was neu ist, und Visionen sind immer neu, kostet ein paar Milliönchen, und das wird abgesägt, weil es keinen Platz hat, weil es nicht kompensiert werden kann. Auf der anderen Seite hat man in die Illusion, eine eigene nationale Airline zu haben, Milliarden versenkt. Da, glaube ich, ist es psychologisch auch gegenüber unserer Bevölkerung nötig, dass man alles untersucht, was möglich ist, um festzustellen, wer denn wirklich die Schuld trägt.

Der zweite Grund, warum wir dafür sind, ist ein sachlicher, aber auch ein emotionaler. Wir wissen, dass sich die Leute des Bazl zur Hauptsache aus Flugfans, aus Luftfahrtfans, zusammensetzen. Da ist immer die Gefahr einer gewissen Verfilzung vorhanden. Das heisst, man klopft sich gegenseitig auf die Schultern, sitzt ins Flugzeug und ist wieder gut Freund. Es ist sehr gut, der Öffentlichkeit zeigen zu können, dass dem nicht so ist oder nicht so gewesen ist und vor allem in der Zukunft nicht so sein wird. Wir betrachten die ganze Sache auch als einen Schuss vor den Bug. Wenn man schon sagt, das werde uns über Jahre beschäftigen – ja, die Swiss wird uns auch noch über Jahre beschäftigen, davon bin ich überzeugt –, dann halten wir dieses Fähnlein der Vorsicht lieber aufrecht.

Wenn Frau Bühlmann von den Grünen sagt, sie erachte das als unnötig, weil schlussendlich ganz klar sei, dass der Zürcher Freisinn das Ganze verbrochen habe, dann kann ich sagen: Frau Bühlmann, wenn das Resultat am Schluss so herauskommt, dass von unserer Bundesverwaltung nichts verbrochen wurde, sondern dass es nur der Zürcher Freisinn war, dann ist es wunderbar. Dann haben Sie ja nichts zu befürchten, dann wäre das eigentlich die Bestätigung Ihrer Vermutung. Deshalb verstehe ich nicht, warum die Grünen in diesem Fall gegen eine komplette Aufdeckung dieser Sache auf allen Ebenen sind.

Wir bitten Sie also, einer PUK zuzustimmen.

Baader Caspar (V, BL), für das Büro: Gestatten Sie mir, zum Antrag Leutenegger Oberholzer noch ganz kurz einige Worte zu sagen: Dieser Antrag lag der Kommission noch nicht vor, weshalb wir ihn dort nicht behandeln konnten.

Ich bin persönlich der Auffassung, dass auch nach der Diskussion, welche wir im Büro geführt haben, eine umfassende Aufklärung angestrebt wird und dass deshalb dem Artikel 2 gemäss diesem Antrag grundsätzlich nichts entgegensteht. Allerdings haben wir im Büro auch klar darüber diskutiert, was die Kompetenzen einer PUK sein können, nämlich die Untersuchung von Unregelmässigkeiten von ausserordentlichen Ereignissen in der Verwaltung. Die PUK kann jedoch nicht die Aufgabe der zivilrechtlichen Untersuchung, die Untersuchung der Verantwortlichkeiten, übernehmen; das ist Sache der Zivilgerichte. Mit dieser Eingrenzung kann ich persönlich grundsätzlich Artikel 2 zustimmen. Bei Artikel 5 glaube ich nicht, dass das Büro dahinter stehen würde. Wir haben uns klar für einen Rahmenkredit von 2 Millionen Franken ausgesprochen, und nicht für mehr.

Daher bitte ich Sie, den Antrag Leutenegger Oberholzer zu Artikel 5 abzulehnen.

Lauper Hubert (C, FR), pour le Bureau: Evidemment, la proposition Leutenegger Oberholzer n'a pas été discutée par le Bureau. J'en prends connaissance maintenant et, à titre personnel, je peux vous dire que je peux la faire mienne avec quelques bémols.

L'article 2 lettre b1 pourrait amener la CEP à investiguer en dehors de l'administration fédérale. Or, d'après la loi et le règlement, cela n'est pas possible.

Dès lors, même si on peut accepter cette proposition, il appartiendra à la commission d'enquête parlementaire de décider si elle doit investiguer plus loin pour déterminer si la Confédération endosse une responsabilité particulière en raison de sa représentation au conseil d'administration et au "Beirat" de Swissair.



S'agissant de l'article 5, comme l'a dit le rapporteur de langue allemande, 2 millions de francs me paraissent suffisants. Par rapport aux autres CEP qui ont été instituées, 2 millions de francs sont déjà un montant maximal. Par rapport aux 900 000 francs qui avaient été dépensés pour l'une des dernières CEP, je pense que 2 millions de francs c'est suffisant.

Avec ces restrictions, je peux admettre la proposition Leutenegger Oberholzer.

AB 2002 N 884 / BO 2002 N 884

Villiger Kaspar (,): Nach Artikel 55 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes ist vor der Einsetzung einer PUK der Bundesrat anzuhören. Ich danke Ihnen, dass Sie mir Gelegenheit geben, Ihnen hier die Haltung des Bundesrates darzulegen.

Ich bin mit vielen Votanten einig, dass der Zusammenbruch der Swissair eines der schlimmsten Ereignisse der schweizerischen Wirtschaftsgeschichte ist. Deshalb besteht ein öffentliches Interesse an der Klärung der Umstände des Zusammenbruchs, obwohl solche Zusammenbrüche, auch in dieser Grössenordnung, in einer Marktwirtschaft immer wieder vorkommen, wie wir alle wissen.

Die Swissair war ein Unternehmen mit nationalem Symbolstatus, in der Luft das, was vielleicht die SBB am Boden sind. Aber – da unterscheidet sie sich fundamental von der Bahn – die Swissair war kein Staatsunternehmen. Der Staat trägt nicht die unternehmerische Verantwortung, weder für die jahrzehntelange Erfolgsgeschichte noch für das Debakel am Schluss. Dem Staat kommt jedoch in der Luftfahrt eine regulierende, kontrollierende Funktion zu. Er setzt Rahmenbedingungen und hat eine Aufsichtsfunktion. Um diese Aufsichtsfunktion und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten kann es vorliegend einzig gehen. Hinzu kommt durchaus auch das grosse finanzielle Engagement des Bundes und damit der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, was eine vollständige Klärung rechtfertigt. Glücklicherweise – das nur in Klammern – hat sich dieser Einsatz bisher als Erfolg erwiesen.

Aus diesen Gründen hat auch der Bundesrat ein Interesse an einer lückenlosen Aufklärung der Verantwortlichkeiten. Es geht heute nur darum zu entscheiden, welches das adäquate Instrument zur Klärung der anstehenden Fragen ist. Das GVG stellt diverse Instrumente zur Verfügung, um Sachverhalte und Verantwortlichkeiten abzuklären. Im Vordergrund steht die GPK als permanentes Organ der parlamentarischen Oberaufsicht. Die PUK ist ein Sonderorgan des parlamentarischen Kontrollrechtes. Ich glaube, wir müssen schon sauber analysieren, was eigentlich die Unterschiede zwischen den beiden Kommissionen sind. Der GPK steht zur Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung und die Rechtspflege ein umfassendes Auskunfts- und Einsichtsrecht zur Verfügung.

Genügen die Rechte der GPK nicht, so kann die Untersuchung einer konkreten Frage auch der Geschäftsprüfungsdelegation übertragen werden, welche auch Zeugen befragen kann. Die GPK ist also für die alltägliche parlamentarische Kontrolle bestens eingerichtet und hat zudem in Verbindung mit der Delegation sehr umfassende Untersuchungs- und Kontrollrechte, die weit über das Alltägliche hinausgehen.

Nun können in der Tat zur Ermittlung von Sachverhalten Untersuchungskommissionen beider Räte eingesetzt werden, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite in der Bundesverwaltung der besonderen Klärung bedürfen. Insbesondere kann eine PUK im Rahmen ihrer Untersuchungstätigkeit – wie die Geschäftsprüfungsdelegation auch – Zeugen befragen. Jede Untersuchungskommission bestimmt, nach Massgabe des Auftrages, die verfahrensmässigen Vorkehrungen für die Ermittlungen. Eine PUK ist also ein Instrument für Situationen mit aussergewöhnlichem Kontrollbedarf; eine PUK kommt dann zum Einsatz, wenn die Kapazitäten der GPK nicht ausreichen.

Wo sind nun die konkreten Unterschiede? Die GPK kann Auskünfte bei Behörden und Amtsstellen des Bundes und der Kantone sowie bei Privatpersonen einholen. Sie kann die Aktenherausgabe bei Bundesbehörden, bei kantonalen Behörden und bei Privatpersonen verlangen. Sie kann Bedienstete und Privatpersonen als Auskunftspersonen anhören, sie kann Sachverständige beiziehen, und sie kann einen Augenschein vornehmen. Zusätzlich kann die Delegation Zeugen einvernehmen, und zwar Privatpersonen wie auch Bedienstete des Bundes. Mit der Möglichkeit des gezielten Beizugs der Delegation hat die GPK somit umfassende Untersuchungskompetenzen.

Die PUK hat eigentlich nur die zusätzliche Kompetenz, auch kantonale Bedienstete als Zeugen zu befragen. Das ist das Einzige. Im vorliegenden Fall ist diese zusätzliche Kompetenz unbedeutend.

Nun, Sie wissen, dass seit dem letzten Oktober die GPK des Ständerates im Rahmen ihrer Oberaufsicht über Bundesrat und Verwaltung folgende drei Bereiche intensiv untersucht:

1. Die Wahrnehmung der Aufsicht gemäss Luftfahrtgesetz und Luftfahrtverordnung durch das Bundesamt für



zivile Luftfahrt (Bazl). Hier geht es namentlich um die Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Swissair bei der Erteilung und Erneuerung einer Betriebsbewilligung. Es geht aber auch um die Mittel und Ressourcen des Bazl bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtspflicht und um die Wahrnehmung der Auskunftspflicht und Meldepflichten der entsprechenden Luftfahrtunternehmen gegenüber dem Bazl.

2. Die Wahrnehmung der Aktionärsrechte durch den Bund.

3. Das Krisenmanagement des Bundes im Vorfeld und während des Groundings.

Die GPK hat zahlreiche Personen angehört. Sie hat die Direktoren des Bazl und der Eidgenössischen Finanzverwaltung, den Generalsekretär des UVEK, Delegationen der SAir Group, der CS sowie der UBS und auch mich in meiner Funktion als Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes angehört. Die GPK wird im Laufe dieses Monats noch weitere Anhörungen vornehmen und auch Vertreter des Seco vorladen. Der Bundesrat hat sämtliche Fragen der GPK detailliert beantwortet und die gewünschten Unterlagen zur Verfügung gestellt. Die GPK des Ständerates hat ein Expertengutachten in Auftrag gegeben, das der sehr komplexen Frage nach der Aufsicht des Bazl nachgehen soll. Es soll die Anforderungen an die Aufsicht aufzeigen, die das Bazl erfüllen muss, damit einem Unternehmen eine Betriebsbewilligung oder eine Konzession gegeben werden kann. Es soll auch geprüft werden, unter welchen Voraussetzungen eine Betriebsbewilligung und eine Streckenkonzession allenfalls entzogen werden können. Zudem erfolgt eine Beurteilung, ob und wie das Bazl und das UVEK ihre gesetzlichen Pflichten generell und insbesondere im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der Swissair erfüllt haben. Weiter haben die Experten auch die organisatorischen und personellen Möglichkeiten und Voraussetzungen des Bazl zu überprüfen, und sie haben zu schauen, ob die Schweiz die EG-Verordnung seit dem 1. Juni 2002 erfüllt. Das Expertengutachten wird noch in diesem Sommer vorliegen. In der ersten Woche der Herbstsession wird der Bericht durch das Plenum der GPK verabschiedet, und in der dritten Woche kann der Ständerat den Bericht behandeln.

Wenn Sie jetzt den Untersuchungsgegenstand und die rechtlichen Möglichkeiten einer PUK vergleichen, dann stellen Sie Deckungsgleichheit fest. Gesamthaft sind aber so viele Akteure mit im Spiel, dass sich die Sachverhaltsklärung nicht alleine auf die Bundesverwaltung konzentrieren kann und darf. Entsprechend sind auch Untersuchungen gemäss Obligationenrecht im Gang: So unterstützt der Bund – Sie haben diese Kredite zum Glück gesprochen – die erweiterte Sonderprüfung, wo es um die Abklärung der Verantwortlichkeiten ausserhalb der Bundesverwaltung und namentlich bei den Organen der SAir Group geht.

Die Federführung obliegt dem Sachwalter, die Koordination mit der GPK ist gewährleistet. Die Hauptthemen der Untersuchung sind: die Analyse der Hunterstrategie, die Jahresrechnung 1999/2000 und die Umstände des Groundings. Dieser Bericht wird auch im Herbst erwartet.

Für eine umfassende Beurteilung – und das ist die Schlussfolgerung – stehen der GPK grundsätzlich alle Instrumente zur Verfügung. Die Untersuchung ist weit fortgeschritten, die Ergebnisse liegen bald vor. Unüberwindbare Schwierigkeiten sind nicht bekannt geworden. Sollte das Instrumentarium der GPK in der Schlussphase im Einzelfall dennoch nicht genügen, kann die Delegation beigezogen werden, die wie eine PUK auftreten kann.

Jetzt vielleicht grundsätzlich aus staatspolitischer Sicht: Eine PUK hat stets subsidiären Charakter. Sie kommt erst zum Zug, wenn die ordentlichen Kontrollmittel nicht zum Ziel

AB 2002 N 885 / BO 2002 N 885

führen. Zurzeit gibt es keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass dies beim laufenden Problem der Fall ist. Deshalb ist es nach Auffassung des Bundesrates im vorliegenden Fall weder zweckmässig noch verhältnismässig, das aussergewöhnliche und zugleich auch sehr aufwendige und teure Untersuchungsinstrument der PUK einzusetzen.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch eine Überlegung ganz anderer Art, vielleicht auch politischer und staatspolitischer Art: Eine PUK ist ein Instrument von ganz besonderer politischer Bedeutung. Es wurde erst vier Mal im Bundesstaat angewendet. Eine PUK wird bei Vorkommnissen eingesetzt, bei denen es um schwerwiegendste Störungen der Funktionsfähigkeit der Verwaltung geht. Es ist aber offensichtlich, dass bei der Swissair ein Versagen anderer Art vorliegt; um das zu klären, braucht es ein anderes Instrument. Es wird eingesetzt, es ist die erweiterte Sonderprüfung Swissair. Auch das Grounding und beispielsweise alle Fragen um die Modellwahl Phoenix usw. sind Probleme rein privatwirtschaftlicher Entscheide. Entweder beurteilt die PUK diese Probleme; dann muss sie aber auch das Verhalten von Managern global tätiger Unternehmen beurteilen; und das wäre ordnungspolitisch äusserst problematisch. Das wäre ein schlechtes Signal für den Standort und läge letztlich nicht in der Kompetenz der PUK oder sie bewertet diese Probleme, zu Recht, nicht; dann aber bekämen das Handeln der Verwaltung im Vorfeld des Crash, also die Frage der Aufsichtspflichten, ein völlig unverhältnismässig grosses Gewicht bezogen auf das Gesamtereignis und vor allem auch in der öffentlichen Perzeption.



Das ergäbe verzerrte Proportionen.

Eine PUK, gestatten Sie mir noch diese Bemerkung, ist auch für die Verwaltung ein enormer Eingriff. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundes haben im Falle des Swissair-Debakels enormen, weit überdurchschnittlichen Einsatz geleistet. Wenn diese das Gefühl bekommen, als Lohn dafür in ein politisches Verfahren verwickelt zu werden, ist das ein Signal, das Sie nicht unterschätzen dürfen. Es könnte zur Interpretation führen, dass sich unternehmerisches Denken und totaler Einsatz gegenüber Dienst nur nach Paragraphen nicht auszahlen.

Deshalb kommt der Bundesrat zu den folgenden Schlüssen: Er unterstützt Sie voll und ganz, mit allen seinen Möglichkeiten und Mitteln, die Vorgänge um das Swissair-Debakel, einschliesslich des Verhaltens des Bundesrates und der Verwaltung, aufzuklären und zu analysieren. Er ist zur Mitarbeit bereit. Er ist aber der Meinung, das Instrument der GPK sei dazu geeigneter als eine PUK, und die GPK des Ständerates sei auf gutem Weg. Die Schaffung einer PUK könnte zu einer verzerrten Perzeption führen, ohne dass in der Sache – und das ist das Wesentliche – auch nur das Geringste gewonnen wäre, ausser natürlich erheblichen Zusatzkosten. Es ist nicht einmal undenkbar, dass dadurch das Instrument der PUK, das ein sehr wichtiges Instrument bleiben muss, gewissermassen etwas entwertet werden könnte.

Deshalb rät Ihnen der Bundesrat von der Einsetzung einer PUK ab.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten 82 Stimmen

Dagegen 95 Stimmen

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): Cet objet est ainsi liquidé.