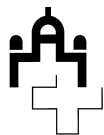


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Aprilsession
18. Tagung
der 45. Amtsdauer

Session d'avril
18^e session
de la 45^e législature

Sessione d'aprile
18^a sessione
della 45^a legislatura

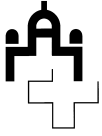
Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

1999

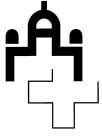
Aprilsession
Session d'avril
Sessione d'aprile



Überblick

Sommaire

Inhaltsverzeichnis	I–IV
Rednerliste	V–VIII
Verhandlungen des Nationalrates	631–772
Einfache Anfragen	773–782
Inhaltsverzeichnis 1999 der Vereinigten Bundesversammlung	783–786
Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung	787–789
Impressum	790
Abkürzungen	3. Umschlagseite
Table des matières	I–IV
Liste des orateurs	V–VIII
Délibérations du Conseil national	631–772
Questions ordinaires	773–782
Table des matières 1999 de l'Assem- blée fédérale (Chambres réunies)	783–786
Délibérations de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies)	787–789
Impressum	790
Abréviations	3 ^e de couverture



Abkürzungen

Abréviations

Fraktionen

C	Christlichdemokratische Fraktion
F	Fraktion der Freiheits-Partei
G	Grüne Fraktion
L	Liberale Fraktion
R	Freisinnig-demokratische Fraktion
S	Sozialdemokratische Fraktion
U	Fraktion des Landesrings der Unabhängigen und der Evangelischen Volkspartei
V	Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
–	Ohne Fraktionszugehörigkeit

Ständige Kommissionen

APK	Aussenpolitische Kommission
FK	Finanzkommission
GPK	Geschäftsprüfungskommission
KöB	Kommission für öffentliche Bauten
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
RK	Kommission für Rechtsfragen
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SiK	Sicherheitspolitische Kommission
SPK	Staatspolitische Kommission
UREK	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
WBK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
-NR	des Nationalrates
-SR	des Ständerates
*	Berichterstatterin/Berichterstatter

Publikationen

AB	Amtliches Bulletin
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBi	Bundesblatt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts

Groupes

C	Groupe démocrate-chrétien
F	Groupe du Parti de la liberté
G	Groupe écologiste
L	Groupe libéral
R	Groupe radical-démocratique
S	Groupe socialiste
U	Groupe de l'Alliance des indépendants et du Parti évangélique populaire
V	Groupe de l'Union démocratique du centre
–	N'appartenant à aucun groupe

Commissions permanentes

CAJ	Commission des affaires juridiques
CCP	Commission des constructions publiques
CdF	Commission des finances
CdG	Commission de gestion
CEATE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie
CER	Commission de l'économie et des redevances
CIP	Commission des institutions politiques
CPE	Commission de politique extérieure
CPS	Commission de la politique de sécurité
CSEC	Commission de la science, de l'éducation et de la culture
CSSS	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
CTT	Commission des transports et des télécommunications
-CN	du Conseil national
-CE	du Conseil des Etats
*	Rapporteur

Publications

BO	Bulletin officiel
FF	Feuille fédérale
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Inhaltsverzeichnis

Allgemeines

Nachrufe: 631
 Namentliche Abstimmungen: 640, 655, 656, 683, 695, 696, 697, 698, 713, 733, 747, 748, 755, 762, 771
 Wahlprüfung und Vereidigung: 632

Botschaften und Berichte

Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative: 646
 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision: 771
 Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden. Volksinitiative: 714
 Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung: 639
 Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 736, 740
 Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Bundesgesetz: 632
 Personenregister. Gesetzliche Grundlagen: 685
 Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: 703
 Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien. Bilaterale Abkommen sowie Änderung des Anag: 771

Parlamentarische Initiativen (6)

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs. Betreibung von UVG-Prämienforderungen (Baumberger): 734
 Einmalige Abgabe auf Fusionsgeschäften (Chiffelle): 641
 Einsatz von Sachverständigen und Pflicht zur Verschwiegenheit in PUK-Verfahren (Kommission-NR 95.067): 768
 Frauenmindestquoten für Nationalratswahllisten (2) (SPK-NR): 714
 Koordination unter den parlamentarischen Kontrollkommissionen (Kommission-NR 95.067): 770
 Parlamentarische Oberaufsicht. Richtlinien der Bundesversammlung für den Bundesrat (Kommission-NR 95.067): 769

Motionen (8)

Bühlmann. Bekämpfung des Menschenhandels: 673
 Fankhauser. Amnestie für «Papierlose»: 680
 Fankhauser. Aufhebung der Verwirkungsklausel für Sicherheitsleistungen von Asylsuchenden: 671
 Freisinnig-demokratische Fraktion. Revision des Bundesgesetzes über die Erfindungspatente: 656
 Grüne Fraktion. Alternativen zur umstrittenen Patentierung von Lebewesen: 658
 RK-NR (97.070). Präzisierung des Datenschutzgesetzes (Rechtsgrundlagen): 698
 Ständerat (Leumann). Revision des Bundesgesetzes über die Erfindungspatente: 657
 Widrig. Überhöhte Gebühren der Pro Litteris: 667

Table des matières

Généralités

Eloges funèbres: 631
 Vérification des pouvoirs et prestation de serment: 632
 Votes nominatifs: 640, 655, 656, 683, 695, 696, 697, 698, 713, 733, 747, 748, 755, 762, 771

Messages et rapports

Coopération avec la France et l'Italie. Accords bilatéraux ainsi qu'une modification de la LSEE: 771
 Démocratie directe plus rapide. Initiative populaire: 646
 Engagement de la troupe pour assurer la protection d'installations menacées: 703
 Immunité de M. Keller Rudolf, conseiller national. Levée: 639
 Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision: 771
 Loi sur l'assurance-maladie. Subsidés fédéraux et révision partielle: 736, 740
 Participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Loi fédérale: 632
 Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales. Initiative populaire: 714
 Registres des personnes. Bases légales: 685

Initiatives parlementaires (6)

Coordination entre les commissions parlementaires de contrôle (Commission-CN 95.067): 770
 Engagement des experts dans les procédures des CEP et obligation de conserver le silence sur les auditions des CEP (Commission-CN 95.067): 768
 Haute surveillance parlementaire. Directives de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral (Commission-CN 95.067): 769
 Listes des candidats à l'élection au Conseil national. Quotas d'hommes et de femmes (2) (CIP-CN): 714
 Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Recouvrement de primes de l'assurance-accidents obligatoire (Baumberger): 734
 Taxe unique sur les opérations de fusion (Chiffelle): 641

Motions (8)

Bühlmann. Lutte contre la traite des blanches: 673
 CAJ-CN (97.070). Précision de la loi fédérale sur la protection des données (bases légales): 698
 Conseil des Etats (Leumann). Révision de la loi fédérale sur les brevets d'invention: 657
 Fankhauser. Amnistie pour les «sans-papiers»: 680
 Fankhauser. Requérants d'asile. Suppression du délai pour le paiement du solde des comptes sûretés: 671
 Groupe écologiste. Dépôt de brevets sur les êtres vivants. Solutions de remplacement: 658
 Groupe radical-démocratique. Révision de la loi fédérale sur les brevets d'invention: 656
 Widrig. Equité de la redevance perçue par Pro Litteris: 667

Postulate (4)

Jutzet. Gebieteinteilung der Schweiz: 669
 RK-NR (97.070) (Minderheit von Felten). Schaffung einer un-
 abhängigen Forschungsstelle für Rechtstatsachen: 701
 Roth. La Praille. Genfer Empfangsstelle für Asylsuchende:
 678
 Weber Agnes. Ausweisung von Ausländern mit humanitärer
 Aufenthaltsbewilligung: 675

Interpellationen (1)

Bühlmann. Schutz vor Menschenhandel: 675

Einfache Anfragen (13)

Burgener. Arbeits- und Ruhezeiten der Chauffeure. Schärfe-
 re Kontrollen: 773
 Burgener. Unwetterschäden, Naturgefahren und Risiken in
 der Schweiz und ihren Alpen: 778
 Debons. Energieverkäufe der SBB: 774
 Jaquet. Bundeshilfe für Ausstellungszentren: 773
 Loeb. Reisedokumente und Aufenthalte von Naziverbre-
 chern in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg: 777
 Müller Erich. Problematik des Jahres 2000: 781
 Rennwald. Investitionsprogramm 1998/99. Bilanz: 777
 Schlüer. Vorläufige Aufnahme für Asylsuchende aus Kosovo.
 Ablauf der Frist per 30. April 1999: 776
 Teuscher. National- und Ständeratswahlen 1999. Frauen-
 förderung: 778
 von Felten. Bundesamt für Polizeiwesen. Neue Datenbank-
 projekte: 775
 Weyeneth. Buwal und Bedeutung der Waldwirtschaft: 776
 Wiederkehr. Atommüllexporte nach Russland: 781
 Wiederkehr. Bundesverwaltung. Telefontaxen: 774

Postulats (4)

CAJ-CN (97.070) (minorité von Felten). Institution d'un
 service de recherche en matière de faits de droit: 701
 Jutzet. Découpage de la Suisse en régions politiques:
 669
 Roth. La Praille. Centre d'enregistrement de Genève: 678
 Weber Agnes. Expulsion d'étrangers titulaires d'un permis
 humanitaire: 675

Interpellations (1)

Bühlmann. Lutte contre la traite des blanches: 675

Questions ordinaires (13)

Burgener. Risques et dangers liés aux intempéries et autres
 catastrophes naturelles: 778
 Burgener. Temps de travail et temps de repos des chauffeurs
 de poids lourds. Renforcement des contrôles: 773
 Debons. Vente des excédents d'énergie des CFF: 774
 Jaquet. Aide confédérale pour les palais des expositions:
 773
 Loeb. Documents de voyage et séjours en Suisse de crimi-
 nels nazis après la Seconde Guerre mondiale: 777
 Müller Erich. Problématique de l'an 2000: 781
 Rennwald. Programme d'investissement 1998/99. Bilan:
 777
 Schlüer. Admission provisoire des Kosovars. Expiration du
 délai le 30 avril 1999: 776
 Teuscher. Elections fédérales de 1999. Promotion des fem-
 mes: 778
 von Felten. Office fédéral de la police. Nouvelles banques de
 données: 775
 Weyeneth. OFEFP et importance de l'économie forestière:
 776
 Wiederkehr. Administration fédérale. Frais de téléphone:
 774
 Wiederkehr. Exportation de déchets nucléaires en Russie:
 781

Rednerliste

Ammann Schoch Regina (U, AG)
Personenregister. Gesetzliche Grundlagen: 690

Antille Charles-Albert (R, VS)
Démocratie directe plus rapide. Initiative populaire: *647
Quotas de femmes (titre collectif): 722

Banga Boris (S, SO)
Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: 710

Baumann Alexander (V, TG)
Personenregister. Gesetzliche Grundlagen: 690

Baumann Ruedi (G, BE)
Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes.
Bundesgesetz: 636

Baumann Stephanie (S, BE)
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 758, 759

Baumberger Peter (C, ZH)
Parlamentarische Initiative. Bundesgesetz über Schuldbeitreibung und Konkurs. Betreibung von UVG-Prämienforderungen: 736

Beck Serge (L, VD)
Démocratie directe plus rapide. Initiative populaire: 649
Engagement de la troupe pour assurer la protection d'installations menacées: 706
Quotas de femmes (titre collectif): 721

Béguelin Michel (S, VD)
Vérification des pouvoirs et prestation de serment: *632

Borer Roland (V, SO)
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 741, 765

Bortoluzzi Toni (V, ZH)
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 746, 749, 760

Bühlmann Cécile (G, LU)
Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative: 650
Frauenquoten (Sammeltitel): 718
Motion Bühlmann. Bekämpfung des Menschenhandels: 673, 674

Burgener Thomas (S, VS)
Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: 707, 712

Cavalli Franco (S, TI)
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: *737, 747, 750, 751, 754, 756, 757, 761, 766

Liste des orateurs

Chiffelle Pierre (S, VD)
Engagement de la troupe pour assurer la protection d'installations menacées: 705, 706
Initiative parlementaire. Taxe unique sur les opérations de fusion: 643

Comby Bernard (R, VS)
Démocratie directe plus rapide. Initiative populaire: 653
Quotas de femmes (titre collectif): *716

Cotti Flavio, conseiller fédéral
Participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Loi fédérale: 638

Couchepin François, chancelier de la Confédération
Quotas de femmes (titre collectif): 732

David Eugen (C, SG)
Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative: 651
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 752, 759

de Dardel Jean-Nils (S, GE)
Immunité de M. Keller Rudolf, conseiller national. Levée: *640
Initiative parlementaire. Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Recouvrement de primes de l'assurance-accidents obligatoire: *734

Detting Toni (R, SZ)
Frauenquoten (Sammeltitel): 722

Dreher Michael (F, ZH)
Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative: 653
Frauenquoten (Sammeltitel): 730

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération
Loi sur l'assurance-maladie. Subsidies fédéraux et révision partielle: 745, 747, 750, 751, 752, 754, 757, 762, 767

Ducrot Rose-Marie (C, FR)
Participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Loi fédérale: 635
Quotas de femmes (titre collectif): *715, 731

Dünki Max (U, ZH)
Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: 709, 710

Dupraz John (R, GE)
Quotas de femmes (titre collectif): 721

Egerszegi Christine (R, AG)
Erfindungspatente. Motionen (Sammeltitel): 656, 664, 665
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 743, 759

Eggly Jacques-Simon (L, GE)

Engagement de la troupe pour assurer la protection d'installations menacées: *704
Participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Loi fédérale: 635

Engelberger Edi (R, NW)

Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: *703

Engler Rolf (C, AI)

Personenregister. Gesetzliche Grundlagen: 687

Eymann Christoph (L, BS)

Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 744, 757, 763, 764

Fankhauser Angeline (S, BL)

Motion Fankhauser. Amnestie für «Papierlose»: 681, 683
Motion Fankhauser. Aufhebung der Verwirkungsklausel für Sicherheitsleistungen von Asylsuchenden: 672

Fasel Hugo (G, FR)

Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 742, 747, 750, 752, 760, 766

Fässler Hildegard (S, SG)

Frauenquoten (Sammeltitel): 720

Fehr Hans (V, ZH)

Frauenquoten (Sammeltitel): 720
Motion Fankhauser. Amnestie für «Papierlose»: 682

Fehr Lisbeth (V, ZH)

Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: 707

Fischer-Hägglings Theo (V, AG)

Frauenquoten (Sammeltitel): 719
Parlamentarische Initiative. Einmalige Abgabe auf Fusionsgeschäften: *643, 644

Florio Marguerite (L, VD)

Registres des personnes. Bases légales: 689

Föhn Peter (V, SZ)

Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 764

Fritschi Oscar (R, ZH)

Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative: 649
Frauenquoten (Sammeltitel): *714, 730
Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: 710

Gadient Brigitta (V, GR)

Erfindungspatente. Motionen (Sammeltitel): *657

Geiser Barbara (S, BE)

Frauenquoten (Sammeltitel): 724

Genner Ruth (G, ZH)

Frauenquoten (Sammeltitel): 726

Goll Christine (S, ZH)

Frauenquoten (Sammeltitel): 727
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 753

Gonseth Ruth (G, BL)

Erfindungspatente. Motionen (Sammeltitel): 656, 663, 665, 666
Frauenquoten (Sammeltitel): 723
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 766

Gros Jean-Michel (L, GE)

Quotas de femmes (titre collectif): 718

Gross Andreas (S, ZH)

Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative: *646, 653

Gross Jost (S, TG)

Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 740, 751, 756, 764
Personenregister. Gesetzliche Grundlagen: 688, 693

Guisan Yves (R, VD)

Loi sur l'assurance-maladie. Subsidies fédéraux et révision partielle: 753, 757, 759, 760, 762

Gysin Hans Rudolf (R, BL)

Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 764, 766

Gysin Remo (S, BS)

Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Bundesgesetz: *632, 638

Haering Binder Barbara (S, ZH)

Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: 712

Hafner Ursula (S, SH)

Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 746

Heberlein Trix (R, ZH), Präsidentin

Mitteilungen der Präsidentin: 631, 639, 772
Nachrufe: 631
Wahlprüfung und Vereidigung: 632

Hess Otto (V, TG)

Wahlprüfung und Vereidigung: *632

Hochreutener Norbert (C, BE)

Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 743, 751, 760, 765

Hollenstein Pia (G, SG)

Frauenquoten (Sammeltitel): 729
Motion Fankhauser. Amnestie für «Papierlose»: 682

Hubmann Vreni (S, ZH)

Frauenquoten (Sammeltitel): *716

Jutzet Erwin (S, FR)

Postulat Jutzet. Gebieteinteilung der Schweiz: 670

Keller Christine (S, BS)

Frauenquoten (Sammeltitel): 728

Koller Arnold, BundesratBeschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative:
654

Erfindungspatente. Motionen (Sammeltitel): 666

Frauenquoten (Sammeltitel): 731

Motion Bühlmann. Bekämpfung des Menschenhandels:
674

Motion Fankhauser. Amnestie für «Papierlose»: 683

Motion RK-NR. Präzisierung des Datenschutzgesetzes
(Rechtsgrundlagen): 701

Motion Widrig. Überhöhte Gebühren der Pro Litteris: 668

Personenregister. Gesetzliche Grundlagen: 691, 695

Postulat Jutzet. Gebieteinteilung der Schweiz: 671

Postulat RK-NR. Schaffung einer unabhängigen For-
schungsstelle für Rechtstatsachen: 703Postulat Roth. La Praille. Genfer Empfangsstelle für
Asylsuchende: 679Postulat Weber Agnes. Ausweisung von Ausländern mit
humanitärer Aufenthaltsbewilligung: 678Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: 710,
713**Kuhn Katrin (G, AG)**

Erfindungspatente. Motionen (Sammeltitel): 665

Lauper Hubert (C, FR)Postulat CAJ-CN. Institution d'un service de recherche en
matière de faits de droit: *703

Registres des personnes. Bases légales: *686, 694

Leemann Ursula (S, ZH)

Erfindungspatente. Motionen (Sammeltitel): 665

Leu Josef (C, LU)

Frauenquoten (Sammeltitel): 723

Parlamentarische Initiative. Einsatz von Sachverständigen
und Pflicht zur Verschwiegenheit in PUK-Verfahren:
*768Parlamentarische Initiative. Koordination unter den parla-
mentarischen Kontrollkommissionen: *770Parlamentarische Initiative. Parlamentarische Oberaufsicht.
Richtlinien der Bundesversammlung für den Bundesrat:
*769**Lötscher Josef (C, LU)**

Frauenquoten (Sammeltitel): 729, 730

Maspoli Flavio (F, TI)Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative:
648, 651**Maury Pasquier Liliane (S, GE)**

Quotas de femmes (titre collectif): 717, 718

Meier Hans (G, ZH)

Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: 709

Moser René (F, AG)Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes.
Bundesgesetz: 634

Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: 708

Nabholz Lili (R, ZH)Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes.
Bundesgesetz: 636**Ostermann Roland (G, VD)**

Motion Fankhauser. Amnistie pour les «sans-papiers»: 682

Raggenbass Hansueli (C, TG)Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevi-
sion: 755**Renwald Jean-Claude (S, JU)**Initiative parlementaire. Taxe unique sur les opérations de
fusion: 644

Quotas de femmes (titre collectif): 725

Roth Maria (S, GE)Postulat Roth. La Praille. Centre d'enregistrement de
Genève: 679

Quotas de femmes (titre collectif): 720, 721

Rychen Albrecht (V, BE)Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevi-
sion: *736, 747, 749, 750, 754, 756, 761Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes.
Bundesgesetz: 637**Schaller Anton (U, ZH)**Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative:
647, 648Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevi-
sion: 740**Schmid Odilo (C, VS)**Postulat Weber Agnes. Ausweisung von Ausländern mit
humanitärer Aufenthaltsbewilligung: 678

Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen: 706

Seiler Hanspeter (V, BE)

Mitteilungen des Präsidenten: 734

Simon Jean-Charles (C, VD)Loi sur l'assurance-maladie. Subsidés fédéraux et révision
partielle: 763, 767**Stamm Judith (C, LU)**

Frauenquoten (Sammeltitel): 728

Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung: *640
Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes.
Bundesgesetz: 633

Personenregister. Gesetzliche Grundlagen: 687, 692

Stamm Luzi (R, AG)
Personenregister. Gesetzliche Grundlagen: 689

Steffen Hans (F, ZH)
Frauenquoten (Sammeltitel): 727
Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes.
Bundesgesetz: 634

Steinemann Walter (F, SG)
Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative:
650
Frauenquoten (Sammeltitel): 721

Stucky Georg (R, ZG)
Parlamentarische Initiative. Einmalige Abgabe auf Fusions-
geschäften: *641

Suter Marc (R, BE)
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevi-
sion: 753, 765, 766
Motion Fankhauser. Amnestie für «Papierlose»: 682

Teuscher Franziska (G, BE)
Frauenquoten (Sammeltitel): 726

Thanei Anita (S, ZH)
Motion RK-NR. Präzisierung des Datenschutzgesetzes
(Rechtsgrundlagen): *700
Personenregister. Gesetzliche Grundlagen: *685, 693

Theiler Georges (R, LU)
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevi-
sion: 750

Tschopp Peter (R, GE)
Participation des cantons à la politique extérieure de la
Confédération. Loi fédérale: *633, 638

Vallender Dorle (R, AR)
Frauenquoten (Sammeltitel): 725

Vollmer Peter (S, BE)
Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative:
648
Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes.
Bundesgesetz: 636

von Felten Margrith (G, BS)
Erfindungspatente. Motionen (Sammeltitel): 664
Frauenquoten (Sammeltitel): 728
Personenregister. Gesetzliche Grundlagen: 687, 689, 693
Postulat RK-NR. Schaffung einer unabhängigen For-
schungsstelle für Rechtstatsachen: 702

Weber Agnes (S, AG)
Postulat Weber Agnes. Ausweisung von Ausländern mit
humanitärer Aufenthaltsbewilligung: 677

Weyeneth Hermann (V, BE)
Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative:
652

Widmer Hans (S, LU)
Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative:
652
Personenregister. Gesetzliche Grundlagen: 688

Widrig Hans Werner (C, SG)
Motion Widrig. Überhöhte Gebühren der Pro Litteris: 668,
669

Wiederkehr Roland (U, ZH)
Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes.
Bundesgesetz: 637

Zwygart Otto (U, BE)
Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative:
651
Frauenquoten (Sammeltitel): 724

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Nationalrat – Conseil national

1999

Aprilsession – 18. Tagung der 45. Amtsdauer
Session d'avril – 18^e session de la 45^e législature

Erste Sitzung – Première séance

Dienstag, 20. April 1999
Mardi 20 avril 1999

09.30 h

Vorsitz – Présidence: Heberlein Trix (R, ZH)

Nachrufe Eloges funèbres

Präsidentin: Am vergangenen 24. März sind zwei ehemalige Ständeratspräsidenten von uns geschieden: Arno Theus im Alter von 88 und Edouard Debétaz im Alter von 82 Jahren. An den Trauerfeiern in Chur und in Mathod nahm je eine Delegation der Bundesversammlung teil.

Arno Theus präsidierte den Ständerat im Jahre 1970/71. Zu Beginn seiner politischen Laufbahn war er während acht Jahren Mitglied des Grossen Rates des Kantons Graubünden. Von 1951 an amtierte er fünf Jahre im Regierungsrat als Vorsteher des Erziehungs- und Gesundheitsdepartementes. 1956 wurde er als Vertreter der Demokratischen Partei in den Ständerat gewählt, dem er 18 Jahre angehörte. Arno Theus war Volkswirtschaftler und beruflich als Sekretär des Bündner Bauernverbandes tätig.

Arno Theus eröffnete seinerzeit jene Sitzung des Ständerates, an der erstmals eine Frau teilnahm. Er begrüßte an jenem denkwürdigen 29. November 1971 Frau Ständerätin Lise Girardin und ihre 43 Kollegen mit der Anrede «Madame, geschätzte Kollegen» und liess seinem herzlichen Willkommensgruss Betrachtungen über die Partnerschaft in der Politik folgen.

Nachdem er sich 1974 aus der Politik zurückgezogen hatte, präsidierte er den Verwaltungsrat der Graubündner Kantonalbank und war Verwaltungsratsmitglied verschiedener Elektrizitätswerke.

Mit Arno Theus ist ein Mann von uns gegangen, der seinem Kanton innig verbunden war und dem das Allgemeinwohl stets am Herzen lag.

Wir drücken seinen Kindern und seiner Familie unser herzliches Beileid aus.

Edouard Debétaz präsidierte den Ständerat im Jahre 1983/84. Seine Parlamentarierzeit dauerte äusserst lange: Er gehörte dreissig Jahre der Bundesversammlung an, davon zwölf dem Ständerat.

Edouard Debétaz übte in Yvonand den Beruf des Notars aus und wohnte in Yvonand, wo er von 1954 bis 1957 Gemeindepräsident war. 1962 wurde er in den Waadtländer Staatsrat gewählt und stand darauf fast zwanzig Jahre lang dem Landwirtschafts- und Gewerbedepartement vor.

Auf internationaler Ebene war er acht Jahre als Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarates tätig, wo er im Jahre 1984/85 das Amt des Vizepräsidenten bekleidete.

Als überzeugter Föderalist gab er sein Bestes für die Allgemeinheit, indem er sich in den Dienst seiner Gemeinde, seines Kantons, der Schweiz und Europas stellte. Aus seiner Antrittsrede als Ständeratspräsident stammen denn auch die folgenden treffenden Worte: «Unser Föderalismus versteht sich als etwas Konstruktives; er dient auf nationaler wie auf internationaler Ebene dem ureigenen Interesse einer harmonischen Schweiz, einer Schweiz, die zwar sich selbst sein will, aber auch gegenüber den Problemen anderer offen ist.» Seine Gutmütigkeit und Herzlichkeit sind uns ebenso in Erinnerung wie seine Strenge und seine Gewissenhaftigkeit bei der Vorbereitung seiner Vorstösse. Er pflegte die Kunst des Konsenses auf vortreffliche Weise, was ihn aber nicht daran hinderte, stets einer klaren Linie zu folgen, so u. a. auch bei seinem Kampf um die obligationenrechtliche Gleichstellung der Mieter und Eigentümer.

Wir sprechen seiner Frau und seinen Kindern unsere tiefe Anteilnahme aus.

Ich bitte alle Anwesenden, in einer Schweigeminute unserer beiden ehemaligen Ratspräsidenten zu gedenken, die von uns geschieden sind.

*Der Rat erhebt sich zu Ehren der Verstorbenen
L'assistance se lève pour honorer la mémoire des défunts*

Präsidentin: Seit der letzten Session hat sich die Lage auf dem Balkan verschlimmert, und sie erfüllt uns mit tiefer Besorgnis. Aus diesem Grund hat auch die Koordinationskonferenz beschlossen, die Vereinigte Bundesversammlung auf morgen Mittwoch, 8 Uhr, zusammentreten zu lassen, um eine Erklärung der Bundespräsidentin zur Lage in Kosovo anzuhören.

Vorgestern ist die neue Bundesverfassung durch ein deutliches Volks- und ein sehr knappes Ständemehr angenommen worden. Mit dieser Abstimmung sind die jahrelangen Bemühungen des Parlamentes um ein neues Schweizer Grundgesetz von Erfolg gekrönt worden. Der eingeschlagene Weg war richtig. Leider haben teilweise unsachliche

Diskussionen im Vorfeld der Abstimmung zu einer Verunsicherung vieler Bürgerinnen und Bürger geführt. Wir werden uns wohl auch damit zu befassen haben, weshalb die Trennlinie zwischen der städtischen und der ländlichen Schweiz bei jedem Urnengang ausgeprägter wird.

Mit der Annahme dieses neuen Grundgesetzes sind wir in der Lage, die Probleme der Zukunft besser zu bewältigen und auf Verfassungsebene weitere unerlässliche Reformen einzuleiten. Ich danke allen Kolleginnen und Kollegen, welche zu dieser demokratischen Debatte beigetragen und damit das neue Grundgesetz der Bevölkerung nähergebracht haben.

Wahlprüfung und Vereidigung

Vérification des pouvoirs et prestation de serment

Präsidentin: Herr Nationalrat Joseph Deiss ist am 11. März dieses Jahres in den Bundesrat gewählt worden. Wir schreiben zur Vereidigung seiner Nachfolgerin.

Béguelin Michel (S, VD), rapporteur: Le Bureau a examiné l'élection de Mme Thérèse Meyer-Kaelin, née en 1948, originaire de Cerniat et de Fribourg, domiciliée à Estavayer-le-Lac. Mme Meyer-Kaelin remplace M. Joseph Deiss, élu conseiller fédéral le 11 mars 1999.

Mme Meyer-Kaelin est la première suppléante de la liste du Parti démocrate-chrétien fribourgeois (liste Nord). Elle est laborantine médicale et scientifique diplômée, et députée au Grand Conseil. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg l'a proclamée élue par arrêté du 23 mars 1999. La publication a été faite dans la «Feuille officielle du canton du Fribourg» du 26 mars 1999.

Le Bureau a constaté qu'il n'y avait pas d'incompatibilité avec le mandat de conseillère nationale. Il propose de valider l'élection de Mme Meyer-Kaelin.

Präsidentin: Frau Nationalrätin Verena Grendelmeier hat ihren Rücktritt auf den 19. April 1999 eingereicht. Wir schreiben zur Vereidigung ihres Nachfolgers.

Hess Otto (V, TG), Berichterstatter: Das Büro hat die Wahl von Herrn Anton Schaller, geboren 1944, von Zürich, in Zürich, geprüft. Herr Schaller ersetzt unsere Kollegin Verena Grendelmeier.

Herr Schaller ist erster Ersatzmann der Zürcher Liste des Landesrings der Unabhängigen. Er ist Journalist und TV-Produzent. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat ihn mit Beschluss vom 17. März 1999 als gewählt erklärt. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 26. März 1999 veröffentlicht worden.

Das Büro hat festgestellt, dass bei Herrn Schaller keine Unvereinbarkeit mit dem Nationalratsmandat besteht. Es beantragt, die Wahl von Herrn Schaller als gültig zu erklären.

Präsidentin: Das Büro beantragt, die Wahl von Frau Meyer und Herrn Schaller zu validieren. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Die Wahl wird somit für gültig erklärt. Ich bitte Frau Meyer und Herrn Schaller, in die Mitte des Saales zu treten. Ich ersuche die Ratsmitglieder und die Besucher auf der Tribüne, sich zu erheben.

Huber Annemarie, Generalsekretärin der Bundesversammlung, verliest die Eidesformel:

Huber Annemarie, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule du serment:

En présence de Dieu tout-puissant, je jure d'observer et de maintenir fidèlement la constitution et les lois fédérales, de

sauvegarder l'unité, l'honneur et l'indépendance de la patrie suisse, de défendre la liberté et les droits du peuple et des citoyens, enfin de remplir scrupuleusement les fonctions qui m'ont été confiées; aussi vrai que je désire que Dieu m'assiste.

Meyer Thérèse wird vereidigt

Meyer Thérèse prête serment

Huber Annemarie, Generalsekretärin der Bundesversammlung, verliest die Gelübdeformel:

Huber Annemarie, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule de la promesse:

Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen.

Schaller Anton legt das Gelübde ab

Schaller Anton fait la promesse requise

Präsidentin: Frau Nationalrätin Meyer, der Rat nimmt Kenntnis von Ihrem Eid; Herr Nationalrat Schaller, der Rat nimmt Kenntnis von Ihrem Gelübde. In seinem Namen heisse ich Sie in unserem Parlament ganz herzlich willkommen und wünsche Ihnen eine erfolgreiche Tätigkeit. (*Beifall*)

97.087

Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Bundesgesetz

Participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Loi fédérale

Botschaft und Gesetzentwurf vom 15. Dezember 1997 (BBI 1998 1163)
Message et projet de loi du 15 décembre 1997 (FF 1998 953)

Beschluss des Ständerates vom 14. Dezember 1998
Décision du Conseil des Etats du 14 décembre 1998

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Antrag der Kommission

Mehrheit

Nichteintreten

Minderheit

(Stamm Judith, Ducrot, Ruffy, Zapfl)

Eintreten

Proposition de la commission

Majorité

Ne pas entrer en matière

Minorité

(Stamm Judith, Ducrot, Ruffy, Zapfl)

Entrer en matière

Gysin Remo (S, BS), Berichterstatter: Der Nationalrat ist bei der Behandlung dieses Geschäftes Zweiterat. Die Aussenpolitische Kommission empfiehlt Ihnen mit 16 zu 4 Stimmen – ganz eindeutig also, nach eingehender Diskussion und Besprechung mit den Kantonsvertretern und -vertreterinnen – Nichteintreten auf diese Vorlage.

Schon der Ständerat tat sich mit der Vorlage schwer – zum Eintreten gab es recht intensive Diskussionen –, auch wenn er ihr am Schluss mit 26 zu 9 Stimmen zugestimmt hat.

Es ist unbestritten, dass erstens die Aussenpolitik im Innern unseres Landes einer vertieften Verankerung durch das Par-

lament und die Kantone bedarf und dass zweitens der Einbezug der Kantone in die Aussenpolitik sowohl in der Vorbereitungs- als auch in der Umsetzungsphase gewährleistet sein muss. Es ist nicht zufällig, dass zwei Vertreter von Grenzkantonen, die mit der Aussenpolitik der Kantone vertraut sind und diese auch vertiefen möchten, hier als Sprecher der APK auftreten.

Es gibt vier Ablehnungsgründe, auf die ich kurz eingehen möchte:

1. Das vorgesehene Bundesgesetz ist nicht nötig, weil der Einbezug der Kantone in die Aussenpolitik des Bundes – das bestätigen alle Akteure, auch jene der Kantone – zurzeit bestens funktioniert. Die Zusammenarbeit mit dem Bundesrat und auch jene mit dem Parlament lässt nichts zu wünschen übrig.

2. Der zweite Grund für Nichteintreten: Der Gesetzentwurf geht hinter Artikel 55 der neuen Bundesverfassung zurück, z. B. betreffend die Informationspflicht, die Pflicht zur Anhörung der Kantone und auch in bezug auf die Mitwirkung an der Vorbereitung und an den Verhandlungen der ausserpolitischen Entscheide bzw. Geschäfte. Wenn Sie den Gesetzentwurf mit Artikel 55 der neuen Bundesverfassung vergleichen, sehen Sie, dass im Gesetz Wenn und Aber eingefügt werden, die im Verfassungstext nicht zu finden sind. Dieser schafft wesentlich mehr Klarheit und Bestimmtheit. Anders ausgedrückt: Artikel 55 der neuen Bundesverfassung enthält alles, was das Gesetz anspricht, und das erst noch klipp und klar.

3. Der Gesetzentwurf wirft verschiedene Fragen neu auf und schafft Unklarheiten; deshalb sind zum Beispiel im Ständerat Gegenanträge eingebracht worden. Wenn es im Gesetzentwurf «die Kantone» heisst, empfiehlt jetzt der Ständerat, «alle Kantone» zu sagen. Was ist der Hintergrund dieser nicht leicht verständlichen Korrektur? Der Grund ist vor allem, dass hier mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine neue Ebene eingeschoben werden soll. Dieses Organ ist wenig demokratisch legitimiert. Es ist eine exekutivlastige Delegation, die ausschliesslich aus Mitgliedern der Kantonsregierungen zusammengesetzt ist. Für uns stellt sich bei der demokratischen Verankerung doch auch die Frage, wo die kantonalen Parlamente bleiben, also die demokratische, parlamentarische Abstützung in den Kantonen. Die Aussenpolitik kann nicht nur eine Angelegenheit der Exekutive sein – weder auf Bundesebene noch auf Kantonsebene. Bei diesem Geschäft ist – wenn ich das sagen darf – der Wurm drin, und das Problem wird durch den Beschluss des Ständerates noch verstärkt. Der Einbezug der KdK schafft ein neues Spannungsverhältnis zwischen den einzelnen Kantonen und zwischen ihr und dem Ständerat.

4. Wer die Beteiligung der Kantone an der Aussenpolitik verändern möchte, sollte das ganze Gefüge anschauen. Dazu gehören nicht nur die Kantonsregierungen und die kantonalen Parlamente. In erster Linie ist hier auch die Bundesversammlung angesprochen. Mit den neuen Artikeln 166 und 184 der Bundesverfassung besteht hier primärer Handlungsbedarf. Die Bundesversammlung muss sich – das ist neu eine Pflicht – stärker an der Aussenpolitik beteiligen. Sie muss Vorgaben machen und viel enger mit dem Bundesrat zusammenarbeiten. Wir dürfen nun aus diesem Gefüge nicht etwas herausnehmen und so das Gleichgewicht stören.

Das sind die vier Gründe, die die APK dazu geführt haben, Ihnen mit 16 zu 4 Stimmen zu empfehlen, auf das Geschäft nicht einzutreten.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Tschopp Peter (R, GE), rapporteur: Je reprends l'argumentation de M. Gysin Remo, rapporteur de langue allemande, et vous prie de ne pas entrer en matière. Je vous explique succinctement de quoi il s'agit.

C'est une affaire embrouillée, mal partie. La preuve, c'est que le Conseil des Etats, qui est Conseil prioritaire, a dû reprendre alinéa par alinéa le projet présenté, pour le corriger. L'objet s'inscrit dans l'après-6 décembre 1992. A partir de cette date fatidique, les cantons ont été très étroitement associés à la politique extérieure, en particulier à la politique

d'intégration menée par le Conseil fédéral sous la dénomination «négociations bilatérales». Les deux Commissions de politique extérieure l'ont aussi été, mais avec beaucoup moins de moyens, il est vrai. Cela a une certaine importance puisque rappelons ici que les cantons disposent désormais d'un chargé de l'information qui a le statut d'un fonctionnaire fédéral et qui assure la liaison entre les instances qui définissent la politique extérieure et d'intégration de la Suisse et les Conseils d'Etat cantonaux.

Les cantons ont pu s'offrir un homme de liaison qui est à Bruxelles et qui les tient informés de l'ambiance qui règne et des décisions qui sont prises.

Cette aisance a donné naissance à une interrogation de votre Commission de politique extérieure, à savoir si notre droit de codécision et de participation à la politique étrangère n'est pas vidé de son sens par le recours direct et permanent à la consultation des cantons. S'ajoute à cela le fait que le peuple et les cantons ont accepté dimanche dernier une nouvelle constitution qui prévoit à son article 55 la participation des cantons aux décisions de politique extérieure, mais sous une forme qui, en réalité, nous paraît incompatible avec la nouvelle loi qui devient, sans en avoir l'air, une loi d'application de la nouvelle disposition constitutionnelle.

Ne croyez pas que la Commission de politique extérieure a bâclé les travaux. Nous avons auditionné de façon approfondie deux représentants des cantons ainsi que le secrétaire de la Conférence des gouvernements cantonaux. Durant ces auditions, nous avons pu constater qu'au fond tout baigne dans l'huile. Les cantons sont enchantés de la coopération qui s'est instaurée au fil des années. Vu les louanges que nous avons entendues, à la question qui s'imposait: pourquoi donc créer une loi de plus qui a l'air inutile?, nos interlocuteurs nous ont donné toutes sortes de réponses qui ne nous ont pas paru concluantes.

Il y a donc tout une série de problèmes qui se posent. Je commence par le plus important. En matière de «légifération» et d'attribution de compétence, un principe fondamental veut que l'on ne doit pas donner à plusieurs instances les mêmes compétences si on veut éviter malentendus et luttes d'influence.

Comme disait en substance Montesquieu, une loi inutile, même bien rédigée, est une mauvaise loi.

L'administration est aussi interpellée puisque l'article 47bis a de la loi sur les rapports entre les Conseils dispose que les Chambres doivent être consultées de façon approfondie en matière de politique extérieure. Quelquefois, nous avons l'impression que l'administration préfère discuter avec le pouvoir exécutif plutôt qu'avec le Parlement.

Enfin, la discussion au Conseil des Etats a prouvé que, sur ce point, la notion de «canton», comme le rapporteur de langue allemande l'a dit, est assez ambiguë. En tout état de cause, ça mérite quelques approfondissements.

Votre commission, par 16 voix contre 4, vous recommande de ne pas entrer en matière et d'inviter l'ensemble des acteurs à revoir la question à la lumière des critiques formulées. Un dernier mot pour vous montrer combien d'acteurs sont actifs en matière de bons conseils sur le plan de la politique extérieure, domaine dans lequel aujourd'hui les décisions doivent être prises rapidement: si nous mentionnons les cantons, nous avons 26 décideurs; plus deux Chambres, ça en fait 28; plus le Conseil fédéral, ça fait 29; et n'oubliez pas après le peuple et les cantons en votation populaire, ça fait 31 acteurs. C'est peut-être un peu beaucoup!

Stamm Judith (C, LU): Ich bitte Sie, auf das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes einzutreten. Mein Hauptgrund ist der folgende: Ich möchte, dass das Parlament den Rahmen dieser Mitwirkung durch ein Gesetz festlegt, damit kein Wildwuchs und kein Vakuum entstehen. Ich möchte nicht, dass Bundesrat und Verwaltung einerseits und die Kantone andererseits Artikel 55 der neuen Bundesverfassung nach ihrem Belieben am Parlament vorbei interpretieren. Die Fakten:

1. «Das Schweizervolk und die Kantone ... bilden die Eidgenossenschaft.» So heisst es in Artikel 1 der neuen Bundes-

verfassung. Die Kantone sind nicht irgendeine politische Interessenvertretung, sondern die Pfeiler, die unsere staatlichen Strukturen tragen. Diese Kantone sind gemäss Vernehmlassung einmütig für das neue Gesetz.

2. Aussenpolitik war ursprünglich nur Sache des Bundesrates. Das Parlament hat sich seine Mitgestaltung mühsam erstritten. Spätestens seit den Beratungen über den EWR-Vertrag wissen wir, dass auch die Kantone mitreden wollen und sollen, weil auch sie von aussenpolitischen Entwicklungen und Entscheidungen betroffen sind. Aussenpolitik und Innenpolitik lassen sich nicht mehr fein säuberlich trennen.

3. Im Rahmen der bilateralen sektoriellen Verhandlungen wurden die Kantone provisorisch im Sinne des vorliegenden Gesetzentwurfes vom Bund beigezogen. Die Erfahrungen sind positiv.

4. Artikel 55 der revidierten Bundesverfassung bedarf der Präzisierungen durch den Gesetzgeber. Der Ständerat hat solche bereits vorgenommen. Er präzisierte, dass die Handlungsfähigkeit des Bundes nicht durch die Mitwirkung der Kantone beeinträchtigt werden darf. Er hat als Adressaten alle Kantone genannt; er hat sich über die Information, über die Vertraulichkeit ausgelassen. Es wäre sehr sinnvoll, wenn sich unsere Aussenpolitische Kommission und anschliessend der Nationalrat vertieft mit der Stellung von Bund, Parlament und Kantonen befassen würden. Im Vorfeld wurde dieser Gesetzentwurf ja gemeinsam mit den Kantonen erarbeitet. Ursprünglich wollten diese sogar dem Bund in der Aussenpolitik bindende Weisungen erteilen können, wie das in unseren Nachbarländern möglich ist. Sie haben dann klugerweise darauf verzichtet.

5. Wir haben demnächst im Parlament die Resultate der bilateralen Verhandlungen zu beraten und anschliessend allenfalls im Volke zu vertreten. Dazu benötigen wir die Kantone, ob wir das wollen oder nicht. Sie sind, ob es uns passt oder nicht, bereits zu Playern im Felde geworden. Durch Eintreten auf das Gesetz zeigen wir ihnen, dass wir sie ernst nehmen, dass wir auch wissen, dass wir auf sie angewiesen sind.

6. Wenn wir eintreten, geht das Gesetz zur Detailberatung an die Kommission zurück. Sinnvoll wird es sein, auch einen Mitbericht der Staatspolitischen Kommission einzuholen. Der Ständerat hat übrigens das Gesetz mit 26 zu 9 Stimmen gutgeheissen.

Ich empfehle Ihnen: Befassen wir uns jetzt mit dem Gesetz, mit den guten Erfahrungen der bilateralen Verhandlungen im Rücken, und nicht irgendeinmal in Zukunft, wenn vielleicht Konflikte oder ein unmögliches Gerangel um die Macht uns dazu zwingen.

Ich bitte Sie um Eintreten.

Moser René (F, AG): Ich werde Sie nicht lange aufhalten und meine Redezeit nicht ausschöpfen.

Ich möchte gleich auf das eintreten, was Frau Stamm Judith als Sprecherin der Minderheit hier vorgetragen hat. Sie können nicht sagen, dass der Bundesrat oder auch unser Parlament an den Kantonen vorbei regieren; diese sind heute schon reichlich mit Vernehmlassungen eingedeckt. Es ist ganz klar und auch richtig, dass die Kantone betroffen sind, wenn es um die Aussenpolitik geht. Aber das sind die Gemeinden, die Bezirke und das gemeine Volk auch. Deshalb ist es überhaupt nicht zwingend, dass alle diese Stufen in eine Mitwirkung eingebunden sind.

Ich möchte Sie noch fragen: Wofür haben wir eigentlich den Ständerat? Der soll doch die Anliegen der Kantone vertreten! Wenn sie dieses Gesetz brauchen, so tut er das offenbar nicht. Letztlich haben auch die Nationalräte gute Verbindungen zu den Kantonen. Wir haben vor jeder Session eine Sitzung mit den Regierungsräten; auch dort werden also die Anliegen der Kantone besprochen. Deshalb ist die Vorlage völlig überflüssig.

Sie haben die vier Gründe für Nichteintreten von den Kommissionssprechern gehört. Für mich stellt sich auch die Frage, ob wir bei der heutigen Situation die Kantone benachteiligen – das ist doch die Frage, und nichts anderes. Da bin ich der festen Überzeugung, dass das überhaupt nicht so ist. Wir haben ein gut eingespieltes Vernehmlass-

ungsverfahren und haben bereits Erfahrungen mit interkantonalen Gruppierungen gemacht, die sich mit der Aussenpolitik befassen.

Ich glaube nicht, dass eine Vorlage wie die vorliegende betreffend die Mitwirkung der Kantone dazu beiträgt, die Arbeit unserer Regierung, unseres Parlamentes zu erleichtern. Ich denke mir, dass zu viele Köche den Brei verderben werden. Übrigens bin ich auch Mitglied der Aussenpolitischen Kommission – natürlich auch in der Minderheitsposition. Wir haben auch eine Mitwirkung, aber diese ist letztlich gar nichts wert. Genauso geht es den Kantonen: Da ist sie auch nichts wert!

Wir sind der Meinung, dass die Neuerungen, die durch die neue Bundesverfassung jetzt kommen werden, vollständig genügen. Wir möchten kein weiteres, zusätzliches Chaos, wir brauchen keine neuen Klubgeister und keine neuen Schattenminister; solche haben wir schon genügend.

Wir sagen klar nein zu dieser Vorlage und bitten Sie, den Nichteintretensantrag der Mehrheit zu unterstützen.

Steffen Hans (F, ZH): Auch wir Schweizer Demokraten und der Vertreter der Lega dei Ticinesi der FPS-Fraktion werden mit der Mehrheit der Kommission für Nichteintreten stimmen. Wir sind der Meinung, dass sich die seit dem 1. September 1996 angewandte Praxis offensichtlich bewährt hat. Da fragt man sich zu Recht, ob wirklich alles, was sich ohne grosse Formalitäten anwenden lässt, in «Gesetzesblei» gegossen werden muss.

Wenn der Bundesrat in der Botschaft schreibt, die Internationalisierung der Politik verwische immer mehr die Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik, so trägt er natürlich Schuld an dieser Entwicklung. Es ist der Bundesrat, welcher diese Internationalisierung der Politik anstrebt und vorantreibt. Er vergisst dabei manchmal, dass unser Staat ein Bund von 26 Kleinstaaten ist, die hoffentlich eine grösstmögliche Souveränität beizubehalten wünschen – mit Ausnahmen allerdings; erwähnt sei der Plan eines Zusammenschlusses von Kantonen im Welschland.

Auch sei an die Zusammenkünfte der Konferenz der Kantonsregierungen erinnert, an denen sich die teilnehmenden Regierungsräte zu Kompromissen verleiten lassen, welche oft als ziemlich imperative Wünsche zurück an die einzelnen Regierungen gelangen. Dabei ist klar, dass sich die einzelnen Teilnehmer zu Hause aus verständlichen Gründen für das Gruppenresultat einsetzen, denn wer will sich später an der Konferenz schon der Kritik aussetzen, er habe sich ungenügend für die Kompromisslösung eingesetzt.

Wir Schweizer Demokraten haben den Verdacht, der Bund spreche zwar in der Botschaft von Mitwirkung an der Aussenpolitik und von Einbezug bei der Vorbereitung und Umsetzung aussenpolitischer Entscheide, sehne aber heimlich doch eher eine Bindung der Kantone an die vom Bund bestimmte Aussenpolitik herbei.

Andererseits, das ist uns auch klar, ist Aussenpolitik bekanntlich eine der ureigensten Aufgaben des Bundes. Der Ständerat hat diese Tatsache erkannt und ergänzte – wohl zu Recht – den Grundsatzartikel, Artikel 1, mit der Formulierung von Artikel 6 Absatz 1: «Die Mitwirkung der Kantone darf die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigen.» Wird aber diese Handlungsfähigkeit nicht schon stark beeinträchtigt, wenn der Ständerat beispielsweise in Artikel 4 folgendes verlangt: Absatz 2: «Bevor der Bundesrat Verhandlungen aufnimmt, hört er alle Kantone in der Regel an» Absatz 3: «Der Bundesrat berücksichtigt die Stellungnahmen aller Kantone»

Dass nach Artikel 5 in der Regel auch Vertreter der Kantone für die Verhandlungen beigezogen werden sollen, schwächt die Verhandlungskompetenz des Bundes gegenüber Vertragspartnern.

Artikel 6 Absatz 2 lautet gemäss dem Gesetzentwurf: «Die vertrauliche Behandlung der Informationen muss gewährleistet sein.» Hier fragt man sich allerdings, ob nicht die Ausweitung der Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten und bei Verhandlungen selbst die vertrauliche Behandlung der Informationen gefährdet.

Wir Schweizer Demokraten und der Vertreter der Lega dei Ticinesi werden aufgrund der Ausführungen der Kommissionssprecher mit Blick auf die neue Verfassung und unsere hier vorgetragenen Bedenken die Mehrheit unterstützen und für Nichteintreten stimmen.

Ducrot Rose-Marie (C, FR): Dans le système fédéraliste suisse, le rôle institutionnel des cantons est fondamental. Je crois que la Confédération l'a bien compris, parce qu'elle s'est toujours ingéniée à associer étroitement ces derniers au processus décisionnel, que ce soit pour la politique intérieure ou extérieure. Il ne s'agit pas de favoriser une décentralisation du pouvoir, mais plutôt de mettre en place une structure qui intègre des décisions simultanées à plusieurs niveaux. Alors que nous avançons à pas mesurés vers l'Europe, les problèmes, eux, s'internationalisent à la vitesse grand V. Les solutions se négocient dans la sphère supranationale, mais les effets directs se répercutent la plupart du temps dans les cantons. Il serait donc inconcevable que les autorités cantonales, qui disposent d'un savoir spécifique, d'une connaissance du terrain, soient éloignées de la table des pourparlers et qu'elles ne soient, pour finir, que des organes d'exécution. Du reste, comme contrepoids au droit de participation, l'article 7 de la loi oblige les cantons à adapter leur législation au droit international, dans les délais requis. La loi permet, en outre, de faire une distinction entre la politique européenne où se situe l'intérêt des cantons et la politique mondiale qui est de la compétence exclusive de la Confédération. Certes, beaucoup l'ont relevé, le dialogue confédéral est largement pratiqué dans le sens vertical et horizontal et à tous les niveaux. Cette loi en préparation est déjà appliquée dans l'esprit et dans la lettre. Alors pourquoi changer ce qui fonctionne?

Pour le groupe démocrate-chrétien, même si la loi n'est pas indispensable, elle est souhaitable, d'abord comme valeur symbolique, comme signe d'un renouveau ou plutôt d'un renforcement du partenariat cantons/Confédération. Elle n'a pas pour but de modifier, mais de concrétiser cette collaboration qui s'intensifie de part et d'autre. Il ne suffit pas que les gens s'entendent entre eux: les gens changent et les bonnes intentions aussi. C'est pourquoi la coopération doit être institutionnalisée.

L'article 55 de la nouvelle constitution est seulement un premier pas. Seule une loi permettra à la Confédération de préciser des procédures, de délimiter le rôle des cantons face à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral. Seule la loi définit qui peut ou doit faire quoi. Certains craignent que les dispositions légales ne soient une entrave à la capacité d'action de la Confédération ou une atteinte à la prééminence gouvernementale ou parlementaire. Rappelons pour mémoire que cette disposition constitutionnelle a été adoptée et que maintenant le projet de loi est souhaité par tous les cantons. Ce serait vraiment une erreur psychologique grave si nous la refusions.

Le groupe démocrate-chrétien, par ma voix, vous engage à sous-tendre d'une base légale la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, à entrer en matière et à renvoyer le travail à la commission.

Eggy Jacques-Simon (L, GE): Monsieur le Conseiller fédéral, permettez au groupe libéral par ma voix de vous dire ses remerciements pour l'action politique que vous avez menée à la tête du Département fédéral des affaires étrangères. Nous en sommes parfaitement conscients et nous tenons à vous rendre hommage à cette tribune, puisque c'est la dernière fois que vous participez à un débat.

Je crois qu'il appartient à notre Conseil de corriger une erreur politique et psychologique qu'a commise la majorité de la commission. En effet, contrairement au Conseil des Etats, qui est entré en matière, la majorité de la commission vous propose de ne pas entrer en matière sur cette loi qui demande de consacrer légalement la participation des cantons à la conduite de la politique étrangère. C'est quand même bizarre! Si vraiment il y avait une atteinte à la responsabilité gouvernementale, il me semble que le Gouvernement lui-

même s'en serait avisé et ne vous présenterait pas ce projet de loi. C'est déjà une première constatation.

Un des arguments de la majorité de la commission, c'est de dire qu'il ne faut pas de confusion des responsabilités. Il ne s'agit pas de ça. Si vous lisez votre dépliant, vous verrez que le Conseil des Etats a encore ajouté une précaution afin que ce soit bien clair. Il n'est pas question que la participation des cantons empiète sur la pleine responsabilité du Gouvernement dans la conduite de la politique étrangère. Il s'agit d'une consultation et d'une information, uniquement de cela.

Comme l'a dit Mme Ducrot tout à l'heure, les cantons sont totalement impliqués dans la politique étrangère. Les accords bilatéraux avec l'Union européenne auront des conséquences évidentes sur les cantons, sur leur législation intérieure, sur leur manière de vivre jusque dans leur démocratie cantonale.

Par conséquent, c'est bien la moindre des choses que les cantons, au moment où il s'agit d'élaborer, de concevoir une politique, soient associés. La Commission de politique extérieure, d'après un article de loi, est également consultée, associée à la politique étrangère. Je ne crois pas, Monsieur le Conseiller fédéral, que cette disposition ait jamais entravé la pleine liberté et la pleine responsabilité du Conseil fédéral. Même le fait que les cantons soient associés n'entravera nullement la prise de responsabilité du Gouvernement.

Voyez-vous, on a peur aussi que, par exemple – nous avons entendu ça –, les cantons frontaliers, forts de cet article de loi, se mettent à gambader et à avoir, en somme, des rêves de politique étrangère étatique. Mais c'est exactement le contraire qui pourrait se passer: les cantons frontaliers, frustrés parce qu'ils auraient l'impression qu'on leur refuse, au fond, d'être associés à la politique étrangère, alors qu'ils ont des problèmes, pourraient être tentés d'élargir leur champ de compétences au-delà de ce qui est admissible. Non, politiquement, logiquement, il est tout à fait important que cette loi soit acceptée, qui d'ailleurs est la traduction tout à fait fidèle de l'article 55 de la nouvelle constitution, qui parle précisément de la participation des cantons aux décisions de politique extérieure.

Il y a une autre objection qui est de dire: «Mais écoutez, pourquoi faire des lois inutiles? Quand les choses vont sans être dites ou sans le dire, mieux vaudrait ne pas les dire.» Eh bien non, mieux vaut les dire: il ne s'agit pas d'une loi inutile, d'une loi qui accroît l'intervention étatique, phénomène auquel, vous le savez, les libéraux sont souvent allergiques; il s'agit simplement de consacrer quelque chose qui se pratique, mais qui doit être consacré par la loi. Au Conseil des Etats, M. Respini, ancien conseiller d'Etat, a dit en substance que, dans son expérience de conseiller d'Etat, il a remarqué que les choses n'allaient pas mal. Mais il a aussi remarqué que, quelquefois, il pouvait y avoir des réticences, notamment de la part de l'administration fédérale, à pleinement associer les cantons dans le dialogue. Par conséquent, les hommes changeant, il pourrait y avoir, à un moment donné, une sorte d'infidélité à cet esprit de coopération avec les cantons; et donc mieux vaut qu'il y ait un rappel à cette exigence de fidélité par une loi qui consacre cette collaboration entre la Confédération et les cantons, en pleine clarté des compétences respectives.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral croit que la majorité de la commission s'est trompée et qu'il faut accepter cette loi. Je finirai en vous disant ceci: si vous n'acceptez pas cette loi, eh bien, il se confirmerait ce qui s'est passé lorsque l'on a su que la majorité de la Commission de politique extérieure n'était pas entrée en matière: c'est-à-dire que les cantons et la Conférence des gouvernements cantonaux ressentiraient cela comme un camouflet, comme une sorte de gifle, de refus d'un esprit de collaboration confédérale, et cela est mauvais. Cela est psychologiquement mauvais, car des cantons, la Confédération en a besoin, et la politique étrangère aussi, pour la soutenir elle-même.

Ce qui vient de se passer avec les élections dans le canton de Zurich montre bien – car il y avait la question de la politique étrangère en arrière-fond – quelle difficulté il y a à faire passer dans l'opinion publique une politique étrangère

d'ouverture sur l'Europe et sur le monde. Raison politique et raison psychologique pour lesquelles ce serait une erreur politique que d'administrer ce camouflet aux cantons et aux gouvernements cantonaux qui souhaitent cette loi. C'est la raison pour laquelle je vous demande de corriger l'erreur de la majorité de la commission et de soutenir la proposition de minorité.

Baumann Ruedi (G, BE): Die Grünen halten es sinngemäss – ich glaube es wenigstens – mit Montesquieu: Wenn kein Gesetz notwendig ist, muss man auch kein Gesetz machen. Wir beantragen mit der Mehrheit der Aussenpolitischen Kommission Nichteintreten.

Alle Beteiligten, insbesondere die Sprecher der Konferenz der Kantonsregierungen und der Bundesrat, haben uns im Vorverfahren versichert, dass sich die heutige Regelung – ohne ein entsprechendes Gesetz – gut bewährt hat. Die Kantone werden in unserem föderalistischen System über Belange der Aussenpolitik vom Bundesrat frühzeitig orientiert und angehört; dagegen ist nichts einzuwenden. Allerdings haben wir auch noch ein Parlament, im Zweikammersystem, das sich zunehmend in aussenpolitische Belange einmischte, auch einmischen muss. Der Ständerat vertritt dabei meines Wissens die Kantone mit Hartnäckigkeit. Auch dagegen haben wir nichts einzuwenden.

Etwas einzuwenden haben wir allerdings, wenn mit einem neuem Gesetz faktisch noch eine dritte Ebene eingeschaltet wird, nämlich die Konferenz der Kantonsregierungen. Bekanntlich haben wir im europäischen Quervergleich Mühe, mit unseren langwierigen Entscheidungsverfahren zeitlich Schritt zu halten. Man muss sich in Europa schnell bewegen, um nicht zurückzufallen. So gesehen ist es falsch, neben dem ausgebauten Vernehmlassungsverfahren, das wir ohnehin bereits haben, und dem parlamentarischen Zweikammersystem noch eine – gesetzliche – Hürde mehr einzubauen. Wir von der grünen Fraktion beantragen einstimmig Nichteintreten.

Nabholz Lili (R, ZH): Namens der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen ebenfalls, den Antrag der Mehrheit auf Nichteintreten zu unterstützen.

Damit es klaggestellt ist: Unsere Meinung, auf dieses Gesetz nicht einzutreten, ist kein Votum gegen die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik. Diese Mitwirkung ist nicht nur erwünscht, sie ist notwendig. Das wurde auch von denjenigen Votantinnen und Votanten, die sich für Eintreten stark gemacht haben, anerkannt. Die Mitwirkung scheint unserer Fraktion in einem föderalistisch ausgebauten Staat eine Selbstverständlichkeit.

Es berührt etwas eigenartig, wenn man diese Mitverantwortung, dieses Mittragen aussenpolitischer Vorgänge, von einer Gesetzesnorm abhängig machen will. Die Kantone haben einen grossen Schritt in die von ihnen gewünschte Richtung machen können: Am letzten Sonntag haben Volk und Stände mit der neuen Bundesverfassung den Artikel 55 angenommen, der klipp und klar die Mitwirkung und damit die Mitverantwortung der Kantone für unsere Aussenpolitik verankert. Die Kantone haben damit auf höchster Ebene, die unser Staat im Rahmen seines gesetzlichen Aufbaues überhaupt zur Verfügung stellen kann, erreicht, was sie nach der EWR-Abstimmung auf ihre Traktandenliste gesetzt haben.

Es wurde erwähnt, dass diese Verfassungsbestimmung nun einer Ausführungsgesetzgebung bedürfe. Die Aussenpolitische Kommission hat sich sehr intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, dass das, was hier als Ausführungsgesetzgebung zu einem unzweideutigen Verfassungsartikel auf dem Tische liegt, mehr Verwirrung und wohl auch mehr Frustration als Lösungen für die Umsetzung der Verfassung bietet. Wir sind deshalb der Meinung, dass der Verfassungsgrundsatz eine absolut genügende Garantie für das Mitwirken und Mitgestalten der Kantone in diesem Politikbereich darstellt. Frau Stamm, ich kann es nicht verstehen, wie Sie daran Zweifel hegen können, dass die Verwaltung und der Bundesrat – alle, die an der Aussenpolitik mitwirken – in irgendeiner Weise hinter das zu-

rückgehen könnten oder wollten, was die Verfassung garantiert.

Auch wenn aussenpolitische Entscheide innenpolitische Folgen haben, kann Aussenpolitik nicht einfach der Innenpolitik gleichgesetzt werden. Aussenpolitik ist ein sehr subtiles Instrument unserer Politik; Aussenpolitik bedarf sehr oft eines pragmatischen, eines raschen und vor allem eines funktionsfähigen Strukturapparates, der die Abläufe nicht immer in genau gleicher Weise vorsehen kann, wie das bei rein innenpolitischen, gesetzgeberischen Vorlagen der Fall ist.

Es ist darum auch typisch, dass in diesem Gesetz das, was die Kantone eigentlich wünschen, auch sofort wieder relativiert wird, indem gesagt wird: «Die Mitwirkung der Kantone darf die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigen.» Allein schon der Umstand, dass hier offensichtlich Befürchtungen bestehen, zeigt, dass die Aussenpolitik rasches Handeln und Flexibilität benötigt, um effektiv zu sein. Um die klaren Verantwortungen ein für allemal nicht zu vermischen, ist das pragmatische Vorgehen von Fall zu Fall sachgerecht.

Es ist interessant, Herr Eggly, dass vieles von dem, was Sie in Ihrem Votum zum Ausdruck gebracht haben, von den Vertretern der Kantone absolut anders beantwortet worden ist. Sie waren leider an der Kommissionssitzung, in der wir die Hearings mit den Kantonen veranstaltet und unseren Entscheide getroffen haben, nicht dabei. Es war erstaunlich zu hören, dass trotz mehrfachem Nachfragen die Kantone nicht mitteilen konnten, was denn eigentlich durch dieses Gesetz gegenüber den heutigen Strukturen und namentlich gegenüber dem klar formulierten Verfassungsartikel als ein Mehr, als positiver, zusätzlicher Nutzen gewonnen wäre. Im Gegenteil, man hat uns mit Organigrammen gezeigt, in welcher hohem Masse die Mitwirkungsmechanismen bis hinab auf die Personenebene strukturiert, durchorganisiert sind. Wir haben in der Kommission selbst mit Erstaunen zur Kenntnis nehmen können, dass die Mitwirkungsrechte, das Mittun der Kantone, das Einbinden in Vorprozesse – sogar bis in die Delegationen hinein, bis an den Verhandlungstisch, wo es um die Wurst geht –, wesentlich weiter gehen als all das, was wir hier im Parlament und auch in den Aussenpolitischen Kommissionen als Möglichkeiten haben.

Das soll nicht so interpretiert werden, dass das Parlament etwa Eifersüchteleien gegenüber diesem Netzwerk hegt, das sich die Kantone und der Bund im Laufe der Jahre aufgebaut haben. Ich will damit nur zum Ausdruck bringen, dass sich zwischen Bund und Kantonen, unabhängig von einem gesetzlichen Rahmen und auf sachgerechte Art und Weise, funktionsfähige Strukturen und Dialogmöglichkeiten entwickelt haben, die durch das Nichteintreten auf diesen Gesetzentwurf nicht einfach dahinfallen.

Darum: Unser Antrag auf Nichteintreten ist niemals ein Votum gegen die Mitwirkung und die notwendige Mitverantwortung der Kantone auf der aussenpolitischen Ebene. Es ist aber ein Votum gegen ein starres Gesetz, gegen ein Korsett, das der Dynamik entgegensteht, die Aussenpolitik immer und zunehmend erheischt. Einfach aus psychologischen Gründen – um die Kantone, wie man auf schweizerdeutsch sagt, nicht zu «vertäuben» – ein Gesetz nachzuschieben, wo dieses nicht nötig ist, wo dieses mehr Verwirrung als Klarheit schafft, das scheint uns der falsche Weg zu sein.

Wir hoffen, dass die Kantone die Signale nicht missverstehen, sondern sich darüber freuen, dass sie mit einem Verfassungsartikel all das erreicht haben, was sie eigentlich immer als Ziel vor Augen hatten. Wir hoffen, dass sie dieses Instrument weiterhin pflegen, das sie selbst in jahrelanger Arbeit aufgebaut haben.

Vollmer Peter (S, BE): Die SP-Fraktion ist in der Frage, ob wir auf dieses Gesetz eintreten sollen, geteilt. Eine knappe Mehrheit ist der Auffassung, wir sollten eintreten; eine starke Minderheit hingegen unterstützt den Antrag der Aussenpolitischen Kommission, nicht einzutreten.

Diesen Positionen gemeinsam ist aber unserer feste Überzeugung, dass es eine Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik braucht. Wir mussten lernen, nicht zuletzt nach

dem Ergebnis der EWR-Abstimmung von 1992, dass Aussenpolitik eben nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie auch innenpolitisch gut abgestützt wird. Diese gute Abstützung bedeutet, dass man alle innenpolitischen Partner in den ganzen Prozess mit einbezieht. Wir müssen eine Aussenpolitik entwickeln, die mit sämtlichen Partnern – die Kantone sind wichtige Partner – zusammenarbeitet. Wir brauchen also eine Aussenpolitik des Zusammenwirkens sowohl der Bundesbehörden und des Bundesrates, dieses Parlamentes wie auch der Kantone, der Bevölkerung, der verschiedenen Organisationen und Institutionen. Nur so kann heute eine erfolgreiche Aussenpolitik gemacht werden.

Es ist überhaupt ausser Zweifel, dass heute jegliche aussenpolitische Aktion entscheidende innenpolitische Rückwirkungen hat. Gerade auch eine Politik der Integration bedeutet ja, dass mit der Umsetzung für die Kantone, für die Gemeinden, für alle gesellschaftlichen Organisationen und für die Wirtschaft ganz neue Verhältnisse entstehen werden. Es ist wichtig, dass wir ein neues Verständnis dieses Zusammenwirkens entwickeln.

Hier möchte die SP-Fraktion ganz besonders auch dem scheidenden Aussenminister danken, dass er diese Zusammenhänge begriffen und in den letzten Jahren eigentlich ohne gesetzliche und formelle Grundlagen eine Praxis des Zusammenwirkens im Interesse unserer Aussenpolitik entwickelt hat. Es ist ganz wichtig, dass wir das sehen, unabhängig davon, wie wir heute entscheiden, ob wir auf diesen Gesetzentwurf eintreten oder nicht.

Die Mehrheit unserer Fraktion spricht sich für Eintreten aus, nicht zuletzt auch deshalb, weil man über Jahre mit der Konferenz der Kantonsregierungen zusammengearbeitet hat und sie der Auffassung ist, dass es eine gute Zusammenarbeit war. Dieses Gesetz stellt selber eine Frucht dieser Zusammenarbeit dar. Von daher könnte ein Nichteintreten in einem gewissen Sinne angesichts dieser guten Bemühungen auch als Affront verstanden werden.

Eine starke Minderheit ist aber der Meinung – wie die Kommissionssprecher das auch zum Ausdruck gebracht haben –, dass dieses Gesetz, so wie es uns heute präsentiert wird, zu spät kommt. Unterdessen haben Volk und Stände am letzten Sonntag die neue Bundesverfassung gutgeheissen; Frau Nabholz hat darauf hingewiesen. Artikel 55 dieser Verfassung schreibt jetzt sogar auf Verfassungsstufe genau das fest, was der Kerngedanke dieses Zusammenwirkens mit den Kantonen in diesem Gesetz zum Ausdruck bringt. Wir haben das jetzt auf der Ebene der Verfassung noch viel stärker zum Ausdruck gebracht. Die Kantone müssen also nicht mehr befürchten, dass allenfalls eine neue Praxis eingeführt wird und dass das, was sie erstritten haben, jetzt wieder verlorengehen könnte. Es ist jetzt rechtlich sogar auf Verfassungsebene gesichert.

Wir sind also folgender Auffassung: So, wie dieses Gesetz angelegt ist – es ist ja nicht ein Vollzugsgesetz für die Verfassungsbestimmung, sondern ein generell-abstraktes Grundsatzgesetz, wie ein Gesetz an sich sein sollte –, hält es das Prinzip dieses Zusammenwirkens fest. Dieses Prinzip ist aber bereits auf Verfassungsstufe festgelegt.

Fazit: Die SP-Fraktion wird mit einer knappen Mehrheit für Eintreten stimmen. Eine starke Minderheit ist der Auffassung, dass wir dieses Gesetz nicht brauchen. In jedem Fall sind wir der Auffassung: Wenn der Rat entgegen der Empfehlung der Kommissionmehrheit heute dennoch auf die Vorlage eintritt, müssen wir dieses Gesetz an die Kommission zurückweisen, damit dann auch die konkrete Ausgestaltung noch einmal gründlich überprüft und angepasst werden kann.

Es geht nicht nur einfach darum, dass wir den Kantonen und der Konferenz der Kantonsregierungen die Reverenz erweisen. Wir müssen dann diese Kantone auch in die Pflicht nehmen, damit sie ihrerseits bereit sind, mit ihren «Gliedstaaten», ihren Gemeinden, und ihrer Bevölkerung zusammenzuwirken. Es braucht nämlich auch eine demokratische Abstützung dieser kantonalen Gremien, vor allem auch der Konferenz der Kantonsregierungen. Wir könnten dem Grundsatz des Zusammenwirkens im Gesetz gar nicht gerecht werden, wenn wir das nur formell an die Konferenz der Kantons-

regierungen weitergeben und meinen, wir hätten damit dem Anspruch Rechnung getragen, dass Aussenpolitik nur erfolgreich sein kann, wenn wirklich sämtliche Partner in diesem Bundesstaat, sämtliche Behörden und die Bevölkerung, von allem Anfang an mit einbezogen sind.

In diesem Sinne empfiehlt eine Mehrheit der SP-Fraktion Eintreten. Sie möchte dann aber zu diesem Gesetz in einer späteren Beratung ganz entschieden wichtige Korrekturen anbringen.

Rychen Albrecht (V, BE): Die SVP-Fraktion ist klar und deutlich gegen dieses Gesetz und empfiehlt Nichteintreten.

Die Mitsprache und Mitentscheidung der Kantone bei der Aussenpolitik, ihre Möglichkeiten der Mitgestaltung sind für uns wichtig und selbstverständlich. Sie nehmen sogar an Bedeutung zu, genau gleich, wie auch die Bedeutung einer Mitgestaltung durch das Parlament zunimmt. Hier ist aber eine Vorlage zu beurteilen, die die SVP-Fraktion als völlig unnötig erachtet. In der neuen Verfassung, die jetzt vom Volk angenommen wurde, ist ja genau dieses Anliegen verankert – deutlich und stark. Dort wird den Kantonen die Mitsprache bei der Aussenpolitik ausdrücklich garantiert, was so auch richtig ist.

In diesem Gesetz gibt es allzu viele Selbstverständlichkeiten der alltäglichen Politik. Da heisst es z. B., die Kantone seien «zu informieren», «anzuhören». Aus unserer Sicht braucht es dazu kein Spezialgesetz. Dies wird durch die Behörden, die im Amt sind, so gepflegt. Ich bin überzeugt, dass der Bundesrat und die Kantone mit ihren Regierungen und Parlamenten ihre Zusammenarbeit auch ohne dieses Gesetz weiterentwickeln können. Für die SVP-Fraktion ergibt sich eindeutig das Fazit, dass dies ein unnötiges Gesetz ist und dass die Verfassungsgrundlage reicht.

Zusammengefasst: Die Kantone haben genügend Mitsprache; diese Mitsprache ist erwünscht und wichtig. Aber dazu braucht es kein spezielles Gesetz. In diesem Sinne empfiehlt die SVP-Fraktion dem Rat Nichteintreten.

Wiederkehr Roland (U, ZH): Herr Bundesrat, zuerst möchte ich gerne die Gelegenheit benützen – Ihren letzten Auftritt hier im Rat, meinen ersten als Mitglied der Aussenpolitischen Kommission –, um Ihnen ganz herzlich für Ihre Arbeit als Aussenminister zu danken. Sie haben sich im Laufe Ihrer Amtszeit aus eigener Erfahrung und Anschauung mehr und mehr für die Rechte von Minderheiten eingesetzt, für Demokratisierung, «institution and capacity building», um diese neudeutschen Wörter zu gebrauchen. Als OSZE-Präsident im besonderen sind Sie zu einem Vorreiter für Menschenrechte geworden. Ganz herzlichen Dank dafür!

Nach den Erfahrungen aus den Wahlen und Abstimmungen des letzten Sonntags muss ich allerdings sagen, dass wir uns jetzt auch ganz intensiv mit den Menschenpflichten auseinandersetzen müssen und an ihnen zu arbeiten haben.

Zum Thema Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes: Die LdU/EVP-Fraktion unterstützt den Nichteintretensantrag der Kommissionmehrheit. Wir halten das vorgeschlagene Gesetz nicht nur für überflüssig, sondern auch für schädlich. Dies aus den folgenden Gründen:

1. Das Vernehmlassungsverfahren soll nicht verrechtlicht werden. Das Vernehmlassungsverfahren ist ein relativ informeller Meinungsaustausch zwischen dem Bundesrat und interessierten Kreisen. Es gibt keine Regeln, wie z. B. die einzelnen Meinungsäusserungen zu gewichten sind, und es kann sinnvollerweise auch keine solchen Regeln geben. Wie Vernehmlassungsverfahren im Einzelfall durchgeführt und ausgewertet werden, ist eine Frage der politischen Klugheit. Klugheit kann man nicht gesetzlich verordnen. Ein sinnvolles rechtliches Schema für alle Fälle kann es nicht geben, und in diesem Sinne ist das Gesetz schädlich.

2. Der Bundesrat wird doch aus Eigeninteresse die Kantone immer dann anhören, wenn es nötig ist. Der Bundesrat weiss spätestens, seit er die Abstimmung über die Beschaffung der persönlichen Ausrüstung der Wehrmänner verloren hat, dass Regierungsrätinnen und -räte gefährliche Abstimmungsgegner sein können. Er wird rechtzeitig versuchen, mit den Kan-

tonen das Gespräch zu suchen. Sollte der Bundesrat so unklug sein und das Gespräch mit den Kantonen nicht suchen, nützt das Gesetz nichts. Dann wäre er nämlich auch so unklug und würde die Meinungen der Kantone nicht berücksichtigen. In diesem Sinne ist das Gesetz überflüssig.

3. Das Gesetz will den Kantonen ein Mitspracherecht in der Aussenpolitik verschaffen. Ursprünglich hatten die Kantone Kompetenzen – das ist ja der Sinn des Föderalismus –, heute wollen sie mehr und mehr Mitspracherechte. Das ist kein sinnvoller Föderalismus.

4. Die Kantone haben berechnete Ansprüche an den aussenpolitischen Apparat des Bundes; es sind dies Ansprüche auf diplomatische Unterstützung, wenn es gilt, kantonale Kompetenzen wahrzunehmen. Das geht von der Papierbeschaffung bei Wegweisungen und Ausschaffungen bis hin zur Zusammenarbeit mit Gemeinwesen jenseits der Landesgrenze. In letzterem Fall können Kantone die Unterstützung der Eidgenossenschaft brauchen, wenn man mit dem jeweiligen regionalen Partner nicht weiterkommt und es Interventionen beim jeweiligen Zentralstaat braucht. Hier könnte der Bund mehr tun, und er sollte auch mehr tun. Dieses wirkliche Anliegen wird jedoch in diesem Gesetz nicht berücksichtigt.

Aus all diesen Gründen lehnen wir das Gesetz ab. Wenn wir nicht kluge Bundesräte wählen, nützt es auch nichts, wenn wir ihnen nachher in Gesetzen detaillierte Verhaltensvorschriften mitgeben. Unsere Fraktion kritisiert den Bundesrat gelegentlich; das ist legitim. Ein solches Gesetz ist aber eigentlich eine vernichtende Kritik an der Fähigkeit des Bundesrates. Man sagt ihm nämlich, er verstehe nichts von schweizerischer Politik, und wenn man ihm nicht alles aufschreibe, dann lerne er es auch nicht. Eine derartige Kritik ist nicht gerechtfertigt. Wir lehnen dieses Gesetz ab, weil wir an die minimale Weisheit des Bundesrates glauben.

Gysin Remo (S, BS), Berichterstatter: Verschiedenes möchte ich noch einmal kurz klarstellen.

Erstens gibt es bei dieser Gesetzesvorlage ein zeitliches Problem. Ihre Entwicklung begann nämlich 1992, und sie ist jetzt durch die neue Bundesverfassung überholt worden. Wenn Sie im Amtlichen Bulletin die Beratungen des Ständerates verfolgen, sehen Sie den Zwiespalt, der aufgrund dieser Zeitproblematik entstanden ist, ganz deutlich. Die Gesetzesvorlage ist überholt. Wir dürfen in einer Gesetzesvorlage, die wir heute verabschieden, nicht hinter den Text der Bundesverfassung zurückgehen. Das ist das eine Wichtige: Wir kommen zu spät mit diesem Gesetz.

Zweitens stellt sich nicht die Frage, wie es von einzelnen Sprecherinnen und Sprechern suggeriert wurde, ob sich die Kantone an der Aussenpolitik beteiligen sollen oder nicht. Es ist ganz klar: Die Kantone sollen sich zukünftig in verstärkter Weise daran beteiligen. Die Frage ist aber: Mit wie vielen Organen und auf wie vielen unterschiedlichen Ebenen soll diese Beteiligung erfolgen? Es gibt die Kantonsparlamente und die Exekutive in den Kantonen, die KdK – eine Zwischenebene – und schliesslich den Ständerat, eine Kantonsvertretung auf Bundesebene. Mit dieser Gesetzesvorlage würde ein Spannungsfeld entstehen, das wir nicht schaffen dürfen. Ich habe auch den Eindruck gehabt, dass die Vertreter der KdK, die wir angehört haben, über Artikel 55 der neuen Bundesverfassung nicht im Bild waren.

Ich möchte ganz kurz Frau Stamm antworten. Es stimmt nicht, dass die Kantone einmütig und einstimmig für diese Vorlage sind: Der Ständerat hat nicht einstimmig beschlossen, und die Bevölkerung der Kantone und die Kantonsparlamente haben überhaupt nicht Stellung genommen. Mit der KdK hat sich eben ein exekutivlastiges Sonderorgan zu Wort gemeldet. Sie haben andererseits recht, Frau Stamm, wenn Sie verlangen, dass sich die Bundesversammlung, dass sich der Nationalrat verstärkt und vermehrt Gedanken über die Aussenpolitik und über das aussenpolitische Dreieck Bundesrat/Bundesversammlung/Kantone macht. Aber bitte beachten Sie das Dreieck; Sie heben einen Strang heraus, der aus den genannten Gründen nicht prioritär zu regeln ist. Dort, wo wir prioritär nachdenken müssen, sind wir selbst betroffen, nämlich mit den Artikeln 166 und 184 der neuen Bundesverfassung.

Wenn der Nationalrat zu «Partnership for Peace» der Nato oder zu einem OSZE-Beitritt nichts zu sagen hat, dann ist dort der Wurm drin und nicht anderswo.

Herrn Eggly möchte ich sagen: Den Kantonen wird mit dem Nichteintreten nichts weggenommen – im Gegenteil: Es wird gestützt auf Artikel 55 der neuen Bundesverfassung die Türe für allfällige zukünftige Regelungen etwas geöffnet. Geht doch Artikel 55 weiter als dieses Gesetz. In einem Satz: Eine Regulierung, die reguliert, was schon bestens läuft und anderswo – in der neuen Bundesverfassung – fortschrittlicher reguliert ist, braucht es nicht.

Ich bitte Sie im Namen der APK noch einmal, nicht auf die Vorlage einzutreten; die APK hat ihren Beschluss mit 16 zu 4 Stimmen gefasst.

Gestatten Sie auch mir, im Namen der APK an dieser Stelle Herrn Bundesrat Cotti für die fruchtbare, offene Zusammenarbeit zu danken. Wir hätten Ihnen gerne diese letzte Blume auch noch ins Bouquet gesteckt, aber sie ist eben schon verdorrt. Der Blumenstrauß, den Sie nach Hause tragen, ist gespickt mit bunten Blumen: Es ist die Entwicklungspolitik, es ist die humanitäre Politik, es ist Ihr Einsatz für die Menschenrechte, es ist die Art und Weise, wie Sie das Präsidium der OSZE geführt haben, die Richtung, die Sie eingeschlagen haben, der Bogen auch, den Sie geschlagen haben für die zukünftige schweizerische Aussenpolitik – im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen und auch in Richtung Vereinte Nationen.

Ich danke Ihnen herzlich, Herr Bundesrat!

Tschopp Peter (R, GE), rapporteur: Une brève remarque autour du manque de forme qu'évoque M. Eggly dans la façon dont la majorité de la commission aurait pris, sans trop réfléchir aux conséquences, la décision de ne pas entrer en matière.

Nous avons eu, M. Eggly doit le savoir, une discussion très approfondie avec les représentants des cantons. Je crois que c'est plutôt eux qui manquaient un peu de forme, puisque, comme vient de le dire mon préopinant, il est clairement ressorti qu'ils ne connaissaient pas les termes de l'article 55 de la nouvelle constitution. Ils ont mis beaucoup de fougue à nous expliquer la nécessité de ce code de conduite, puisque c'est ça: ce projet est un code de conduite devenu caduc avec l'acceptation par le peuple et les cantons de la nouvelle constitution.

Et qu'on ne parle pas de camouflet, puisque finalement, personne ne conteste l'impérieuse nécessité des cantons à participer à l'élaboration de la politique extérieure. Par contre, quelques membres de la Commission de politique extérieure ont le sentiment que les cantons, qui sont très prompts à dire qu'il y a des «déficits de démocratie», comme on aime à dire maintenant, dans le fonctionnement des instances fédérales et cantonales, pêchent par défaut de démocratie quelquefois dans leur propre maison puisque la Conférence des gouvernements cantonaux n'est pas que je sache – non-juriste que je suis – un chef-d'oeuvre de démocratie.

Finalement, je crois qu'on peut vraiment sans dommage faire l'économie de ce texte redondant par rapport à la nouvelle disposition constitutionnelle. On peut, sans que cela occasionne un drame confédéral, suivre la pratique actuelle très respectueuse des cantons, tout en reconnaissant qu'il y a aussi le problème d'une éventuelle surreprésentation des acteurs qui se mêlent de politique extérieure, face à l'impérieuse nécessité d'être rapide et d'avis de l'à-propos dans ce domaine.

Cotti Flavio, Bundesrat: Ich stelle fest, dass es in den verschiedenen Aussagen der Redner eine Reihe von Elementen gibt, die ich als etwas widersprüchlich bezeichnen muss. Ich beginne mit der Aussage von Herrn Vollmer, der gesagt hat, der Bundesrat wende ja dieses Gesetz schon an; die Mitsprache der Kantone sei gewährleistet, und es brauche das Gesetz nicht. Herr Wiederkehr hat sogar gesagt, sollte man das Gesetz annehmen, so wäre das eigentlich eine Kritik am Bundesrat, von dem man nicht mehr erwarte, dass er die jet-

zige provisorische Anwendung des Gesetzentwurfes weiterführe.

Alle haben hier festgestellt: Die Mitwirkung der Kantone ist eine Selbstverständlichkeit. Alle wollen die Mitwirkung der Kantone. Aber dann stelle ich mir die Frage: Warum sollte diese Mitwirkung nicht durch ein kurzes, straffes Gesetz definitiv verankert werden, durch ein Gesetz, welches natürlich auch eine Anwendung des neuen Verfassungsartikels wäre? Wieso – wenn diese wesentlichen Grundsätze ja von allen geteilt werden – darf das nicht über ein einfaches Gesetz definitiv festgelegt werden?

Herr Vollmer hat natürlich recht: Dieser Gesetzentwurf müsste, wenn Sie darauf eintreten, noch an die Kommission gehen. Die Kommission müsste ihn dann noch einmal vertieft, im Detail, prüfen. Aber heute geht es ja schliesslich um den Grundsatz. Dieser Grundsatz kann ja wirklich nur heissen: Mitarbeit, Mitsprache der Kantone in einer Art und Weise, wie der Bundesrat diese Mitsprache seit Jahren in enger Tuchfühlung mit den Kantonen auch tatsächlich vorbereitet hat.

Je ne veux pas revenir en arrière, à notre rapport sur la politique extérieure de 1993, et en particulier au rapport du Conseil fédéral sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, que nous avons présenté au Parlement le 7 mars 1994 et dont le Parlement a pris connaissance avec pleine approbation. C'est à partir de là que le Conseil fédéral, dans un groupe de travail paritaire avec les cantons, est parti vers l'élaboration d'un projet de loi. Et, sachez-le, nous avons eu pas mal de difficultés avec les cantons dans l'élaboration de cette loi. En effet, à un certain moment, les autorités cantonales semblaient revendiquer une participation du point de vue structurel et des pouvoirs donnés aux cantons qui allait au-delà des bases constitutionnelles. Le Conseil fédéral a toujours dit: «Nous voulons une loi qui établisse une procédure, mais nous ne voulons pas une loi qui élargisse de quelque manière que ce soit les pouvoirs des cantons ou qui atténue les compétences de la Confédération et en particulier du Conseil fédéral dans le domaine de la politique étrangère.»

Finalmente, nous sommes arrivés à un accord dans le sens du Conseil fédéral, qui a trouvé l'approbation de tous les cantons. Je tiens à le rappeler. Le Conseil national va décider dans quelques minutes au sujet d'un domaine que tous les cantons, sans exception, que ce soient les plus grands ou les plus petits, prônent en tant qu'élément essentiel. Je me permets de dire alors que c'est la vision de notre Confédération qui est en jeu; c'est au fond la vision du rôle institutionnel des cantons dans notre politique en général qui est en jeu ici. Je dois dire que lorsque Mme Nabholz – je ne sais plus si c'était elle – parlait de frustration, je suis sûr – j'ai été moi-même aussi conseiller d'Etat – que les cantons ressentiraient un profond sentiment de frustration si le Conseil national, aujourd'hui, par un acte que je ne pourrai considérer que comme arbitraire, devait dire non à quelque chose d'élémentaire, d'essentiel, qui est déjà appliqué aujourd'hui, vous l'avez dit à juste titre, mais qu'un Conseil fédéral, peut-être moins sensible à la réalité institutionnelle de ce pays, pourrait un jour appliquer de manière moins constante et moins exemplaire.

Alors, croyez-moi, la décision que vous allez prendre va bien au-delà de la simple procédure de participation cantonale au dialogue. La décision que vous allez prendre aujourd'hui est de haute signification politique. Le Conseil national est libre d'en décider, mais en tant qu'ancien conseiller d'Etat, je tiens à vous dire qu'il s'agit bien plus que simplement des mots qui sont contenus dans cette loi. Ceux qui croient vraiment à notre fédéralisme, ceux qui croient vraiment à l'importance institutionnelle de nos cantons ne peuvent pas se cacher qu'il s'agit ici d'un sujet très, très important. Et comme M. Steffen parlait de notre fédéralisme, je lui demande pourquoi il veut rejeter une loi et donner de cette manière un camouflet – cela a été dit –, une gifflade aux cantons qui ne méritent vraiment pas cela.

Voilà, j'en ai terminé. Je remercie tous celles et ceux qui ont rappelé, encore une fois, que je suis pour la dernière fois ici, dans cette salle, aujourd'hui, en tant que conseiller fédéral.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit (Eintreten)	93 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Nichteintreten)	59 Stimmen

Präsidentin: Ja bedeutet Zustimmung zum Antrag der Mehrheit auf Nichteintreten, nein bedeutet Zustimmung zum Antrag der Minderheit auf Eintreten. (*Unruhe*)
Wir wiederholen die Abstimmung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit (Eintreten)	81 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Nichteintreten)	80 Stimmen

Präsidentin: Das Geschäft geht an die Kommission zur Detailberatung. Sie haben der Minderheit und dem Bundesrat zugestimmt und damit Herrn Bundesrat Cotti hier im Rat eine letzte Freude bereitet.

Herr Bundesrat Cotti, Sie haben soeben zum letzten Mal vor unserem Rat gesprochen. Wir konnten uns einmal mehr von Ihrer Eloquenz, von Ihrer Überzeugungskraft und von Ihrem Engagement für die Geschäfte des Bundesrates überzeugen. Sie haben sie hier im Parlament immer mit grosser Kompetenz vertreten. Ich danke Ihnen im Namen des Nationalrates nochmals ganz herzlich für Ihr grosses Engagement und wünsche Ihnen alles Gute für eine hoffentlich etwas ruhigere Zukunft! (*Beifall*)

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

98.063

Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung

Immunité de M. Keller Rudolf, conseiller national. Levée

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1998, Seite 2760 – Voir année 1998, page 2760
Beschluss des Ständerates vom 1. März 1999
Décision du Conseil des Etats du 1er mars 1999

Antrag der Kommission

Festhalten (die Immunität aufheben)

Antrag Steffen

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(die Immunität nicht aufheben)

Schriftliche Begründung

Mit der Minderheit der Kommission für Rechtsfragen unseres Rates bin ich der Meinung, hier sollte der Nationalrat dem Beschluss des Ständerates folgen.

Die Debatte im Ständerat muss als ausgewogen und sachbezogen bezeichnet werden, nachdem unser Rat dieses Geschäft am 17. Dezember 1998 leider ohne Debatte in Kategorie IV behandelte; nachdem unsere Kommission in ihren vorbereitenden Sitzungen – Ende letzten Jahres wie im März dieses Jahres – sehr emotional diskutierte, und nachdem die Forderung nach Statuierung eines Exempels unübersehbar geworden ist.

Die Abstimmungsergebnisse in der Kommission des Ständerates (7 zu 1 Stimmen) und im Ständerat (27 zu 15 Stimmen)

für Nichtaufheben der Immunität unseres Kollegen Keller erstaunen insbesondere dann, wenn man die Tatsache berücksichtigt, dass die einzelnen Mitglieder der Kommission und des Ständerates von den verschiedensten Seiten unter massivsten Druck gerieten – Druck, der an Nötigung grenzte.

Sollte unser Rat heute ohne Debatte an seinem Beschluss festhalten, könnte ihm der Vorwurf wohl nicht erspart bleiben, es sei dieser Beschluss ein Racheakt gegenüber einem Kollegen aus einer kleinen Oppositionspartei. Offensichtlich ist auch schon geplant, die Kollegen im Ständerat im Hinblick auf ihren künftigen Entscheid – in den Fraktionen und von aussen – massiv zu bearbeiten.

Ich bitte Sie, dem Ständerat zu folgen und zu beschliessen, die Immunität von Nationalrat Keller nicht aufzuheben.

Proposition de la commission
Maintenir (lever l'immunité)

Proposition Steffen
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
(ne pas lever l'immunité)

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Wir stehen im Differenzbereinigungsverfahren beim Geschäft über die Aufhebung der Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Bekanntlich sprach sich der Ständerat mit 27 zu 15 Stimmen gegen die Aufhebung der Immunität aus. In der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen war der Beschluss mit 7 zu 1 Stimmen gefallen.

Falls die Differenz bestehenbleibt, wird sie gemäss Entscheid des Büros des Nationalrates nach Artikel 21 des Geschäftsverkehrsgesetzes bereinigt. Wenn wir festhalten, was die Kommission für Rechtsfragen Ihnen beantragt, geht das Geschäft an den Ständerat. Wenn der Ständerat auch festhält, wird diese Entscheidung endgültig sein und das Geschäft aus Abschied und Traktanden fallen.

Die Kommission für Rechtsfragen beantragt Ihnen mit 16 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung, an der Aufhebung der Immunität von Kollege Keller festzuhalten.

Wir haben die Elemente, die zu dieser Entscheidung geführt haben, letztes Mal gründlich diskutiert. Die Kommission ist nach wie vor der Meinung, dass der öffentliche Aufruf, von Nationalrat Keller Rudolf unterschrieben, die Tatbestände laut Artikel 261bis Absatz 1 des Strafgesetzbuches wahrscheinlich erfüllt. Durch den Aufruf wurden jüdische Geschäftsleute im Sinne dieser Bestimmung diskriminiert. Die Kommission ist auch heute der Meinung, dass die ungestörte Ausübung des Nationalratsmandates und die Meinungsäusserungsfreiheit des Parlamentsmitgliedes an der Antirassismusstrafnorm ihre Grenze zu finden haben. Deshalb ist die Möglichkeit für eine Strafuntersuchung zu schaffen.

Die Mehrheit des Ständerates beurteilte die strafrechtliche Erheblichkeit des Handelns von Nationalrat Keller Rudolf anders. Sie war aus verschiedenen Gründen eher der Meinung, die Strafnorm sei wahrscheinlich nicht erfüllt; das Verhalten sei zu rügen, die Immunität aber nicht aufzuheben. Deshalb beschloss sie, die Immunität nicht aufzuheben.

Diese Argumentation, die im Amtlichen Bulletin nachzulesen ist, konnte unsere Kommission nicht überzeugen.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie, an der Aufhebung der Immunität von Nationalrat Rudolf Keller festzuhalten.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: A la suite de la décision du Conseil des Etats, par 27 voix contre 15, de ne pas lever l'immunité parlementaire de M. Keller Rudolf, conseiller national, votre Commission des affaires juridiques vous recommande, par 16 voix contre 6 et avec 1 abstention, de maintenir votre décision et de lever l'immunité de la personne précitée.

Votre commission a examiné ce qu'il en était des problèmes de procédure. Par 12 voix contre 9 et avec 2 abstentions, elle a estimé qu'en cas de divergences entre les deux Chambres, la procédure ordinaire d'élimination des divergences avec une Conférence de conciliation à la fin du processus devait avoir lieu. Mais la Commission des affaires juridiques du

Conseil des Etats et le Bureau de notre Conseil ont au contraire estimé que c'est la procédure simplifiée selon l'article 21 de la loi sur les rapports entre les Conseils qui s'applique. En l'état, on s'en tiendra donc à la procédure simplifiée et on verra par la suite si le problème de procédure se pose de nouveau.

Sur le fond, la majorité de la commission a été étonnée des arguments utilisés par le Conseil des Etats pour justifier sa décision. D'abord, il ne nous semble pas soutenable de prétendre que M. Keller a agi par négligence. Il a signé un appel et l'a distribué soigneusement à toutes les adresses de presse. Les termes «américains et juifs» reviennent à trois reprises dans le texte. M. Keller est parlementaire et, au plan professionnel, il est cadre dans une société d'assurance. C'est donc un homme qui sait ce que les mots veulent dire. Il ne pratique pas comme un poète surréaliste l'écriture automatique sous l'influence de la mescaline. Il n'est donc pas pertinent d'évoquer une négligence de sa part.

Il n'est pas non plus raisonnable d'excuser, même un tant soit peu, un acte qui est profondément discriminatoire à l'égard des juifs en invoquant la situation politique tendue qui existait en relation avec ce qui se passait au USA. Le racisme est précisément dangereux et en tout premier lieu dans la vie politique. Il est porteur de violence et, en dernière analyse, de barbarie. C'est donc dans la vie politique qu'il faut d'abord combattre ce fléau.

De manière générale, on peut reprocher au Conseil des Etats – et cela a été fait de manière assez large dans l'opinion publique – qu'il a pris une position de juge dans cette affaire, alors que ce n'est pas son rôle. Nous devons simplement examiner si l'affaire est suffisamment grave. Dans le cas particulier, elle est suffisamment grave pour que nous maintenions notre décision de lever l'immunité parlementaire de M. Keller.

Le Parlement fédéral a ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Nous avons donc une obligation internationale à appliquer les dispositions du Code pénal y relatives, à les appliquer au Parlement lui-même et à ses membres. Surtout, nous avons des obligations à l'égard des minorités qui, dans notre pays, peuvent être victimes de discriminations raciales. En l'occurrence, il s'agit de la communauté juive et celle-ci, même si elle est restée discrète, a ressenti comme une véritable insulte ce qui s'est passé au Conseil des Etats.

Finalement, nous devons prendre la lutte contre le racisme au sérieux. Les événements du Kosovo démontrent une fois de plus que le racisme ou l'exclusion ethnique a une potentialité monstrueuse de dérapages et de crimes.

Certains, au Conseil des Etats, ont reproché à notre Conseil d'avoir délibéré dans un climat émotionnel. Nous pensons que l'on peut à la fois ressentir une émotion et simultanément décider de manière cohérente.

Nous vous demandons donc de maintenir la décision de notre Conseil.

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 2966)

Für den Antrag der Kommission stimmen:
Votent pour la proposition de la commission:

Aguet, Alder, Ammann Schoch, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Béguelin, Berberat, Blaser, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Comby, de Dardel, Donati, Dormann, Durrer, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Gadiet, Geiser, Genner, Goll, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Kofmel, Kuhn, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meyer Thérèse, Nabholz, Pelli, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Ruffy, Schaller, Schmid Odilo, Semadeni,

Simon, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zapfl, Zbinden (96)

Für den Antrag Steffen stimmen:

Votant pour la proposition Steffen:

Baader, Beck, Binder, Blocher, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Dettling, Dreher, Dünki, Dupraz, Egerszegi, Engelberger, Engler, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Freund, Frey Walter, Fritschi, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Imhof, Kalbermaten, Kühne, Kunz, Maspoli, Maurer, Meier Hans, Moser, Mühlemann, Oehrli, Philipona, Ruckstuhl, Rychen, Schenk, Scherrer Jürg, Schliuer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Zwygart (55)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Eggy, Florio, Gros Jean-Michel, Scheurer (4)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aeppli, Aregger, Bangarter, Baumann Alexander, Bezzola, Bircher, Bonny, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Columberg, David, Debons, Ducrot, Eberhard, Ehrler, Fasel, Fehr Hans, Föhn, Frey Claude, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Hegetschweiler, Herzog, Keller Rudolf, Lachat, Lötscher, Meyer Theo, Müller Erich, Müller-Hemmi, Ostermann, Pidoux, Pini, Rechsteiner Paul, Sandoz Marcel, Spielmann, Steinegger, Tschuppert, Waber, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Ziegler (44)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.402

**Parlamentarische Initiative
(Chiffelle)
Einmalige Abgabe
auf Fusionsgeschäften
Initiative parlementaire
(Chiffelle)
Taxe unique
sur les opérations de fusion**

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 22. Januar 1998

Das Parlament verabschiedet einen dringlichen Bundesbeschluss, der eine einmalige Abgabe auf Fusionsvorgängen von Aktiengesellschaften vorsieht.

Der Abgabesatz kann zwischen 0,1 und 1 Prozent der Bilanz der durch die Fusion entstandenen neuen juristischen Person betragen. Er wird festgelegt namentlich nach dem Gewinn, den die Aktionärinnen und Aktionäre der fusionierten Unternehmen erzielen, und nach der Anzahl der Arbeitsplätze, die infolge der Fusion voraussichtlich abgebaut werden.

In den Fällen, in denen es erwiesen ist, dass die Fusion für die Erhaltung der Arbeitsplätze unerlässlich ist, könnte das Unternehmen, das durch den Zusammenschluss entsteht, von der Abgabe befreit werden.

Texte de l'initiative du 22 janvier 1998

Le Parlement adopte un arrêté fédéral urgent posant le principe d'une taxe unique sur les opérations de fusion concernant des sociétés anonymes.

Le taux de cette taxe pourra varier entre 0,1 et 1 pour cent du bilan de la nouvelle personne morale ainsi instituée et sera fixé en fonction notamment du bénéfice réalisé par les actionnaires des sociétés fusionnées et du nombre prévisible d'emplois supprimés ensuite de la fusion.

Dans les cas où il est toutefois établi qu'une fusion est indispensable au maintien des emplois des entreprises concernées, l'entreprise fusionnée pourrait bénéficier d'une exemption totale de la taxe.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Stucky Georg (R, ZG) unterbreitet im Namen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 1. September 1998 die von Nationalrat Chiffelle am 22. Januar 1998 eingereichte parlamentarische Initiative gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeprüft.

Diese Initiative verlangt eine einmalige Abgabe auf Fusionsgeschäften von Aktiengesellschaften. Der Satz dieser Abgabe würde – je nach dem von den Aktionären des fusionierten Unternehmens erzielten Gewinn und der Anzahl der infolge der Fusion abgebauten Arbeitsplätze – zwischen 0,1 und 1 Prozent betragen.

Begründung der Initiative

Es ist offensichtlich: Fusionen von meist schon vorher blühenden Unternehmen verursachen wahrhaftige sozioökonomische Erdbeben. Sie werden einzig im Interesse der Aktionärinnen und Aktionäre der beteiligten Unternehmen beschlossen.

Deshalb ist es notwendig, Mechanismen einzuführen, die sowohl abschrecken als auch die beteiligten Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Mit einer einmaligen Abgabe mit variablem Satz je nach Umständen lässt sich dieses Ziel erreichen. Eine völlige Befreiung von dieser Abgabe ist in begründeten Fällen möglich.

Wenn dagegen die Umstrukturierung zur Erhöhung von bereits grossen Gewinnen (Cash-flow) führt, dann kann die neu entstandene juristische Person auch für die sozialen Kosten aufkommen, die sie verursacht. So für die bedeutenden Steuerausfälle, die entstehen, weil sie die Möglichkeit hat, die gesamten auf die Fusion zurückgehenden Umstrukturierungskosten abzuziehen.

Erwägungen der Kommission

1. Stand der Arbeiten der Bundesversammlung zum gleichen Gegenstand

Nationalrat Chiffelle hat bereits am 18. Dezember 1997 eine gleich wie diese Initiative lautende Motion (97.3642 «Einmalige Abgabe auf Fusionsgeschäften») eingereicht, die der Bundesrat in seiner Antwort vom 2. März 1998 zur Ablehnung empfiehlt.

Der Nationalrat lehnte am 20. März 1998 auf Empfehlung des Bundesrates das Postulat Tschopp vom 18. Dezember 1997 (97.3635 «Kapitalmehrwertbesteuerung bei Fusionen mit negativer Auswirkung auf die Beschäftigung») ab (AB 1998 N 751). Dieses schlug zwar eine andere Besteuerungsart vor, verfolgte aber sonst das gleiche Ziel wie diese Initiative.

2. Stand der Arbeiten der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat mit Schreiben vom 17. August 1998 zu dieser Initiative wie folgt Stellung genommen:

«Das Finanzdepartement hat sich kürzlich mit der bereits als Motion Chiffelle (97.3642) eingereichten Forderung nach einer einmaligen Abgabe auf Fusionsgeschäften auseinandergesetzt. Gestützt darauf ist der Bundesrat am 2. März 1998 zum Ergebnis gelangt, dass die betreffende Motion abzuleh-

nen ist. Der seit 1991 feststellbare Trend, Umstrukturierungen (Fusionen, Umwandlungen und Aufspaltungen) nicht durch steuer- und/oder zivilrechtliche Vorschriften zu hemmen, wird kaum eine Kursänderung erfahren. Die Emissionsabgabe wird in solchen Fällen bekanntlich nicht mehr erhoben. Überdies befand sich bis Ende Mai 1998 ein Entwurf zu einem Fusionsgesetz im Vernehmlassungsverfahren; die Ergebnisse desselben werden derzeit ausgewertet. Nach dem Gesetzentwurf sollen insbesondere zivilrechtliche Hindernisse beseitigt und verbleibende steuerrechtliche Hindernisse abgebaut werden. Die angestrebte Besteuerung der Kapitalgewinne in Abhängigkeit von den abgebauten Arbeitsstellen könnte nicht verwirklicht werden. Gegen eine solche sachfremde Verknüpfung sprechen nicht nur verfassungs- und steuerrechtliche Gründe, sondern auch rein praktische Überlegungen.»

3. Erwägungen der Kommission

Der Initiant will Instrumente vorsehen, damit der Staat die Folgen von in der Wirtschaftswelt gefällten Entscheiden besser bewältigen kann. Insbesondere soll den durch Fusionen von Unternehmen verursachten hohen Sozialkosten entgegengewirkt werden. Mit den geforderten Massnahmen sollen auch die Hauptbegünstigten solcher Fusionen – die Aktionäre – zur Verantwortung gezogen werden. Der Initiant lehnt die Argumente des Bundesrates ab. Dieser betrachtet die Forderung, zur Festlegung des Abgabebesatzes den Gewinn der Aktionäre und den Umfang des Stellenabbaus zu bestimmen, als nicht realisierbar. Der Initiant schlägt vor, vom realen Gewinnzuwachs der Aktionäre auszugehen und den voraussichtlichen Stellenabbau aufgrund von Erfahrungswerten zu ermitteln.

Die Kommissionsmehrheit lehnt diese Initiative ab, denn sie ist der Meinung, dass Fusionen und Umstrukturierungen ein Erfordernis der Wirtschaftswelt sind, dem man sich angesichts der zunehmenden Globalisierung nicht entziehen kann. Steuerliche Massnahmen auf diesem Gebiet stellen daher eindeutig ein Hindernis für die wirtschaftliche und betriebliche Entfaltung der Unternehmen dar. Unser Wirtschaftsstandort würde dadurch an Attraktivität verlieren, und die ausländischen Investitionen könnten zurückgehen, was langfristig ebenfalls schädliche sozioökonomische Auswirkungen hätte. Die Schweizer Unternehmen müssen indessen der internationalen Konkurrenz die Stirn bieten können, und es müssen Arbeitsplätze geschaffen werden. Aus diesem Grunde muss unser Wirtschaftsstandort geschützt werden. Daher unterstützt die Mehrheit der Kommission den Entwurf des Bundesrates zum Fusionsgesetz, der gerade diese Stossrichtung aufweist.

Die Kommissionsminderheit ist der Auffassung, dass der Bundesrat die Problematik, welche die Fusionen mit sich bringen, nicht umfassend angeht und dass er bei der Besteuerung der Kapitalgewinne zu zögerlich handelt. Die vorliegende Initiative würde nämlich über eine einmalige Abgabe mit variablem Satz einen Mechanismus einführen, mit dem Unternehmen für die sozioökonomischen Erschütterungen, die solche Zusammenschlüsse mit sich bringen, zur Verantwortung gezogen würden. Dies würde insbesondere dann gelten, wenn Fusionen mit hohen Gewinnausschüttungen verbunden sind. Bei Fusionen, die zur Erhaltung von Arbeitsplätzen nötig sind, wäre eine Befreiung von der Abgabe vorgesehen.

Stucky Georg (R, ZG) présente au nom de la Commission de l'économie et des redevances (CER) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC), la commission a procédé en date du 1er septembre 1998 à l'examen préliminaire de l'initiative parlementaire déposée le 22 janvier 1998 par M. Chiffelle, conseiller national.

Cette initiative demande une taxe unique sur les opérations de fusion concernant des sociétés anonymes. Le taux de cette taxe pourra varier entre 0,1 et 1 pour cent du bilan de la nouvelle personne morale ainsi instituée et sera fixé en fonction notamment du bénéfice réalisé par les actionnaires des

sociétés fusionnées et du nombre prévisible d'emplois supprimés ensuite de la fusion.

Développement de l'initiative

A l'évidence, les fusions d'entreprises le plus souvent déjà florissantes avant que de telles opérations ne soient décidées provoquent de véritables séismes socioéconomiques dans le seul intérêt des actionnaires des entreprises. Il convient dès lors de mettre sur pied des mécanismes à la fois dissuasifs et subsidiairement responsabilisateurs. La redevance unique à taux variable en fonction des circonstances permet d'atteindre ce but. Une exemption totale est possible dans les cas dûment justifiés.

Par contre, lorsque la restructuration a pour conséquence l'augmentation de bénéfices (cash-flow) déjà importants, elle permet de faire supporter à la nouvelle personne morale les coûts sociaux qu'elle engendre ainsi que les importantes diminutions de revenus fiscaux provoqués par la possibilité qui lui est offerte de défalquer l'ensemble des frais de restructuration imputables à la fusion.

Considérations de la commission

1. Etat des travaux de l'Assemblée fédérale sur le même objet

Précédemment, M. Chiffelle, conseiller national, avait déposé le 18 décembre 1997 une motion (97.3642 «Taxe unique sur les opérations de fusion»), ayant la même teneur que la présente initiative, que le Conseil fédéral propose de rejeter dans son avis du 2 mars 1998.

Par ailleurs, le postulat Tschopp (97.3635 «Imposition des plus-values en capital réalisées aux dépens de l'emploi en cas de fusions»), visant le même objectif que la présente initiative, bien que le mode d'imposition diffère, a lui aussi été l'objet d'une proposition de rejet de la part du Conseil fédéral. Le postulat Tschopp a été rejeté par le Conseil national le 20 mars 1998 (BO 1998 N 751).

2. Etat des travaux de l'Administration sur le même objet

Par courrier du 17 août 1998, l'Administration fédérale des contributions a donné son avis comme suit:

«Le Département des finances a récemment examiné la proposition de la motion Chiffelle (97.3642) concernant l'introduction d'une taxe unique sur les fusions. Ses conclusions ont amené le Conseil fédéral à demander le rejet de la motion le 2 mars 1998. En effet, depuis 1991, tout est fait pour que les restructurations (fusions, transformations, scissions) ne soient pas freinées par des prescriptions de droit civil ou de droit fiscal. Le droit de timbre n'est d'ailleurs plus perçu pour les sociétés en restructuration. Et il semble que nous allions continuer dans la même voie. Par ailleurs, un projet de loi sur les fusions a été élaboré, qui doit permettre d'éliminer définitivement tous les obstacles de droit fiscal et civil qui demeurent encore. Ce projet a été soumis à une procédure de consultation qui s'est terminée fin mai 1998. Les résultats obtenus sont actuellement étudiés. Imposer, comme la motion le propose, les gains en capital en prenant en compte le nombre des emplois supprimés serait irréalisable, non seulement pour des raisons liées au droit constitutionnel et au droit fiscal, mais également pour des raisons purement pratiques.»

3. Considérations de la commission

L'auteur de l'initiative veut donner les moyens au pouvoir politique de mieux maîtriser les effets des décisions du monde économique. En l'occurrence, il s'agit de contrer les coûts sociaux importants engendrés par les fusions. Les mesures demandées visent également à responsabiliser les principaux bénéficiaires des fusions, à savoir les actionnaires. L'auteur de l'initiative s'oppose aux arguments du Conseil fédéral, qui qualifie sa demande d'irréalisable quand il s'agit d'évaluer le bénéfice réalisé par les actionnaires et de calculer le nombre d'emplois supprimés pour fixer le taux de la taxe. Il propose de prendre en compte l'augmentation réelle de gain pour les actionnaires et d'effectuer une appréciation empirique en ce qui concerne les suppressions d'emplois.

La majorité de la commission s'oppose à la présente initiative, car elle estime que les fusions et restructurations répondent aux règles du monde économique, auxquelles on ne

peut se soustraire, puisque l'on assiste aujourd'hui à une globalisation. A ce niveau, les mesures fiscales constituent un obstacle, une contrainte pour l'activité des entreprises, tout comme pour leur établissement. Notre place économique risque de perdre de son attractivité et les investissements étrangers risquent de diminuer, ce qui entraînera également des effets socioéconomiques néfastes à long terme. Alors qu'il faut que les entreprises suisses soient fortes face à la concurrence internationale. Il faut créer des places de travail, et, pour cela, notre place économique doit être protégée. La majorité de la commission soutient d'ailleurs le projet de loi sur les fusions du Conseil fédéral, qui va dans ce sens.

La minorité de la commission considère que le Conseil fédéral ne s'attaque pas à la problématique des conséquences des fusions de manière générale et tarde à agir en ce qui concerne plus précisément l'imposition des gains en capital. Pour cela, la minorité soutient l'initiative, qui permettrait de mettre en place au travers d'une taxe unique à taux variable, un mécanisme dissuasif et responsabilisateur face aux fusions et aux chocs socioéconomiques qu'elles engendrent. Surtout que l'on assiste souvent à une explosion des bénéfices après une fusion. De plus, la présente initiative tient compte des cas de fusions nécessaires au maintien des emplois, en accordant une exemption totale de la taxe.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 13 zu 6 Stimmen:

Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Minderheit

(Rennwald, Berberat, Fässler, Goll, Gysin Remo, Rechsteiner Rudolf)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la commission

La commission propose, par 13 voix contre 6:

Majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Minorité

(Rennwald, Berberat, Fässler, Goll, Gysin Remo, Rechsteiner Rudolf)

Donner suite à l'initiative

Fischer-Hägglingsen Theo (V, AG), Berichterstatter: Sie haben zu diesem Geschäft einen schriftlichen Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben erhalten. Daraus ersehen Sie, dass Ihnen die Kommission mit 13 zu 6 Stimmen beantragt, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Sie können auf Seite 3 des Berichtes auch die Erwägungen der Kommission lesen. Aus ihnen ist ersichtlich, dass dieser Vorstoss zu einer Verschlechterung des Wirtschaftsstandortes Schweiz führen und letztlich bezüglich der Sicherung der Arbeitsplätze auch keinen Erfolg haben würde. Ich möchte zu diesen Erwägungen eigentlich keine allzu langen Erörterungen machen und Argumentationen vorbringen, da dieser Vorstoss so unrealistisch ist und so fern vom wirtschaftlichen Geschehen operiert, dass ich Sie eigentlich nur einladen kann, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Fusionen sind im heutigen Wirtschaftsgeschehen in vielen Fällen unumgänglich. Ob sie immer zum Erfolg führen, ist eine ganz andere Frage. Wenn wir zurückschauen, sehen wir, dass bei vielen erfolgreichen Fusionen zu Beginn Arbeitsplätze verloren gingen – Fusionen beginnen meistens mit einem Abbau von Arbeitsplätzen. Dafür konnten andere, gefährdete Arbeitsplätze gerettet und im Laufe der Zeit – bei gutem Geschäftsgang – auch neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Wir sollten bei unserer Wirtschaftspolitik unsere Aufmerksamkeit weniger auf Arbeitsplätze richten, die wegen dem technischen und wirtschaftlichen Wandel nicht gehalten werden können, sondern wir sollten vor allem solche Massnahmen fördern, die zukunftsgerichtete Arbeitsplätze schaffen. Ich denke da vor allem auch an fiskalische Anreize.

Völlig blauäugig ist der Schlusssatz der Initiative, der von einer Befreiung von der Steuer im Falle der Erhaltung der Ar-

beitsplätze spricht. Als ob eine staatliche Stelle bei einer Fusion in prophetischer Weise eruieren könnte, mit welcher Fusion Arbeitsplätze erhalten werden können und mit welcher nicht! Die Fusionsabgabe, wie sie in der Initiative vorgeschlagen wird, würde den Wirtschaftsstandort Schweiz schwächen. Es würden in Zukunft sehr bedeutende Unternehmen ihren Standort nicht mehr in der Schweiz wählen.

Darum bitte ich Sie, dieser Abgabe nicht zuzustimmen und der parlamentarischen Initiative Chiffelle keine Folge zu geben.

Chiffelle Pierre (S, VD): La politique laisse de plus en plus dicter les règles essentielles de l'évolution de la société par l'économie, tout en restant les bras ballants. C'est dans ce contexte que s'inscrit cette initiative parlementaire qui vise les conséquences des opérations de fusion, en particulier à la lumière des deux opérations particulières que nous avons connues ces dernières années: Novartis et UBS.

Cette initiative a pour but d'essayer de donner au monde politique un certain nombre de moyens pour influencer sur le cours des choses ou tout le moins pour avoir la possibilité de mieux maîtriser les effets de certaines décisions qui paraissent être prises par l'économie uniquement dans son propre intérêt, sans tenir compte des conséquences de son fonctionnement sur l'ensemble de la société.

Personne ne saurait contester que ces opérations de fusion entraînent des coûts sociaux importants à court et à moyen terme, sans aucune prise de responsabilité ou de participation à ces conséquences de la part des très importants bénéficiaires que sont pourtant les actionnaires des sociétés qui fusionnent. De surcroît, chacun admettra aussi que les fusions, du moins les grandes, entraînent pour les collectivités publiques des pertes fiscales importantes, en raison de la possibilité de déduire l'ensemble des frais relatifs à la fusion. Si nous sommes à même de nous entendre sur ce constat, encore faut-il lancer une discussion sur les remèdes que nous pourrions y apporter. Ma proposition tient compte de la spécificité des fusions au-delà des pures questions d'assiette fiscale que poserait par exemple l'imposition des gains en capitaux. On ne peut pas confondre, comme paraît vouloir le faire le Conseil fédéral dans sa réponse à la motion 97.3642 déposée parallèlement sur le même sujet, l'impôt sur les gains en capitaux avec cette proposition. En effet, cette dernière imagine une fourchette située entre 0,1 et 1 pour cent du bilan de la société fusionnée. L'acte de taxation et sa mesure seraient notamment fonction du bénéfice réalisé par les actionnaires et du nombre prévisible d'emplois supprimés ensuite de la fusion.

D'aucuns affirment sans rire que les fusions servent en fin de compte à préserver des emplois. La suite que vous donneriez à cette initiative parlementaire permettrait de commencer à examiner maintenant quelles ont été les conséquences réelles des fusions Novartis et UBS sur les emplois ainsi que les coûts collectifs directs et indirects qu'elles ont véritablement engendrés.

Je considère qu'on me fait un procès d'intention en disant qu'en réalité je préconise un impôt sur les bénéfices en capital. La question du bénéfice des actionnaires ne doit être qu'un des indicateurs permettant de fixer la taxe unique dans la fourchette variant de 0,1 à 1 pour cent du bilan. Il s'agit de tenir compte également de la prévisibilité des pertes d'emplois et de l'importance générale du processus de fusion qui devrait faire l'objet d'une taxation.

Je voudrais répondre également à un autre argument qui consiste à dire que, de toute manière, même si on admettait ce principe, il serait totalement impraticable, puisqu'on ne peut pas savoir si les actionnaires, dans l'hypothèse où les cours des actions de l'entreprise se seraient envolés, ont véritablement tiré leurs bénéfices et s'ils les ont vendues. Je crois que cet argument est tout à fait spécieux. Ce qui importe, c'est effectivement l'augmentation réelle, dans un court ou moyen terme, du patrimoine des actionnaires.

La fourchette de taxation prévue, soit entre 0,1 et 1 pour cent du bilan de l'entreprise laisse à l'administration fiscale une marge d'appréciation permettant de tenir compte des diffé-

rents critères, tout en évitant complètement une imposition qui pourrait être ressentie comme confiscatoire. Par ailleurs, il est expressément prévu que la fusion serait exemptée de toute taxe si elle est indispensable à la sauvegarde des emplois. Cela aurait, par exemple, probablement été le cas de la fusion BBC/ASEA, à l'époque.

La question que pose finalement ma proposition est de savoir si la politique dans ce pays veut enfin reprendre une certaine part d'initiative pour canaliser, voire tempérer lorsqu'ils sont dommageables, les excès des processus de concentration économique qui visent principalement un but: la maximisation du profit des actionnaires, sans aucun égard pour les graves dégâts collatéraux qui peuvent ainsi être causés.

Donner suite à l'initiative, c'est donc simplement accepter de regarder un réel problème en face, en s'engageant à y chercher des solutions acceptables.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Je vous invite à donner suite à l'initiative parlementaire Chiffelle qui demande l'instauration d'une taxe unique sur les opérations de fusion concernant les sociétés anonymes, le taux de cette taxe pouvant varier entre 0,1 et 1 pour cent du bilan de la nouvelle personne morale ainsi instituée.

Dans ses considérants, M. Chiffelle souligne que «les fusions d'entreprises, le plus souvent déjà florissantes avant que de telles opérations ne soient décidées provoquent de véritables séismes socio-économiques», et qu'«il convient dès lors de mettre sur pied des mécanismes à la fois dissuasifs et subsidiairement responsabilisateurs».

Responsabilité, voilà l'un des mots-clés de la problématique qui nous occupe aujourd'hui, tant il est vrai que plus l'histoire avance – et en particulier celle du capitalisme –, plus la responsabilité – j'entends la responsabilité sociale – des chefs d'entreprise, des managers et des actionnaires diminue. La redevance unique à taux variable préconisée par M. Chiffelle permettrait de favoriser une prise de conscience, d'inciter les managers à retrouver une part de cette responsabilité sociale qu'ils ont cru bon de jeter dans les poubelles de l'histoire économique. On notera que M. Chiffelle a eu la sagesse de prévoir la possibilité d'une exemption totale dans les cas de fusions dûment justifiées sur le plan économique. Et il est vrai que certaines fusions peuvent se justifier, notamment lorsqu'une fusion est indispensable au maintien de l'emploi dans les entreprises concernées.

Mais, dans l'immense majorité des cas, nous ne sommes pas en présence d'une fusion objectivement justifiée pour des raisons économiques, mais bien en présence d'une fusion qui ne poursuit qu'un seul objectif, c'est-à-dire maximaliser les profits dans le but de satisfaire encore davantage les actionnaires, et cela sans aucun égard pour les centaines, les milliers, voire les dizaines de milliers de travailleurs qui perdent leur emploi en raison d'une fusion. Et cela, sans égard non plus pour les coûts sociaux que les collectivités publiques doivent par la suite assumer.

Il n'est pas inutile de rappeler ici quelques faits. La fusion SBS/UBS a entraîné la disparition de 10 000 emplois, dont 3500 en Suisse. C'est déjà un drame, mais ce n'est pas tout. On estime qu'un employé de banque au chômage coûte plus de 7000 francs par mois à la collectivité, et que ce coût dépasse les 10 000 francs pour les cadres. Parallèlement, l'annonce de la fusion s'est traduite par des plus-values boursières de 13 pour cent pour l'UBS, et de 6,5 pour cent pour la SBS. Entre la Confédération et les cantons, la perte fiscale résultant de cette fusion s'est en outre montée à plus de 1,5 milliard de francs en 1998. A cela s'ajoute le fait que de nombreux sous-traitants et fournisseurs ont aussi dû se serrer la ceinture.

Une année auparavant, les mêmes phénomènes avaient pu être observés dans le cadre de la fusion de Sandoz et de Ciba-Geigy. Cette fusion a en effet entraîné la suppression de 3500 emplois uniquement en Suisse. Mais au moment où cette fusion a été annoncée, la bourse s'est envolée avec notamment une hausse de 27 pour cent pour l'action nominative de Ciba et de 15,5 pour cent pour le titre Sandoz nominatif.

Les fusions ou les rachats peuvent aussi avoir des conséquences catastrophiques du point de vue de la politique régionale. J'en veux notamment pour preuve la reprise d'Intermedics au Locle par un groupe américain. Après cette reprise, Intermedics a tout simplement été supprimé, ce qui s'est traduit par la disparition de plus de 200 emplois dans la cité des Montagnes neuchâteloises, une cité déjà passablement frappée par d'autres suppressions ou délocalisations d'entreprises.

Quant à la fusion entre Viag et Algroup, elle ne s'est heureusement pas réalisée, mais on saura un jour les coûts humains et sociaux qu'elle aurait entraînés par exemple pour le Valais.

Ce phénomène n'est pas propre à la Suisse. Durant l'année 1998 par exemple, le total des transactions financières portant sur des fusions, achats, sessions de rapprochements d'entreprises réalisés à l'échelle internationale a dépassé les 2000 milliards de dollars. Ce montant gigantesque – plus de quarante fois le budget de la Confédération – a été réalisé avec moins de 5000 fusions-acquisitions. Le nombre d'emplois perdus se chiffre en revanche par centaines de milliers.

Cette problématique a évidemment une dimension économique et sociale importante; mais elle a aussi une grande dimension psychologique. En effet, de larges pans de l'opinion publique ne sont plus disposés à accepter de telles opérations sans réagir. Il en va aussi de la crédibilité du monde politique, car on entend sans cesse dire que la politique est impuissante face aux fusions, face à la mondialisation et à ses conséquences. Or, rien n'est plus faux, car la capacité du monde politique à réagir face à ce genre d'événements dépend avant tout de sa volonté.

Je n'aurai bien sûr pas l'outrecuidance de prétendre que la réalisation de l'initiative Chiffelle permettrait de résoudre tous les problèmes engendrés par les fusions, voire d'en faire diminuer le nombre. Elle ne constitue pour moi qu'un premier pas en direction d'une fiscalité susceptible de respecter les grands équilibres socio-économiques.

Un autre pas pourrait résider dans la participation de notre pays à la mise en oeuvre d'une harmonisation fiscale sur le plan européen, sans compter l'inspiration d'une taxation des opérations financières de nature spéculative. S'il était appliqué partout, le prélèvement d'une telle taxe, dite taxe Tobin, de 0,1 pour cent, rapporterait quelque 170 milliards de dollars par année. Elle pourrait être affectée à l'éradication de la pauvreté, au maintien et à la création d'emplois, à la reconversion écologique de l'économie, ou encore à l'aide aux pays en développement.

Le projet de M. Chiffelle n'est pas aussi ambitieux, mais il va dans la même direction. Pour cette raison et toutes les autres que j'ai énumérées, je vous invite, au nom de la minorité de la commission, à donner suite à son initiative parlementaire.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Berichterstatter: Es ist heute allen in diesem Saal klar, dass mit staatlichen Eingriffen Vorgänge, wie sie heute in der Weltwirtschaft ablaufen, nicht unterbunden werden können. Die Globalisierung ist im Gang, und diese Globalisierung ist mit der Schaffung von grösseren Einheiten verbunden.

Nachdem ich die Ausführungen der Herren Chiffelle und Rennwald gehört habe, muss ich einfach feststellen, dass sie von der falschen Vorstellung ausgehen, wonach staatliche Stellen besser wissen, wie in einem Unternehmen entschieden werden muss, damit das Unternehmen auch in Zukunft erfolgreich operieren, Arbeitsplätze schaffen und Gewinn erwirtschaften kann. Sie haben in ihren Ausführungen Beispiele der jüngsten Geschichte aufgeführt: Novartis, UBS. Diese Fusionen, diese Zusammenschlüsse sind in den letzten Jahren passiert. Ob sie letztlich Erfolg haben, ob durch sie neue Arbeitsplätze geschaffen werden oder nicht, das können wir vielleicht in einigen Jahren beurteilen. Soweit ich feststelle, ist z. B. mit dem Zusammenschluss zu Novartis ein neuer Schub entstanden, der sich sehr positiv auf die Firma, aber auch auf die ganze chemische Industrie in der Nordwestschweiz ausgewirkt hat.

Ich möchte Sie an einen Fall erinnern, den ich aus unmittelbarer Nähe miterlebt habe und der auch in diesem Rat diskutiert worden ist, es war der Zusammenschluss der BBC mit der Asea. Damals wurden auch in diesem Saal sehr viele Vorstösse unternommen, man wollte fast eine Sondersession durchführen. Wenn ich nun zurückschaue, sehe ich, dass Tausende von Arbeitsplätzen im Kanton Aargau verlorengegangen wären, wenn damals der Zusammenschluss der BBC mit der Asea nicht zustande gekommen wäre. Der schwedische Partner wäre ganz sicher nicht in die Schweiz gekommen und hätte diese Fusion mitgemacht, wenn er mit einer Fusionsabgabe bestraft worden wäre! Heute stellen wir fest, dass dieser Zusammenschluss Sinn machte, dass in unserer Region sehr viele neue Firmen geschaffen werden konnten, neue Arbeitsplätze geschaffen wurden und das Unternehmen ABB in der Schweiz auch recht grosse Steuererträge erwirtschaftet.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, der parlamentarischen Initiative Chiffelle keine Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (keine Folge geben)	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Folge geben)	59 Stimmen

Präsidentin: Die Behandlung der parlamentarischen Initiative Sandoz (94.434) wird verschoben, weil uns die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht vorliegt.

Schluss der Sitzung um 11.40 Uhr
La séance est levée à 11 h 40

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 20. April 1999

Mardi 20 avril 1999

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Heberlein Trix (R, ZH)/Seiler Hanspeter (V, BE)

98.065

Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative

Démocratie directe plus rapide. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 28. Oktober 1998 (BBl 1999 864)
Message et projet d'arrêté du 28 octobre 1998 (FF 1999 795)

Kategorie I, Art. 68 GRN – Catégorie I, art. 68 RCN

Antrag Schaller

Rückweisung an die Kommission

mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, der insbesondere den folgenden Kriterien genügt:

1. alleinige Kompetenz der eidgenössischen Räte, die Frist zwecks Erarbeitung eines Gegenvorschlages zu verlängern;
2. Verkürzung der Fristen bis zur Volksabstimmung gegenüber dem jetzigen Recht.

Proposition Schaller

Renvoi à la commission

avec mandat de mettre au point un contre-projet qui tienne compte notamment des points suivants:

1. compétence exclusive des Chambres fédérales pour la prorogation du délai imparti pour l'élaboration d'un contre-projet;
2. réduction – par rapport au droit actuel – du délai s'écoulant entre le dépôt d'une initiative et la votation populaire.

Gross Andreas (S, ZH), Berichterstatter: Es ist sehr selten, dass eine Kommission eine Volksinitiative einstimmig beurteilt. Wir empfehlen Ihnen mit 18 zu 0 Stimmen, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu empfehlen, die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» abzulehnen. Die Volksinitiative, für welche die Firma Denner sozusagen die «Göttirolle» übernommen hat, möchte erstens, dass man in die Verfassung schreibt, dass von der Einreichung der Unterschriften bis zur Abstimmung nicht mehr als zwölf Monate verstreichen dürfen. Zweitens – das kann man vielleicht auch noch sagen – will sie, dass über die Verlängerung dieser Frist im Zusammenhang mit einem Gegenvorschlag mit dem Initiativkomitee zusammen entschieden werden muss, d. h. also, dass diese Möglichkeit von der Zustimmung des Initiativkomitees abhängt.

Eine Volksinitiative ist immer ein Spiegel der Probleme, die von politisch Aktiven in der Gesellschaft als solche empfunden werden. Auch diese Volksinitiative ist Ausdruck eines echten Problems, nämlich, um es zusammenzufassen, der Tatsache, dass in den letzten zwanzig, dreissig Jahren angesichts der Vielzahl von Volksinitiativen die Dauer ihrer Behandlung in der Verwaltung und im Parlament oft zu lange war. Deshalb ist darüber, wie wir mit Volksinitiativen bezüglich der Fristen umgehen, auch immer wieder diskutiert wor-

den. Zum Beispiel hatte die Bundesversammlung zwischen 1892 und 1950 tatsächlich nur ein Jahr Zeit, überschritt diese Frist aber oft. 1950 wurden daraus drei Jahre für die Bundesversammlung und zwei Jahre für den Bundesrat. Seit 1962 durfte nochmals ein Jahr dazukommen, seit 1974 nochmals ein Jahr, und 1976 hat man dann gesagt: In vier Jahren sollten wir das eigentlich schaffen können. Erst 1997 hat man dann gemerkt, dass es so nicht geht.

Es ist unstatthaft, wenn Volksinitiativen fünf, sechs, sieben Jahre – sozusagen dauernd – beim Parlament bzw. der Verwaltung bleiben, bis es zu einer Volksabstimmung kommt. Hier gibt es einen negativen Rekord bei der Volksinitiative «S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei» und einen positiven, den man vielleicht auch erwähnen muss, bei der F/A-18-Initiative, welche trotz allem innert eines Jahres behandelt wurde – also innert der Frist, welche die vorliegende Volksinitiative verlangt. Das war aber die grosse Ausnahme; alle hatten hier ein grosses Interesse an einer schnellen Abstimmung.

Bei uns ist das Problem erkannt worden. In den neunziger Jahren wurde das Gesetz geändert, so dass jetzt eigentlich seit dem 1. April 1997 gilt, dass die Urheber von Volksinitiativen eine Garantie haben, dass die Behandlung in den Räten, im Parlament, nicht länger als drei Jahre und drei Monate dauert. Neu – dies ist zu betonen – ist erstmals auch dem Bundesrat eine Frist auferlegt worden. Nach der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung dazu, ob eine Volksinitiative zur Annahme empfohlen werden soll oder nicht, darf er bis zum Entscheid des Volkes nicht länger als neun Monate warten. Dies heisst, dass eigentlich zur gleichen Zeit, in der die Initianten ihre Initiative vorbereitet haben, im Parlament für das gleiche Problem eine andere Lösung erarbeitet wurde. Heute kann man sagen – dies scheint mir sehr wichtig –, dass von den 47 Volksinitiativen, die in den zwanzig Jahren von 1978 bis 1998 lanciert wurden und zur Abstimmung gebracht werden müssen, wenn diese neue Regel schon gegolten hätte, die seit dem 1. April 1997 gilt. Damit kann man illustrieren, dass das Parlament auch ohne die Volksinitiative, die hier zur Debatte steht, das Problem erkannt und seinerseits eine Lösung gefunden hat, welche meiner Meinung nach – dies werde ich jetzt ausführen – der Sache eher gerecht wird als die Lösung, welche die Volksinitiative von Denner «für Beschleunigung der direkten Demokratie» vorschlägt.

Die entscheidende These, die uns auch in der Kommission überzeugt und zu einer einstimmigen Ablehnung dieser Volksinitiative geführt hat: Eine Beschleunigung in dieser Art – dass nämlich für alles nur noch ein Jahr bleibt – zerstört sozusagen das produktive Wesen der direkten Demokratie. Lassen Sie mich dies ausführen:

Der zentrale Punkt des Instruments Volksinitiative ist eigentlich, dass jederzeit jede Gruppe jede Idee zur Volksabstimmung bringen und über dieses Recht eine nationale Debatte unter allen Akteuren der Politik auslösen kann. Es ist diese intensive Diskussion, diese intensive Auseinandersetzung, welche den Kern des Nutzens, des Sinnes, der Bedeutung der direkten Demokratie ausmacht. Diese Diskussionskultur schafft die Integrationsfähigkeit der direkten Demokratie. Sie produziert den gesellschaftlichen Lernprozess und die Interaktionsprozesse zwischen den Gewalten, zwischen Parlament, Bürger, Verwaltung und den einzelnen Gruppen innerhalb dieser Gewalten.

Damit dieser Prozess dieses Ergebnis haben kann, braucht es Zeit. Das ist der grosse Unterschied zur Wirtschaft, zur Arbeit. Dort braucht es Schnelligkeit, um ein Produkt zu erzeugen. In der Politik setzt Effizienz nicht allein Tempo voraus, sondern nötig ist eine Dauer, weil sonst diese Interaktionsprozesse gar nicht mehr stattfinden können.

Das ist der Hauptgrund, weshalb wir Ihnen empfehlen, diese Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen. Denn wenn es so schnell geht, geht sozusagen das Wesen, der Kern der direkten Demokratie verloren, die Möglichkeit nämlich, dass Leute, die einander zum Teil nicht kennen und einander auch ausweichen, miteinander diskutieren müssen.

Aus diesen Diskussionsprozessen entstehen oft auch «Abfallprodukte», dank denen Probleme teilweise früher angegangen und einer Lösung entgegengeführt werden, als dies ohne Volksinitiative geschehen würde. Das geschieht selbst dann, wenn die Volksinitiative in der Volksabstimmung schliesslich scheitert, falls sie nicht schon vorher zurückgezogen worden ist.

Lassen Sie mich noch ein zweites Argument anführen, das in der Kommission auch diskutiert worden ist: Es gibt – das müssen wir uns auch vor Augen führen – verschiedene Arten von Volksinitiativen; ich würde zwischen vier Arten unterscheiden.

1. Die Beschleunigung hilft nur einer dieser vier Arten, nämlich derjenigen, bei der eine Interessengruppe, ein Verband, sehr schnell in ein laufendes Verfahren eingreifen möchte. Wenn jemand eine Idee hat, von welcher er glaubt, sie sei besser als die Idee des Parlamentes, und diese gleichzeitig mit der parlamentarischen Idee zur Diskussion stellen möchte, dann muss alles schnell gehen.

2. Aber es gibt auch andere Arten von Volksinitiativen. Beispielsweise soll Druck auf das Gesetzgebungsverfahren ausgeübt werden. Dann ist das ständige Damoklesschwert der Volksinitiative für das Gesetzgebungsverfahren das Wichtige und nicht die möglichst rasche Entscheidung.

3. Die Lancierung neuer Ideen braucht ganz besonders in der Schweiz eine Angewöhnungszeit, damit sich die Menschen mit einer neuen Idee anfreunden, damit sie sich daran gewöhnen können. Da ist die Dauer, der Prozess viel wichtiger als die Schnelligkeit der Entscheidung.

4. Schliesslich gibt es viele Volksinitiativen, die dazu da sind, eine Gruppe, eine Partei, eine Interessenorganisation zu koordinieren, ihnen eine Visitenkarte zu verschaffen, ihnen auch Gehör zu verschaffen. Auch da liegt das Interesse eigentlich in der permanenten Existenz der Idee der Initiative und nicht in der schnellen Entscheidung über ihr Schicksal. Sie sehen, diese von der Firma Denner lancierte Initiative hat nur einen dieser vier verschiedenen Charaktere der Volksinitiativen im Auge, und sie vernachlässigt eben die Kultur der direkten Demokratie. Diese Kultur – nicht nur die Schnelligkeit der Entscheidungsfindung und die Schnelligkeit des Ergebnisses – ist für uns manchmal das Entscheidende.

Deshalb empfiehlt Ihnen die Kommission einstimmig, über alle Parteigrenzen hinweg, diese Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen. Das Problem, das sie entstehen liess, haben wir erkannt und einer besseren Lösung zugeführt, weil wir eine maximale Frist von drei Jahren und drei Monaten festgelegt haben, welche diese Interaktionsprozesse gestattet. Wenn wir hier noch weiter gehen und diese Frist auf ein Jahr reduzieren, dann zerstörten wir eigentlich den Kern dessen, was die Volksinitiative beschleunigen möchte, nämlich die integrative Funktion, die Lernfunktion, die Legitimationsleistung der direktdemokratischen Prozesse, wie sie der Schweiz eigen sind. Diese machen derzeit auch in Europa eigentlich Furore, weil die Prozesse, die solche Entscheidungen generieren, für die Bevölkerung einen Nutzen haben, der sehr gross ist und der nicht alleine am Tempo der Entscheidung gemessen werden kann.

Antille Charles-Albert (R, VS), rapporteur: L'initiative populaire «pour une démocratie directe plus rapide» demande que les initiatives populaires soient soumises au vote du peuple et des cantons au plus tard douze mois après leur dépôt. C'est dans ce délai que le Conseil fédéral devrait prendre position et rédiger le message y relatif. Les deux Chambres de l'Assemblée fédérale devraient en débattre. Enfin, il faudrait organiser la votation populaire. Il est vrai que, dans le texte de l'initiative, il est dit que le délai de douze mois pourrait être prolongé avec l'accord de la majorité du comité d'initiative si l'Assemblée fédérale opposait un contre-projet à l'initiative. Nous sommes tous favorables au raccourcissement des délais pour traiter les initiatives populaires, et des décisions positives allant dans ce sens ont été prises, même s'il aurait été possible d'aller plus loin dans la modification des lois fédérales sur les droits politiques et sur les rapports entre les Conseils, entrée en vigueur au 1er avril 1997. Toutefois, la com-

mission a reconnu que le délai proposé par cette initiative populaire était trop court. Si on veut permettre à nos institutions de fonctionner correctement, il faut tout de même un certain temps. Les initiants prétendent que l'on ne tient pas suffisamment compte du principe démocratique essentiel lors du traitement d'initiatives populaires.

Il faut avouer que cette initiative apporte un éclairage intéressant sur certains dysfonctionnements de notre démocratie. Si la durée du délai de traitement des initiatives offre des possibilités de manipulation à certains groupes d'intérêts, elle les offre aussi au Gouvernement et, dans une certaine mesure, également au Parlement. A l'heure des développements révolutionnaires de l'informatique et des télécommunications, il faut une démocratie qui sache emboîter le pas et qui soit peut-être un peu plus rapide.

Si la revendication des initiants visant à renforcer le droit d'initiative est légitime, il faut rester les pieds sur terre et faire le bon choix. Je vois quatre raisons principales de combattre cette initiative:

1. Si nous recommandons d'accepter cette initiative, cela pourrait représenter un diktat de certains milieux à l'égard du Conseil fédéral et du Parlement. On ne peut pas accepter cette pression que les auteurs des initiatives populaires pourraient exercer sur la fixation du calendrier des parlementaires et du Conseil fédéral.

2. Le contenu de l'initiative est contraire à la démocratie puisque le comité d'initiative peut accepter ou refuser de prolonger le délai de traitement en cas de présentation d'un contre-projet.

3. Il faut éviter la précipitation qui n'est pas dans l'intérêt de l'objet lui-même. La consultation et l'approfondissement du problème ne peuvent qu'améliorer la qualité du travail du parlementaire, ce qui est dans l'intérêt de la démocratie.

4. Des décisions ont été prises dans ce domaine et sont entrées en vigueur au 1er avril 1997. Le Gouvernement est tenu, dans un délai donné, d'accomplir tout le travail nécessaire de consultation et de présenter au Parlement le projet qui s'impose. Il faut attendre pour voir le résultat des décisions qui ont été prises. Personnellement, j'aurais fixé un délai un peu plus court, mais il faut tenir compte de la décision de notre Conseil.

En conclusion, cette initiative touche indirectement au fonctionnement du Parlement et on atteint peut-être les limites du système du Parlement de milice, ce qui explique bon nombre de lenteurs dans le fonctionnement de notre Parlement.

Pour toutes les raisons invoquées, votre Commission des institutions politiques vous propose de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «pour une démocratie directe plus rapide». Cette décision a été prise en commission par 18 voix sans opposition et avec 2 abstentions.

Schaller Anton (U, ZH): Gestatten Sie mir eine ganz kurze Vorbemerkung: Wenn ich schon kurz nach der Vereidigung hier stehe, hat dies zwei Gründe: Erstens sind wir eine ganz kleine Fraktion, und man muss sich deshalb sehr schnell in die Geschäfte «einmischen». Zweitens ist nach den Wahlen im Kanton Zürich vom letzten Sonntag die Gunst der Stunde eng bemessen, und es gilt, sie wohl zu nutzen.

Ich beantrage Ihnen, die Initiative und das Geschäft, das vor Ihnen liegt, an die zuständige Kommission zurückzuweisen. Sie soll einen Gegenvorschlag unterbreiten, der zwei Kriterien beinhaltet: Zum ersten soll die Fristverlängerung in die Kompetenz des Parlaments gehören, zum zweiten soll die Frist von der Einreichung einer Initiative bis zur Abstimmung gegenüber dem geltenden Recht nochmals verkürzt werden. Die vorliegende Volksinitiative hat in der Volksabstimmung zweifellos eine Chance. Das Initiativrecht ist wohl das entscheidende Instrument, mit dem sich das Volk in die Politik einmischen kann. Wenn eine Interessengruppe eine Initiative ergreift, tut sie dies meistens auch, weil sie sich in die Tätigkeit dieses Parlamentes einmischen will, weil dieses Parlament oder die Regierung die Zeichen der Zeit nicht verstanden hat. Es ist dann von entscheidender Bedeutung, dass dieses Instrument möglichst schnell greift.

Die politische Situation hat sich in den letzten Jahren entscheidend verändert. Wenn das Volk mit Initiativen eingreift und sich einmischt, dann will es ernst genommen werden, es will respektiert werden. Damit es respektiert wird, muss diese Initiative möglichst in einem Zeitraum behandelt und zur Volksabstimmung gebracht werden, in dem das Thema noch aktuell ist. Wir haben das am letzten Sonntag erlebt: Während Jahrzehnten haben wir über die Totalrevision der Bundesverfassung diskutiert und unzählige Debatten geführt. Im entscheidenden Moment der Abstimmung hat sich plötzlich eine Kraft eingemischt, die das ganze Bemühen innert kürzester Zeit in Frage stellte.

Es geht also nicht nur darum, Herr Gross Andreas, dass eine Diskussion möglichst lange dauert, sondern es geht darum, dass eine Diskussion oder eine Debatte über eine Initiative auch möglichst gut kommuniziert werden kann. Die Qualität ist nicht von der Zeit abhängig; die Qualität ist abhängig von der Intensität der Auseinandersetzung über eine politische Initiative. Eine intensive Auseinandersetzung erfolgt dann, wenn sie möglichst rasch, möglichst zielgerichtet, möglichst effizient und möglichst genau ist. Es ist nicht eine Frage der Zeit.

Das Bedürfnis des Volkes, sich in die Politik einzumischen, ist auch eine Frage der Zeit. Es geht nicht an, dass man Initiativen über Jahre hinaus verzögert. Wenn wir heute darlegen können, dass rund 60 Prozent der Initiativen nach dem geltenden Recht fristgerecht zur Abstimmung gekommen wären, so ist das zuwenig.

Ich denke, dreieinviertel Jahre sind eine sehr lange Zeit. In dieser Zeit verändert sich die Welt sehr entscheidend. Ich habe jetzt nachgelesen: Sie haben im Dezember 1998 schon darüber debattiert, dass es eine feine Möglichkeit sei, sich mit den Initiativen auseinanderzusetzen, Herr Gross Andreas; das finde ich auch. Nur ist das Parlament in dieser Frage Entscheidungsträger und Schiedsrichter zugleich. In dieser Frage ist die Rolle des Parlamentes gleichbedeutend wie die Rolle des Volkes bei der Volksinitiative. Aber das Parlament ist in dieser Frage auch Schiedsrichter. Die Regierung hat es immer wieder verstanden, in wichtigen Fragen die Zeit sehr lange anstehen zu lassen. Es gab auch in der letzten Zeit sehr viele Initiativen, die sehr schnell entscheidungsreif waren. Zur Initiative «S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei» lag die Grundsatzentscheidung sofort auf dem Tisch; da brauchte es keine lange Diskussion. Auch bei den Volksinitiativen «für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» und «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe» ist die Politik schon lange klar; da braucht es keine langen Verwaltungsregelungen und langen Verwaltungsdiskussionen.

Ich bitte Sie also, meinem Rückweisungsantrag zuzustimmen, denn wir brauchen eine schnelle, eine rasche Behandlung. Die Volksinitiative soll ein schnittiges, ein flexibles, ein dynamisches Instrument sein, das aktuell auf die Situation reagieren kann, und die Politik soll aktuell entscheiden können. In vielen Fragen ist die Entscheidung sehr wohl ohne lange Diskussion möglich. Es ist auch entscheidend, dass die Rückweisung an die Kommission die Situation klärt, dass die Kommission den Entscheid über die Verkürzung der Frist sorgfältig abwägt – ich denke, dass eine zweijährige Frist richtig wäre – und dass vor allem das Parlament darüber entscheiden kann, ob es die Frist verlängern und einen Gegenvorschlag erarbeiten will, einen direkten oder auch einen indirekten.

Stimmen Sie für die Rückweisung, dann können wir ein Instrument entwickeln, das greift und unmissverständlich ist. Denn wenn wir nur die Volksinitiative auf dem Tisch haben, wird uns nichts anderes übrigbleiben, als ein Ja für die Initiative zu empfehlen. Nur: Dann haben wir das Geschenk. Dann ist die Frist derart verkürzt, dass es tatsächlich zu Unsorgfältigkeiten kommen kann, und das wollen wir letztlich nicht. Deshalb sollten wir das nicht tun. Deshalb treten wir für eine Rückweisung ein.

Die Kommission hat es dann in der Hand, die Frist aufgrund von Fakten so zu bemessen, dass eine Diskussion durchgeführt werden kann; sie hat es in der Hand, zu beantragen,

dass das Parlament das Recht hat, die Fristverlängerung in eigener Kompetenz vorzunehmen.

Vollmer Peter (S, BE): Herr Schaller, Sie machen sich Sorgen um die Fristen für die Initianten. Mit Ihrem Antrag machen Sie doch jetzt nichts anderes, als die eingereichte Volksinitiative noch länger zu verschleppen. Sind Sie sich dessen bewusst?

Schaller Anton (U, ZH): Wenn es zu einer besseren Lösung kommen kann, lohnt es sich hier, die Frist zu verlängern; denn es geht darum, dass die Volksinitiative ein Instrument wird, das schnittig und zeitgerecht funktioniert.

Maspoli Flavio (F, TI): Ich weiss genau, dass diese Initiative überhaupt keine Chance hat. Sie hat nämlich maximal die Hälfte der Chancen, die meine parlamentarische Initiative (97.440) hatte, die eine Frist von 18 Monaten vorschlug. Da jene Initiative null Chancen hatte, hat diese die Hälfte von null Chancen, und das ist – ich bin nicht stark im Rechnen, aber ich nehme es an – auch null.

Aber wie oft hört man im Volk, unter den Bürgerinnen und Bürgern unseres Landes, den Satz «Die Mühlen des Staates mahlen zu langsam» oder «Die Verfahren der Demokratie dauern zu lange»? Diese Sätze hören wir dauernd, und sie stimmen auch. Herr Gross Andreas, Kommissionssprecher, hat zugeben müssen, dass viele Volksinitiativen zu lange verschleppt worden sind. Er hat allerdings nicht gesagt, warum sie so lange verschleppt worden sind: Sie sind darum verschleppt worden, weil es dem Bundesrat und dem Parlament genau so in den Kram passte. Sie wollten sie verschleppen, und sie haben sie verschleppt. Das beste Beispiel dafür ist wohl die Kleinbauern-Initiative. Ich gehe nicht zu weit zurück; ich bleibe bei der Gegenwart.

Es stimmt absolut nicht, dass die Meinungsbildung eine lange Prozedur ist; wir haben das vor einigen Monaten miterlebt. Da hat es geheissen: Wir brauchen zwei neue Bundesräte, weil zwei nicht mehr wollen. Und innerhalb von vierzehn Tagen wussten wir haargenau, was Frau Metzler zu Mittag isst, was sie zu Abend isst, mit wem sie verkehrt, was sie gerade gemacht hat, was ihre Meinungen sind, wie sie ihr Amt ausüben würde, sofern sie könnte usw. Vierzehn Tage waren genug, um im Volk die Meinung zu machen. Und hier braucht es vier Jahre, Herr Gross? Ich weiss nicht, warum. Das Volk ist nicht nur dann intelligent, wenn es darum geht, einen neuen Bundesrat kennenzulernen; es ist auch dann intelligent, wenn es darum geht, irgendeinen Entschluss zu fassen.

Damit eine Volksinitiative in der Schweiz zustande kommt, braucht es heute 100 000 gültige Unterschriften, d. h. Unterschriften von 100 000 Bürgerinnen und Bürgern, die ihre Meinung kundtun. Vor der Meinung von 100 000 Bürgerinnen und Bürgern haben sich das Parlament und auch der Bundesrat zu beugen. Sie sollten mindestens diesen 100 000 Unterschriften Respekt zollen.

Wenn Sie diese 100 000 Unterschriften einfach ein paar Jahre liegen lassen, nur weil damit etwas erreicht werden soll, was das Parlament gerade nicht will, dann ist das nicht direkte Demokratie, sondern, Herr Berichterstatter französischer Zunge, antidemokratisch. Es ist nicht antidemokratisch, wenn man etwas schnell entscheidet. Es gibt auch keine «milieux», wie Sie sie genannt haben, die im Parlament etwas durchsetzen können. Es gibt nur ein Milieu in der Schweiz, das im Parlament etwas zu sagen hat, nämlich das Volk, die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes. 100 000 unter ihnen sind eine repräsentative Auswahl.

Ich habe eine andere Vorstellung von direkter Demokratie als Herr Gross Andreas. Ich glaube, die direkte Demokratie ist deshalb gut, weil sie letztendlich dem Volk die Möglichkeit gibt, seine Meinung zu sagen und seine Meinung zu vertreten, und deshalb sollten wir sie schützen. Das heisst ja nicht, dass der Bundesrat und das Parlament dann alles annehmen müssen, denn es wird ja immer noch darüber abgestimmt – und am Schluss entscheidet dann immer noch das Volk. Es kann selbstverständlich über die Köpfe der 100 000 Perso-

nen hinweg entscheiden, die eine Volksinitiative unterzeichnet haben.

Zum Schluss ein paar Bemerkungen zum Berichtersteller französischer Zunge: Er hat vier gute Gründe genannt, weshalb man diese Volksinitiative zur Ablehnung empfehlen sollte. Ich nenne Ihnen nun mindestens zwei, die dafür sprechen, diese Volksinitiative anzunehmen, und zwar ohne grosses Wenn und Aber, obwohl ich selbstverständlich den Antrag Schaller unterstützen werde:

1. Die direkte Demokratie hat nur dann einen Sinn, wenn das Volk möglichst rasch zu seinem Recht kommt und das Recht hat, seine Meinung zu sagen. Kollege Gross Andreas hat die F/A-18-Initiative erwähnt. Ich bin überzeugt, dass Kollege Gross damals für diese Initiative gestimmt hat, aber er hätte auch dann noch für diese Initiative gestimmt, wenn sie vier Jahre später zur Abstimmung gekommen wäre. Er hatte sich dazu sehr schnell eine Meinung gemacht, so wie wir alle uns damals sehr schnell eine Meinung dazu gemacht hatten. Es braucht wirklich nicht viel Zeit, um herauszufinden, ob man gegen oder für etwas ist.

2. Nur das Volk kann in der Schweiz ein Diktat aussprechen, niemand anderes. Es steht nirgends geschrieben, und es ist auch nicht bewiesen, dass die Qualität einer Arbeit besser wird, wenn man diese auf die lange Bank schiebt.

Deshalb beantrage ich Ihnen, diese Volksinitiative dem Volk zur Annahme zu empfehlen.

Beck Serge (L, VD): L'initiative populaire «pour une démocratie directe plus rapide» part d'un principe logique et légitime, principe qui veut que l'on réalise pratiquement les droits populaires fondamentaux. Il s'agit d'éviter également que la procédure, ou les artifices de procédure vident ces droits fondamentaux de leur substance. La liste des initiatives rédigées de toutes pièces, déposées depuis 1978, révèle que le délai de traitement de celles-ci est couramment de cinq à six ans et parfois même, c'est le cas pour deux objets, de plus de huit ans. La modification, qui a été acceptée le 21 juin 1996, de l'article 74 de la loi fédérale sur les droits politiques et de la loi sur les rapports entre les Conseils, modification en vigueur depuis avril 1997, est un pas dans le bon sens, mais un trop petit pas, reconnaissons-le. Le délai maximum est ainsi ramené à 51 mois, soit tout de même plus de quatre ans, pour les initiatives suscitant un contre-projet ou un projet parallèle. Vous voyez qu'il nous reste une marge de progression que nous devons, à l'égard de la démocratie, utiliser. Mais cette initiative populaire est malheureusement excessive, même si elle apporte un éclairage – M. le rapporteur de langue française l'a dit tout à l'heure – sur les possibilités de manipulation utilisées d'ailleurs par toutes les parties prenantes dans le débat politique.

Enfin, cette initiative touche indirectement au fonctionnement du Parlement et du Gouvernement. On se rend compte notamment du fait que l'on atteint les limites du système de milice, ce qui explique bon nombre de lenteurs dans le cadre du fonctionnement de notre Parlement. La réforme de juin 1996 était modeste. A l'époque où l'on parle constamment d'amélioration du fonctionnement de l'Etat, on devrait aller un peu plus loin. La procédure la plus longue, celle impliquant un contre-projet, ne devrait en aucun cas dépasser une durée de 36 mois, ce qui me paraît réalisable et raisonnable du point de vue de la démocratie. La réformette de juin 1996 n'est en tout cas pas satisfaisante. Par contre, je regrette que les auteurs de l'initiative populaire aient été si loin, car j'estime que le délai de douze mois est véritablement trop court là aussi pour permettre un fonctionnement démocratique.

J'ajoute que l'intervention du comité d'initiative pour donner des préavis et statuer sur des allongements éventuels du délai me semble peu adéquate. Il ne faut pas mélanger les compétences entre le pouvoir politique, le Parlement et les initiateurs, ou plutôt le comité d'initiative. Là aussi, ce mélange doit être évité dans l'intérêt de la démocratie.

Je souhaitais, pour ma part, qu'un contre-projet soit élaboré par la commission. Je n'ai pas trouvé d'appui dans ce sens-là, et je le regrette. Mais, en conclusion, force est de consta-

ter que l'acceptation de l'initiative populaire, telle que déposée, serait plus dommageable pour la démocratie que le système actuel, même si celui-ci n'est pas pleinement satisfaisant.

Je vous prie donc, au nom du groupe libéral, d'inviter le peuple et les cantons à rejeter cette initiative populaire.

Fritschi Oscar (R, ZH): Im Namen der einstimmigen FDP-Fraktion bitte ich Sie, die Initiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» zur Ablehnung zu empfehlen.

Damit soll allerdings nicht zum Ausdruck gebracht werden, die Zielrichtung der Initiative sei derart indiskutabel, dass ohne näheres Hinsehen eine Verwerfung in Bausch und Bogen am Platz wäre. Im Gegenteil, die Initiative weist auf ein offenes Problem hin und enthält einen Kern, der ernst genommen werden muss. Tatsächlich sind seit 1962 die Behandlungsfristen für Volksinitiativen mehrmals verändert worden, und zwar immer in Richtung Verlängerung. Einmal wünschte die Verwaltung längere Fristen, dann gewährte sich das Parlament mehr Zeit, während die Interessen der Initianten weniger ins Kalkül einbezogen wurden.

Das führte zu einem doppelten Missbehagen. Das allgemeine Missbehagen ging dahin, dass Initiativen gelegentlich bei – gegenüber der Zeit der Unterschriftensammlung – völlig veränderter politischer Grosswetterlage zur Abstimmung gebracht wurden. (Das muss allerdings nicht immer eine Folge von Trölererei und übelwollendem Taktieren der Landesregierung bei der Fixierung des Abstimmungstermins gewesen sein. Dann und wann – das möchte ich vor allem Herrn Maspoli sagen – hatten die Initianten auch bei sich selber die Schuld zu suchen, dann nämlich, wenn ihr Begehren etwas gar sehr auf den Wogen des Zeitgeistes surfte und sich nach kurzer Halbwertszeit als Lösung eines Scheinproblems erwies.) Ein spezifisches Missbehagen umgekehrt galt der Tatsache, dass der Bundesrat an überhaupt keine Frist gebunden war, wieviel Zeit er sich nach den Schlussabstimmungen im Parlament nehmen wollte, bis er den Urnengang ansetzte. Wenn ich das alles in der Vergangenheitsform festgestellt habe, dann deshalb, weil wir in der vor drei Jahren beschlossenen Neuordnung nicht nur eine Tendenzumkehr in Richtung Verkürzung, sondern einen eigentlichen vorgezogenen Gegenvorschlag sehen, der übrigens seine volle Wirkung erst in Zukunft entfalten wird. Die heute zu behandelnde Initiative ist nämlich die erste, bei der die neuen, verkürzten Fristen voll greifen. Dem Grundanliegen der Beschleunigung ist demnach Rechnung getragen, und wir sollten zumindest erste Erfahrungen sammeln, bevor wir erneut an der Länge der Fristen zu schrauben beginnen. Darum kann auch eine Rückweisung keine Lösung sein.

Zudem: Wenn man sich bei einzelnen der geltenden Teilfristen eine dosierte Verkürzung noch vorstellen könnte, so ist eine Gesamtfrist von nur einem Jahr eindeutig zu kurz. Zieht man das offenbar unumgängliche Quartal für die technische Vorbereitung der Abstimmung ab, so bleiben dem Bundesrat für Stellungnahme und Botschaft und den beiden Kommissionen und Räten für die Behandlung je ein Vierteljahr. Dies wird für die sorgfältige Prüfung eines Begehrens häufig zu knapp sein.

Dazu kommt ein Weiteres: Zwar ist es unerwünscht, dass Initiativen mit Blick auf die Abstimmungschancen aus taktischen Gründen liegenbleiben. Aber auch das Gegenteil ist abzulehnen, dass den Initianten nämlich das politische «agenda setting» völlig überlassen wird. Bei einem Einjahresfahrplan, der nach Einreichen eines Volksbegehrens die Sessionen zu dessen Behandlung im vorneherein fixieren würde und der auch im vorgegebenen Abstimmungskalender, wenn überhaupt, nur gerade ein einziges Datum möglich macht, wäre dies aber im weitestgehenden Masse der Fall. Der Bundesrat, von dem wir alle ja Führung erwarten, soll – immer mit vernünftigen Bandbreiten – auch wirklich Prioritäten setzen dürfen.

Am meisten ins Gewicht fällt unserer Auffassung nach schliesslich folgender Einwand: Die Erfahrung zeigt, dass Initiativen zwar häufig politische Impulse geben, in ihrer Ausformulierung aber nicht das Gelbe vom Ei sind. Dieser Umstand

macht das Instrument Gegenvorschlag wichtig. Gegenvorschläge sind nach Statistik erfolgreicher als die Initiativen. Seit 1891 wurden anderthalbmal so viele Gegenvorschläge wie Initiativen gutgeheissen. Nach dem Initiativtext, der uns vorliegt, sollen Fristverlängerungen für die Ausarbeitung von Gegenvorschlägen möglich sein – bei einer Grundfrist von zwölf Monaten ja zwingend nötig –, allerdings nur mit Zustimmung des Initiativkomitees. Das aber ist eine Einschränkung, die uns nicht akzeptabel scheint. Nicht Hunderttausende, sondern allenfalls ein Dutzend, nach Gesetz maximal 27 Leute eines Komitees würden da nämlich entscheiden und könnten das Parlament gegen eine Erlaubnis zur Fristverlängerung gar zu inhaltlichen Zugeständnissen nötigen. Das kann und soll nicht sein, weil dies mit demokratisch-parlamentarischen Vorstellungen nicht übereinstimmt. Dass der indirekte Gegenvorschlag nach dem Wortlaut der vorliegenden Initiative völlig unter die Räder kommt, sei in diesem Zusammenhang nur am Rande vermerkt.

Damit ist unser Antrag gegeben. Aber bevor ich zu ihm komme, möchte ich – und zwar ebenfalls im Namen der FDP-Fraktion – noch eine kritische Bemerkung zu den vor drei Jahren beschlossenen Fristen anbringen. Die FDP-Fraktion hält die vom Bundesrat beschlossene Inkraftsetzung, wonach die verkürzten Fristen erst für Initiativen Gültigkeit erlangen sollen, die nach dem 1. April 1997 lanciert worden sind, für höchst problematisch. Diese Regelung bedeutet, dass noch für über ein Dutzend Initiativen Fristen von fünf bis sieben Jahren von der Einreichung bis zur Abstimmung möglich sind. Das widerspricht nach unserer Auffassung eindeutig dem Sinn unseres Beschlusses, die Fristen zu kürzen. Hier bitten wir den Bundesrat dringend, nochmals über die Bücher zu gehen.

In bezug auf die vorliegende Initiative aber ist unsere Meinung klar: Die vorgeschlagene Doktor-Eisenbart-Methode wäre für künftige Initiativen letztlich kontraproduktiv. Wir bitten Sie demnach, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich kann es relativ kurz machen: Die grüne Fraktion beantragt Ihnen, dem Volk die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» zur Ablehnung zu empfehlen, wie das der Vertreter der FDP-Fraktion vor mir getan hat. Wie das Ergebnis der Abstimmung in der Kommission gezeigt hat, wird auch die Abstimmung in diesem Rat ein eindeutiges Resultat ergeben. Wir gehören also für einmal zur Mehrheit; das passiert uns nicht jeden Tag.

Warum ist die grüne Fraktion einstimmig gegen diese Volksinitiative? Es geht bei dieser Volksinitiative nicht einfach – wie der Titel besagt – um eine Beschleunigung des Tempos, in welchem eine Initiative von der Einreichung zur Abstimmung gelangt, sondern es geht aus unserer Sicht um einen nicht zu verantwortenden Schnellauf. Das grundsätzliche Anliegen der Initianten, dass Initiativen nicht verschleppt werden dürfen, ist für uns Grüne an und für sich auch ein richtiges und wichtiges Ziel. Zu oft haben wir uns ja in der Vergangenheit auch über die Art geärgert, mit der der Bundesrat mit solchen Fristen Politik gemacht hat und ein Thema zu vertagen versuchte, bis es nicht mehr brisant, nicht mehr aktuell war und somit keinen Widerhall mehr in der Bevölkerung fand. Aber – das sei auch gesagt – wir waren auch schon froh, dass eine Initiative nicht zu schnell zur Abstimmung gelangte, weil sie als Druckmittel zur Verbesserung einer Gesetzesrevision im Sinne der Initiative ganz nützliche Dienste leisten konnte.

Die vorliegende Volksinitiative würde mit ihrem Turbotempo von nur zwölf Monaten von der Einreichung bis zur Abstimmung diese zweite Möglichkeit völlig ausschalten. Sie schießt damit nicht nur weit über das von uns grundsätzlich gewünschte Ziel der Beschleunigung hinaus, sondern richtet gerade dadurch Schaden an, dass sie eine seriöse Behandlung eines Initiativanliegens, hinter dem immerhin mindestens 100 000 Stimmberechtigte stehen, die unterschrieben haben, schlicht verunmöglicht. Damit verfehlt sie eine wichtige Funktion der Volksinitiative, nämlich jene, eine Diskussion in breiten Teilen der Bevölkerung in Gang zu setzen.

Die grüne Fraktion ist deshalb der Meinung, wie das auch meine beiden Vorredner und die beiden Berichterstatter gesagt haben, dass zuerst einmal Erfahrungen mit der Neuregelung gemacht werden sollen, die seit dem 1. April 1997 in Kraft ist und eine Verkürzung der Fristen ganz im Sinne der Volksinitiative beinhaltet, allerdings geht es natürlich nicht um eine so stark verkürzte Frist. Wir denken, dass diese Neuregelung ein sinnvoller Kompromiss ist, um die Missstände der Vergangenheit zu beheben, ohne gleich – wie man so schön sagt – das Kind mit dem Bade auszuschütten, wie das die vorliegende Volksinitiative tut.

Die Frist von 30 Monaten zwischen der Einreichung einer Initiative und deren Behandlung in den Räten und von weiteren 9 Monaten bis zur Abstimmung scheint uns in diesem Sinn vernünftig. Damit wollen wir vorerst einmal Erfahrungen sammeln; das können wir mit den nach dem 1. April 1997 lancierten Initiativen tun. Ich könnte mir auch gut vorstellen, dass wir das mit allen bereits eingereichten Initiativen tun, und ich bin gespannt, welche Antwort Herr Bundesrat Koller diesbezüglich meinem Vorredner, Herrn Fritschi, geben wird.

Das ist natürlich im Vergleich zur Initiative einige Gänge zurückgeschaltet, aber eben vernünftig. Es scheint uns die praktikablere Lösung als die Initiative, und sollte diese Neuierung ihre Wirkung verfehlen, so steht einer weiteren, moderaten Verkürzung zu einem späteren Zeitpunkt nichts im Wege. In diesem Sinne macht auch der Rückweisungsantrag Schaller keinen Sinn, weil er die beschriebenen Probleme nicht löst, sondern weiterhin vertagt.

Aus all diesen Gründen beantrage ich Ihnen namens der grünen Fraktion, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Steinemann Walter (F, SG): Um es vorwegzunehmen: Die Fraktion der Freiheits-Partei unterstützt diese Initiative einstimmig.

Nicht einfach so zum Vergnügen sind die Unterschriften für die Lösung dieses Problems gesammelt worden. Nein, der Grund ist eindeutig und klar: In unserem Land wird bei Initiativbegehren von den Behörden mit unterschiedlichsten Fristen für deren Behandlung und bis zur Vorlage zur Volksabstimmung gehandelt. Dies, obwohl die Bundesverfassung klar regelt, dass alle Schweizer vor dem Gesetze gleich sind. Eine Fristfestsetzung, wie sie die Initiative will, würde hier Rechtsgleichheit schaffen – unabhängig davon, ob es dem Bundesrat besser passen würde, die Initiativanliegen auf die lange Bank zu schieben. Denn in vielen Fällen stellt man fest, dass mit den Fristen Politik betrieben wird. Meist verstreicht eine zu lange Zeit; unliebsame Themen wurden bisher auf die lange Bank geschoben und erst dann zur Abstimmung gebracht, als sie praktisch wertlos waren – was aber im übrigen nicht hiess, dass das Problem, das mit der entsprechenden Initiative angesprochen wurde, gelöst war.

Die Schweiz ist immer noch eine Demokratie; diesen Grundsatz gilt es prioritär hochzuhalten. Gelegentlich wird von einer Initiativenflut gesprochen. Es ist jedoch keineswegs ein gutes Zeugnis für die Politik, wenn dem so ist oder wäre. Es ist arrogant, wenn das Parlament oder der Bundesrat dem Volk vorwirft, man werde mit Initiativen überflutet. Denn dieses Instrument ist ein urdemokratisches Recht. Dass von seiten der Behörden Bestrebungen im Gange sind, dieses Recht mit verkürzten Sammelfristen, Erhöhung der Unterschriftenzahl oder anderen Schikanen möglichst zu beschneiden, stellt diesen ein sehr schlechtes Zeugnis aus. Das Ziel der Behörden ist dabei klar: Das Stimmvolk soll noch mehr bevormundet und in der politischen Mitsprache behindert werden, als es dies wegen Manipulationen, falschen Behauptungen oder Versprechungen heute teilweise schon ist. Die vorliegende Initiative eröffnet nun die Möglichkeit, diese vorsätzlich verzögerten Abläufe zwingend zu beschleunigen respektive alle Initianten gleich zu behandeln. Das angesprochene, vor zwei Jahren verabschiedete Gesetz, welches die Fristen zur Behandlung von Volksinitiativen verkürzt hat, bringt noch zu wenig zeitliche Vorteile. Es lässt immer noch einen zu grossen Spielraum offen, was in der heutigen, schnellebigen Zeit nicht akzeptiert werden kann. Vor allem für jene, welche Unterschriften gesammelt haben – was nor-

malerweise einen immensen Aufwand bedeutet –, ist die bestehende Situation nicht tragbar. Darum unterstützen wir den Inhalt der Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie».

Mit der vorliegenden Initiative soll nun verhindert werden, dass die Behörden weiterhin mit der Behandlungsdauer taktieren können. Auch der Bundesrat hat sich dann an bestimmte Fristen zu halten. Viele kennen die Extrembeispiele in diesem Jahrzehnt, wo mit unterschiedlichsten bundesrätlichen Ellen gemessen wurde. Herr Gross Andreas hat sie schon erwähnt; ich nenne sie aber trotzdem noch einmal. Bei der Initiative «S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei» verstrichen sage und schreibe 80 Monate bis zur Volksabstimmung – eine Zumutung für die Initianten. Bei der Initiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» war die Abstimmung in nur zwölf Monaten möglich. Dies beweist eigentlich eindrücklich, dass zwölf Monate genügen, um Volksinitiativen zur Abstimmung zu bringen.

Immer wieder hört man im Volk auch, dass die Politik zu langsam sei. Obwohl eigentlich in der Schweiz das Volk das Sagen hat, wird von den Behörden zu oft versucht, missliebige Themen zu ihrem Vorteil zu behandeln, sei es – wie schon erwähnt – in zu langen Fristen, sei es in zu kurzen, wie wir es erst kürzlich bei der Revision der Bundesverfassung erleben mussten. Da hat der Bundesrat vorsätzlich keine zeitlich genügende Frist zur Diskussion gegeben und es dem Stimmvolk fast gänzlich verunmöglicht, zwischen der bestehenden und der neuen Bundesverfassung zu vergleichen. Man wollte eine Diskussion möglichst vermeiden und das ganze Thema am Volk vorbeischieben. Leider ist auch am letzten Wochenende die Rechnung des Bundesrates und der zustimmenden Regierungsparteien knapp aufgegangen. Dass solche Manöver die Politikverdrossenheit verstärken, ist sehr schlecht, aber anscheinend auch Kalkül.

Wir bitten Sie, Volk und Ständen zu empfehlen, die Initiative anzunehmen bzw. bei Artikel 2 dem Antrag Maspoli zuzustimmen.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion hat ausgiebig über diese Volksinitiative diskutiert. Behandlungsfristen sind ein Problem; sie haben auch uns schon zu schaffen gemacht, und ich meine, die Traktandenliste dieser Sondersession sei auch ein Abbild davon. Ironie des Schicksals ist es, dass nun gerade die «Denner-Initiative» die erste ist, die dem neuen, beschleunigten Verfahren unterliegt, welches das Parlament ausgearbeitet hat.

Wir fragen uns: Was ist die Hauptsache einer Volksinitiative? Ist es die inhaltliche Umsetzung eines Anliegens oder ein schneller Volksentscheid? Ein schneller Entscheid – wenn die Frist so kurz ist, wie dies diese Initiative vorsieht – bedeutet in unserer Demokratie mit einem Zweikammersystem und einem Milizparlament, dass das Parlament keine Möglichkeit hat, die Idee einer Initiative aufzunehmen. Andererseits verstehen Parlament, Verwaltung und Bundesrat sehr wohl mit Fristen zu spielen. Unangenehme Themen werden via Gegenvorschlag auf die lange Bank geschoben, wie dies viele Beispiele zeigen. So werden Initiativen zu «Hinterbänklern», und die ehemals aktuellen Themen sind dann am Abstimmungstermin in weite Ferne gerückt.

Wenn wir einen ehrlichen Weg gehen wollen, der die Volksrechte echt aufnimmt und wahrnimmt, brauchen wir Fristen, die einhaltbar sind. Darum ist der Antrag für einen Gegenvorschlag geboren worden. Es braucht nicht unbedingt eine Empfehlung des Parlamentes zu einer Initiative; es ist zwar so üblich, aber sie ist nicht notwendig. Die zwölf Monate, welche die vorliegende Initiative vorgibt, würden sehr oft dazu führen, dass das Parlament keine Stellung nehmen würde. Denn die Überlegungen, die in der Verwaltung gemacht werden, um eine Botschaft auszuarbeiten, würden ihre Zeit brauchen, wobei diese Überlegungen natürlich sehr wohl schon zu Beginn der Unterschriftensammlung einsetzen könnten. Falls eine Idee gut ist, sollte ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden können.

Ein Gegenvorschlag braucht Zeit. Er braucht Zeit, um «verdaut» zu werden – bei der Verwaltung, beim Parlament, aber

letztlich auch beim Volk. Wenn die Initiative die Kompetenz zur Fristverlängerung nun den Initianten zuspielt, dann wird dies dazu führen, dass diese Möglichkeit praktisch nie genutzt werden kann. Darum ist diese Bestimmung der Initiative betreffend die Fristverlängerung in Form einer Kann-Formulierung unhaltbar. Gerade diese Initiative zeigt, dass mit einer in der Praxis nicht handhabbaren Bestimmung dem Grundanliegen einer Initiative nicht Rechnung getragen werden kann. So schaufelt man sich selber das Grab.

Die LdU/EVP-Fraktion plädiert darum für eine automatische Fristverlängerung, wenn ein Gegenvorschlag ausgearbeitet wird. Die Frist von zwölf Monaten ist äusserst kurz, bei unserem äusserst komplexen demokratischen System ist sie zu kurz. Die Achtung vor einem unserer demokratischen Grundrechte, dem Initiativrecht, gebietet es, dass wir Lösungen suchen, die praktikabel sind.

Im übrigen ist – wie dies so oft der Fall ist – ein Widerspruch im Titel sichtbar. Es geht nicht um eine Beschleunigung der direkten Demokratie; es soll nur in einem Bereich etwas beschleunigt werden. Dies erlaubt es nur solchen Initianten, die ein «groses Portemonnaie» hinter sich haben, wie dies bei Denner der Fall ist, einen Abstimmungskampf zu führen, der die Leute an die Urne bringt und zu Entscheiden führt, die effektiv sachlich sein können. Die Stärke des demokratischen Systems, etwas von unten, von der Basis her zu bewegen, würde bei einer Annahme dieser Initiative ins Gegenteil verkehrt. Letztlich bringt in der Demokratie nicht die Konfrontation Änderungen. Darum scheint es uns richtig, dass zwar eine beschleunigte Behandlung von Initiativen ein Ziel sein muss; aber der Weg, der hier vorgeschlagen wird, ist nicht der richtige.

Deshalb bitten wir Sie: Unterstützen Sie den Rückweisungsantrag Schaller, damit wir der Demokratie und dem Anliegen der Initianten einen Dienst erweisen können, damit letztlich auch das Parlament seine Aufgabe in bezug auf das Initiativrecht bei Volksinitiativen wahrnehmen kann.

Maspoli Flavio (F, TI): Herr Kollege, Sie haben dieser Initiative jetzt praktisch das Grab geschaufelt; der Rat wird sie dann in dieses Grab legen. Vielleicht werden Sie es dann auch zuschütten.

Wie ist es, wenn das Volk jetzt gegen Ihren Willen diese Initiative annehmen würde? Wäre sie dann plötzlich praktikabel?

Zwygart Otto (U, BE): Zur Praktikabilität: Eine Volksinitiative wie diese hier lässt sich sehr wohl umsetzen, aber die Wirkung, die diese Initiative dann haben würde, wäre verheerend, weil nämlich die Anliegen wegen der Kürze der Frist, die da ansteht, gar nicht richtig unter das Volk gebracht werden könnten.

David Eugen (C, SG): Wir haben uns von der CVP-Fraktion aus schon 1995/96 dafür eingesetzt, dass die Regelung betreffend die Behandlung der Initiativen verbessert wird – insbesondere dass die Fristen verkürzt werden müssen und sollen. Wir haben das in diesem Rat entsprechend beschlossen. Die CVP-Fraktion hat das nachdrücklich unterstützt, weil es unter der alten Regelung tatsächlich unerträgliche Verzögerungen für Initiativen gegeben hat. Die Möglichkeiten des damaligen Gesetzes sind zum Teil dafür eingesetzt worden, unliebsame Anliegen zurückzubinden. Insofern verstehe ich im Grundsatz auch die Begehren, die in dieser Initiative zum Ausdruck kommen, über die wir jetzt zu entscheiden haben. Nun hat man aber eine Lösung getroffen: Wir haben die Regelung 1996 wesentlich verbessert, und es ist richtig, wenn wir diese Regelung jetzt zuerst auch anwenden, anstatt sie bereits wieder zu ändern.

Der grösste Nachteil der Initiative, die uns hier präsentiert wird, ist der, dass sie die Gegenvorschläge praktisch ausschaltet. Wenn Sie sich einmal überlegen, welche Effekte eine Initiative hat, dann können Sie aus Erfahrung sagen: Der beste und wichtigste Effekt, den die Initiativen für die Gesetzgebung erzielt haben, ist derjenige der Gegenvorschläge gewesen. Wir haben in sehr vielen Fällen Gegenvorschläge

zu Initiativen erarbeitet und das Anliegen, das wir im Grundsatz begrüsst, aber in der Detailrichtung nicht teilen konnten, in Form von anderen, besseren Lösungen umgesetzt – sei es durch direkte oder indirekte Gegenvorschläge.

Was mit dieser Initiative an Fristen verlangt wird, bedeutet am Schluss, dass wir hier im Rat keine Gegenvorschläge mehr einbringen können. Für die Initiativen gibt es dann eigentlich noch die Lösung «alles oder nichts». Ich glaube nicht, dass dem Volksrecht damit gedient ist; das ist eine falsche Vorstellung. Das Volksrecht will ja etwas initiieren, will einen Prozess in Gang setzen, aber das Volksrecht will noch nicht die endgültige Lösung präsentieren, die nachher realisiert werden soll. Das ist aus Sicht der CVP-Fraktion der Hauptgrund, weshalb man diese Initiative ablehnen muss. Sie würde die Möglichkeit eines Gegenvorschlages, die wir heute haben und die sich eigentlich auch aus Sicht der Initianten als sehr wirkungsvoll und nützlich erwiesen hat, beseitigen.

In dem Sinn bitte ich Sie, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Die geltende Regelung muss umgesetzt werden.

Ebenfalls wenig Sinn macht der Antrag Schaller, das Geschäft wieder an die Kommission zurückzuweisen. Die Probleme sind bekannt; wir wissen genau, um was es hier geht. Mit dieser Fristverkürzung, die in der vorliegenden Volksinitiative vorgeschlagen wird, gibt es keine adäquate Lösung. Die adäquate Lösung wurde 1996 getroffen. Wir müssen sie jetzt prüfen und umsetzen. Damit konnte der alte Missstand, der bestanden hat – das sei unbestritten –, im wesentlichen behoben werden.

Ich bitte Sie daher, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Weyeneth Hermann (V, BE): Auch die Schweizerische Volkspartei und ihre Fraktion bestreiten nicht, dass oftmals nicht nur sachliche Gründe den zeitlichen Ablauf bei der Behandlung einer Initiative bestimmen haben.

Der Berichterstatter, Herr Gross Andreas, hat im wesentlichen die von diesem Parlament mit der Inkraftsetzung der neuen, verkürzten Fristen per 1. April 1997 getroffenen Massnahmen aufgezeigt. Ich glaube kaum, dass man dieser Volksinitiative zugestehen kann, sie berücksichtige das doch etwas schwerfällige Zweikammersystem unseres Landes.

Wenn man sagt, diese Fristen von einem, maximal zwei Jahren seien notwendig, sonst würde manches Begehren des Volkes an Aktualität einbüßen, muss ich hier feststellen, dass ein entsprechendes Volksbegehren offenbar kaum Wichtigkeit auf Verfassungsebene hat, sonst würde es nicht innerhalb von zwölf Monaten seinen Stellenwert verlieren.

Herr Steinemann hat gesagt, die kurze Behandlungsdauer bei der F/A-18-Initiative habe bewiesen, dass solche Fristen realistisch seien. Ich muss Sie darauf aufmerksam machen, dass die Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen jahrelang im Volk diskutiert wurde und das Thema nicht erst mit dieser Initiative aufgegriffen worden war. Dieses Beispiel scheint mir kaum dafür geeignet, diese Verkürzung der Fristen zu begründen.

Die Verfassung ist doch kein Modejournal, das jährlich zweimal neu aufgelegt wird. Wir haben nicht nur die Volksrechte zu beachten, sondern wir haben in diesem demokratischen Staat auch die Rechtssicherheit zu beachten, und diese beinhaltet doch wohl eine seriöse Prüfung eines jeden Begehrens, unabhängig davon, ob es vom Volk oder vom Parlament aufgegriffen worden ist.

Ganz abwegig scheint mir die Forderung der Initianten, bereits nach der Vorprüfung und Publikation einer Volksinitiative – also vor Beginn der Unterschriftensammlung – sei der Bundesrat anzuhalten, das federführende Departement zu bezeichnen und mit den Vorarbeiten zu beginnen.

Ich glaube, unsere Verwaltung sollte nicht pro forma mit solchen Aufträgen belastet werden. Ich erinnere daran, dass gerade aus den Kreisen, die diese Initiative unterstützen, selten zu hören ist, die Verwaltung sei unterdotiert. Das würde auf jeden Fall nicht zu einer Entlastung der Verwaltungsaufgaben des Bundes führen.

In dem Sinne lehnt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei diese Volksinitiative ab; sie stimmt dem Antrag der

Kommission zu, und sie lehnt auch den Rückweisungsantrag Schaller ab.

Widmer Hans (S, LU): Als Fraktionssprecher kann ich mich ganz kurz fassen und mich praktisch allen gemachten Äusserungen, vor allem auch jenen des Vorredners, anschliessen. Ich spreche aber noch gerne ein persönliches Wort: Ich bringe dem Anliegen etwas mehr Sympathie entgegen. Das Anliegen der heute zur Diskussion stehenden Volksinitiative ist von der Stossrichtung her wirklich positiv zu werten. Das ist meine Überzeugung. Die direkte Demokratie soll nämlich optimiert werden. Dieses Ziel wird durch das Mittel der Beschleunigung bei der Behandlung von Initiativen angestrebt. Die vorgeschlagene Frist von einem Jahr allerdings, da vermag auch mich die Botschaft des Bundesrates wirklich zu überzeugen, ist zu kurz. Gerne hätte ich persönlich die damalige parlamentarische Initiative Maspoli (97.440), nämlich eine Frist von 18 Monaten festzulegen, als Inhalt eines direkten Gegenvorschlages thematisiert. Aber leider hat sich unser Rat bereits früher deutlich gegen eine solche Frist ausgesprochen. Zudem wurde vor kurzem – alle Vorredner haben darauf hingewiesen – eine Regelung in die Wege geleitet, welche bereits, wenn auch bloss in bescheidenem Rahmen, eine Verkürzung der Behandlungsfrist bei Volksbegehren beinhaltet. Unter diesen Umständen sehe ich mich gezwungen, die zur Debatte stehende Volksinitiative trotz der grossen Sympathie, die ich für dieses Anliegen habe, zur Ablehnung zu empfehlen. Dennoch kann ich es nicht unterlassen, zur Thematik der Volksinitiativen einige Bemerkungen zu machen.

Der Umgang mit Volksinitiativen und deren Bearbeitung müssen tatsächlich – und in Zukunft noch vermehrt – vom Grundsatz geleitet sein, dass dies so schnell als möglich, aber nicht auf Kosten der Gründlichkeit geschehen soll, oder: Eile mit Weile. Prinzipiell kann ich mich zwar mit der Feststellung abfinden, dass den Diskussionen um Volksinitiativen genügend Zeit einzuräumen ist, was ja Kollege Gross Andreas sehr stark betont hat. Aber für diese Bereitschaft, Herr Gross, muss in unserer Gesellschaft auch das nötige Verständnis vorhanden sein und immer wieder erarbeitet und dazu motiviert werden. Damit das der Fall sein kann, bedarf es eines sehr differenzierten Bewusstseins für die Berechtigung des gleichzeitigen Vorhandenseins von verschiedenen Geschwindigkeiten in unserer Lebenswelt.

Es bedarf einerseits des Bewusstseins für das Vorhandensein von stets schneller ablaufenden Prozessen im Bereich der Produktion und des Verkehrs, der Mobilität usw.; es bedarf aber andererseits auch des Bewusstseins für die Langsamkeit direktdemokratischer Abläufe. Ob ein solches Bewusstsein und die damit gegebene Bereitschaft, mit den zwei Geschwindigkeiten zu leben, tatsächlich vorhanden sind, daran mag ich zweifeln. Ich hege sogar die Befürchtung, dass in den Köpfen der meisten Menschen unserer Gesellschaft die schnelle Zeit der Produktion und des Verkehrs eine derart dominante Rolle spielt, dass für sie die langsame Zeit direktdemokratischer Abläufe zu etwas Negativem verkommt.

Wir dürfen die Gefahr, dass dadurch das Politische eine Abwertung erfährt, nicht unterschätzen: Die Werte, die Vorstellungen der Menschen werden – und wurden eigentlich schon immer – vermehrt über die Geschwindigkeiten in den Produktionsabläufen bestimmt. Daher müssen wir die direkte Demokratie, so gut es geht, beschleunigen, aber nicht nur durch das Propagieren von Internet und Elektronik, sondern auch durch eine Vereinfachung gewisser Verfahrensprozesse. Trotz einer gewissen Sympathie der Initiative gegenüber, die hoffentlich in meinen Ausführungen zum Ausdruck gekommen ist, muss sie leider aus den von den meisten Fraktionssprechern erwähnten Gründen abgelehnt werden. Aber einen Anstoss hat sie dennoch gegeben: Verschleppungen aus taktischen Überlegungen sollten nun endgültig der Vergangenheit angehören und Verfahrenskomplizierungen und Perfektionismus auf Verwaltungsebene sollten in Zukunft tabu sein. Für diesen Anstoss bin ich den Initiantinnen und Initianten persönlich sehr dankbar, obwohl sie mit dem konkreten Anliegen über das Ziel hinausschiessen.

Comby Bernard (R, VS): Indéniablement, «l'initiative populaire, le droit de référendum et le droit de vote sont», comme le souligne avec raison le Conseil fédéral dans son message, «les principaux instruments de la participation du peuple au processus démocratique dans notre Etat fédéral» (Message, ch. 423). Dans cette optique, deux questions se posent:

1. Faut-il raccourcir les délais pour le traitement des initiatives populaires? La réponse est sans doute affirmative.
2. Faut-il raccourcir les délais au point de supprimer pratiquement la possibilité offerte au Conseil fédéral, au Parlement ainsi qu'aux milieux intéressés, de se prononcer sur les initiatives avant de les soumettre au verdict populaire? La réponse est sans doute négative.

Le souci des auteurs de cette initiative populaire est certes légitime, comme l'ont relevé plusieurs d'entre nous. Mais les moyens choisis pour renforcer la démocratie directe sont tout à fait inadéquats. Cette initiative est un leurre. Le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple demeure une formule creuse si la démocratie directe consiste à supprimer le pouvoir d'appréciation conféré aux instances représentatives du peuple.

Dès lors, je propose de recommander au peuple et aux cantons de rejeter cette initiative qui ne rendrait point service à la démocratie helvétique, en se coupant des relais de réflexion et de débats qui permettent aux idées de faire leur chemin en passant par l'analyse critique du Gouvernement et du Parlement. Ces derniers peuvent d'ailleurs, dans ce processus, présenter des contre-projets directs ou indirects aux initiatives populaires.

A mon avis, le peuple a tout à perdre d'une domination par de puissants groupes de pression qui feraient passer leurs intérêts égoïstes avant l'intérêt général. En revanche, le peuple a tout à gagner à soumettre les objets à l'analyse des instances compétentes. La démocratie, c'est avant tout le débat d'idées. La réflexion est inhérente au processus démocratique qui exige une certaine maturation des projets avant de les soumettre au vote du peuple. Cela n'est pas possible avec la limitation des délais à une année, prévue dans cette initiative. En outre, il est inadmissible que la compétence soit donnée à la majorité du comité d'initiative de se prononcer sur la prolongation du délai d'un an, si un contre-projet était opposé à l'initiative. On priverait ainsi le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale d'une compétence fondamentale pour le respect de la démocratie. Un pays multiculturel comme la Suisse, qui est le résultat d'une volonté, ne doit pas prendre le risque d'escamoter les débats de fond aux dépens de la cohésion nationale et de la solidarité. Je répète que la démocratie n'a rien à gagner à court-circuiter le Conseil fédéral et le Parlement dont le but premier est de servir l'intérêt général.

Si cette initiative était acceptée, la démocratie serait en quelque sorte prise en otage par un populisme dangereux. Le délai pour le traitement des initiatives populaires a été récemment considérablement raccourci dans le respect de la vraie démocratie, celle qui évite justement la dérive populiste. Vous connaissez la maxime «tout ce qui est excessif est insignifiant». Cette initiative est manifestement excessive et dangereuse.

C'est pourquoi, au nom du groupe radical-démocratique, je vous invite vivement, dans l'intérêt du peuple suisse, à recommander de la rejeter.

Dreher Michael (F, ZH): Es wurde heute wieder einmal die ganze argumentative Rumpelkammer geleert, die bereitsteht, wenn man etwas nicht will. Da wurden wieder bis zum Überdross staatspolitische Momente beschworen. Es ist klar gesagt worden: Vom Moment an, da eine Volksinitiative bei der Bundeskanzlei angemeldet wird, vergehen anderthalb Jahre bis zur Einreichung. Nachher hat man noch ein Jahr Zeit; das macht zweieinhalb Jahre. Das sollte eigentlich reichen, um sich eine Meinung zu bilden.

Sehen Sie, es ist heute viel von Prioritäten geredet worden. Wir beschwören bei jeder Gelegenheit die Volksrechte, vor allem in Wahlzeiten. Dann sollte man eben die Prioritäten entsprechend setzen, dann müssen wir halt liebgeordnete

Abläufe ändern, dann haben halt die Volksinitiativen vor allem anderen Priorität.

Schauen Sie sich einmal die Effizienz der heutigen Beratungen an! Wir reden jetzt eine Stunde und 25 Minuten über diese Initiative. Heute morgen war die Sitzung um halb zwölf schon beendet, und es war «Friede, Freude, Eierkuchen». Wir hätten heute morgen noch eineinviertel Stunden verhandeln können, um noch eine solche Initiative zu verabschieden. Es ist doch alles eine faule Ausrede, wenn man erzählt, es gehe aus Effizienzgründen nicht, das Parlament sei überlastet und all der «Stuss», den man uns heute erzählt hat. Es ist einzig und allein ein miserables Zeitmanagement, es ist ein miserabler Umgang mit der Zeit der Parlamentarier durch ungenügende Planung und ungenügende Geschäftsordnung. Da liegt der Hund begraben!

Ich erinnere Sie daran, dass die Volksinitiative «pro Tempo 130/100» vom Bundesrat bösgläubig und böswillig vier Jahre lang verzögert wurde. Das war eine so einfache Geschichte, dass jeder Stimmbürger, jede Autofahrerin ohne weiteres hätte entscheiden können: Wollen wir das oder wollen wir das nicht? Man hat das einfach hinausgezögert und hinausgezögert, nur weil gewisse Leute, darunter der damalige Bundesrat Egli, das Volk angelogen und gesagt haben, der Wald würde sterben, wenn wir mit 130 Stundenkilometer fahren würden. So einfach war damals die argumentative Logik! Inzwischen glaubt kein Mensch mehr ans Waldsterben ausser vielleicht ein paar grünen Fundamentalisten, aber der ganze Schund und Schmutz ist immer noch in den Gesetzen drin. Was wird passieren, wenn wir diese Initiative annehmen? Wir müssen einfach haushälterisch mit der Zeit umgehen, andere Prioritäten setzen, so einfach ist das. Ich habe doch aus der Diskussion gemerkt: Alles, was da vorgeschoben wurde, hat man nur gebracht, weil man sagt: Wir wollen das nicht. Dann kommt es noch von einem Unternehmer, der die Effizienz in seinem eigenen Betrieb vorlebt. Das ist dann a priori suspekt und verdächtig, weil die Parteien ja am liebsten nach Proporz ihre Pfründe besetzen und den lieben Gott einen guten Mann sein lassen.

Gross Andreas (S, ZH), Berichterstatter: Erlauben Sie einige Entgegnungen auf Argumente, die von den Votanten gekommen sind. Ich möchte, Herr Schaller, zuerst ein Missverständnis ausräumen; vielleicht habe ich mich auch ungenau ausgedrückt. Der Punkt ist der: Wenn die neue Regelung seit zwanzig Jahren gelten würde, dann hätten 60 Prozent aller Volksinitiativen schneller behandelt werden müssen. Man kann meiner Meinung nach nicht von einer Minireform sprechen, die wir hinter uns haben. Es hat eine einschneidende Verschärfung der Fristen stattgefunden, wenn man zeigen kann, dass 60 Prozent der Fälle anders hätten behandelt werden müssen. Wie Ihnen das viele hier darzulegen versucht haben, denke ich daher: Bevor wir beurteilen können – das ist an sich möglich –, ob die jetzt geltenden 39 Monate immer noch zu lange sind, sollten wir bei der ersten Initiative, die jetzt nach der neuen Regelung behandelt wird, das Geschäft nicht zu schnell zurückweisen und die Frist nochmals verschärfen. Wenn wir in fünf bis zehn Jahren angesichts der Behandlung von 20 bis 30 Volksinitiativen sehen, dass die Fristen immer noch zu grosszügig zugunsten des Parlamentes oder des Bundesrates und zuungunsten der Bürgerinnen und Bürger sind, könnten wir vielleicht wieder kürzere Fristen in Erwägung ziehen.

Von daher darf ich sagen, dass niemand in der Kommission einen Antrag für einen Gegenvorschlag gestellt hat. In der Diskussion in der Kommission und auch jetzt von seiten der Sprecher der verschiedenen Fraktionen ist zum Ausdruck gekommen, dass wir Ihnen beantragen möchten, auf einen Gegenvorschlag zu verzichten, keine Rückweisung zu machen und zuerst mit der neuen Regelung Erfahrungen zu sammeln, bevor wir die Frage beurteilen, ob diese Regelung bereits wieder geändert werden soll. Als man dieses Gefäss geschaffen hat, ist vielleicht auch zuwenig zum Ausdruck gekommen – weil solche Fragen auch heute noch keine grosse öffentliche Aufmerksamkeit erhalten –, dass auch zu Beginn der Regierung eine Frist gesetzt wird. Der Bundesrat hat tat-

sächlich – Herr Bundesrat Koller kann das sicher bestätigen – ab und zu mit der Ansetzung der Volksabstimmungen gespielt, und einige Volksinitiativen sind zu lange in den Schubladen des Bundesrates liegen geblieben, aber das geht von nun an nicht mehr. Das erste Mal überhaupt in der Geschichte muss sich der Bundesrat an die neun Monate nach der Schlussabstimmung im Parlament halten, nach denen er die Volksabstimmung spätestens ansetzen muss.

In diesem Zusammenhang vielleicht die Antwort an Herrn Steinemann: Ihre Argumentation betreffend die revidierte Bundesverfassung spricht eher für Bundesrat Koller oder für die Position, dass man nicht zu kurze Fristen ansetzen darf. Im Dezember 1998, als man den Termin im April ins Auge fasste und davon ausging, dass man drei, vier Monate Diskussionszeit haben würde, wusste Herr Koller wahrscheinlich noch nicht, dass er zurücktreten und das Thema Rücktritt zwei Monate lang die Schlagzeilen besetzen würde, so dass andere Themen keinen Platz mehr hätten. Man wusste auch nicht, dass ein Krieg ausbrechen würde, der uns jetzt bereits einen Monat beschäftigt und alle anderen Themen in den zweiten Rang zurückfallen lässt. Das heisst, wenn man sich derart knappe Fristen setzt, muss man mit Dingen rechnen, die den Diskussionsprozess behindern, so dass es richtiger ist, die Fristen grosszügiger anzusetzen. Man muss ja nicht davon ausgehen, dass der Andersdenkende die Frist in jedem Fall wider besseres Wissen gegen das Interesse der Allgemeinheit ausreizt.

Ich denke, Herr Maspoli, wer der direkten Demokratie Respekt zollt – und das wollen viele unter uns –, ist nicht nur an einer schnell erfolgenden Diskussion interessiert, sondern auch an einer sorgfältigen Diskussion. Es ist tatsächlich so, dass die differenzierte Behandlung einer Sache einer gewissen Zeit bedarf.

Herr Dreher vergisst eben, dass die Diskussion nicht nur das Parlament angeht, sondern auch möglichst viele Bürgerinnen und Bürger. Es gibt Volksinitiativen, bei denen man zeigen kann, dass viele Menschen sehr lange um einen Entscheid gerungen haben; je länger sie sich angestrengt haben, desto mehr haben sie damit die Qualität ihrer Entscheidung verbessert. Deshalb dürfen wir nicht nur an unser Zeitmanagement denken, sondern müssen allen die Chance geben, genügend Zeit zu haben, um sich mit einer Sache auseinanderzusetzen. Wie Herr David gesagt hat, tun wir so der Sache den besten Dienst und nicht, indem wir etwas einfach zackig durchziehen.

Herr Widmer hat sehr schön dargelegt, dass die verschiedenen Geschwindigkeiten, die der Demokratie und der Wirtschaft eigen sind, nicht allen bewusst sind. Ich teile diese Ansicht. Es ist richtig, dass zu viele unter uns – nicht nur in diesem Haus, sondern in der ganzen Gesellschaft – die Definition der Zeit durch die Ökonomie heute sozusagen dem ganzen Leben überstülpen und damit der Sache der Freiheit, der Sache der Demokratie nicht gerecht werden. In der Demokratie misst sich die Qualität eines Entscheides daran, wie viele Menschen einbezogen werden können, die alle das gleiche Recht haben, an der Sache teilzuhaben. In der Ökonomie sind hingegen die Kriterien und die Richtung eines Entscheides viel klarer; auch ist die Zahl derjenigen, die entscheiden, viel kleiner. Man muss sich deshalb diese Zeit nicht nehmen. Ich bin damit einverstanden, dass wir hier das Bewusstsein, die Sensibilität für diese Differenz schärfen müssen. Wenn man diese Debatte analysiert, merkt man vielleicht, wie wir alle infiziert sind. Eigentlich tragen wir eine Logik, eine Definition aus einer ganz anderen Sphäre – derjenigen des Zwanges, wie die Wirtschaft früher hiess – in die Sphäre der Freiheit hinüber und erweisen so der Freiheit, der Demokratie einen schlechten Dienst. Ich würde sagen, dass wir uns nicht anpassen müssen. Das Politische muss sich nicht anpassen, sondern den Mut haben, seine eigene Logik zu verteidigen.

Dann geht es nicht nur um die Zeit, sondern auch um den Respekt dem Andersdenkenden gegenüber. Die Menschen sollen in die Lage versetzt werden, den Andersdenkenden überhaupt auszuhalten. Heute sind sie oft so besetzt von der eigenen Not, den eigenen Problemen, dass der Andersden-

kende an sich schon ein Problem für sie ist. So sieht man nicht, dass der Andersdenkende für eine gute Diskussion nötig ist. Eine gute Diskussion misst sich eben nicht an ihrer Schnelligkeit, sondern daran, ob wir danach alle klüger sind als zuvor und ob sie so die Voraussetzung für einen weiteren Entscheid ist. Diese Zeit braucht es. Wenn wir mit dieser Debatte vielleicht einen Beitrag dazu geleistet haben, das Bewusstsein für die Unterschiede in der Zeitdimension, der Politik einerseits und der Ökonomie andererseits, zu schärfen, dann hat diese Initiative sicher auch der Sache einen Dienst erwiesen.

Koller Arnold, Bundesrat: Mit der Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» sollen die Behandlungsfristen für Volksinitiativen nochmals – ich betone: nochmals – stark verkürzt werden. Warum nochmals? Auf den 1. April 1997 haben Sie das Bundesgesetz über die politischen Rechte und das Geschäftsverkehrsgesetz geändert und zu Recht die Behandlungsfristen für die Volksinitiativen stark reduziert. Jetzt möchte man tatsächlich, ohne irgendwelche Erfahrungen mit dieser neuen Ordnung gemacht zu haben, nochmals eine ganz massive Beschleunigung dieses demokratischen Verfahrens erreichen. Zuzugeben ist – das ist auch für den Bundesrat wichtig –, dass der Faktor Zeit in unserer dynamisierten und globalisierten Welt auch in der Politik immer wichtiger wird. Aber dem haben Sie mit den Revisionen von 1997 angemessen Rechnung getragen. Der Bundesrat ist aus den folgenden Gründen gegen diese Volksinitiative und gegen eine weitere, massive Kürzung des Verfahrens:

1. Wir sollten nun wirklich Erfahrungen mit der Neuregelung von 1997 sammeln. Danach kann zweifellos darüber diskutiert werden, ob noch Handlungsbedarf besteht. Aber es macht doch keinen Sinn, dass Sie, nachdem Sie 1997 eine wohlüberlegte neue Ordnung geschaffen haben, jetzt ohne jegliches Abwarten der Resultate eine massive Kürzung der Behandlungsfristen vorsehen!

2. Die Volksinitiative hätte eine massive Verschlechterung der Qualität der Entscheidungsprozesse zur Folge; Herr Gross Andreas hat zu Recht darauf hingewiesen. Eine sorgfältige Prüfung und angemessene Würdigung der Anliegen der Initianten und Initiantinnen wäre für den Bundesrat und das Parlament nicht mehr möglich. Entscheide müssten unter grösstem Zeitdruck und damit notgedrungen bei unsicherer und unzuverlässiger Kenntnis der Sachlage, vor allem auch der Folgen einer Initiative, gefällt werden. Sie verlangen zu Recht immer wieder, dass der Bundesrat in seinen Botschaften über alle möglichen Folgen einer Initiative, vor allem über die finanziellen und personellen, zuverlässig Auskunft gibt. All das wäre in Frage gestellt.

3. Die Annahme der Initiative würde bedeuten, dass kaum mehr adäquate Antworten auf ein berechtigtes politisches Grundanliegen gegeben werden könnten. Das ist wohl der wichtigste Punkt. Wie Sie wissen, sind seit der Einführung der Volksinitiative im Jahre 1891 nur rund ein Zehntel aller Volksinitiativen angenommen worden. Die übrigen Initiativen – auch Herr David hat darauf hingewiesen – waren aber nur in den wenigsten Fällen politisch wirkungslos: In sehr vielen Fällen wurden den Volksinitiativen direkte oder aber indirekte Gegenentwürfe gegenübergestellt; in zahlreichen weiteren Fällen haben sich Volksinitiativen fallweise in Entscheiden niedergeschlagen.

Es ist daher zu befürchten, dass es nicht mehr möglich sein würde, innerhalb der vorgegebenen kurzen Fristen vor allem indirekte Gegenvorschläge, also auf der Stufe der Gesetze, überhaupt zu erarbeiten, geschweige denn in beiden Räten tatsächlich auszudiskutieren. Die Initianten müssen sich daher wohl überlegen, ob angesichts dieser Faktenlage ihr ganzes Anliegen eigentlich nicht kontraproduktiv wäre. Ich glaube, es ist gerade der Respekt vor einer Volksinitiative, der verlangt, dass sowohl der Bundesrat wie das Parlament genügend Zeit haben, um sich mit dem politischen Grundanliegen einer Initiative auseinanderzusetzen. Ich möchte es noch etwas salopper formulieren: Der Bundesrat will keine «Fast-food-Demokratie», und wir wollen auch keine «Weg-

werf-Initiativen» – genau darauf würde diese Volksinitiative hinauslaufen.

4. Die Volksinitiative würde bei derart kurzen Fristen auch ein vernünftiges «agenda setting» im politischen Ablauf des Jahres verunmöglichen oder auf jeden Fall sehr erschweren. Bedenken Sie, dass alleine im letzten Jahr neunzehn – neunzehn! – neue Initiativen lanciert worden sind und dass diese Initiativen nach Einreichung der Unterschriften innerhalb eines Jahres zur Abstimmung gelangen müssten – während eines Jahres, wo Sie vielleicht eben auch so wichtige Geschäfte wie jenes über die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union oder andere behandeln müssen. Dadurch würde dem Bundesrat und dem Parlament durch Volksinitiativen das ganze «agenda setting» in der Politik aus den Händen genommen. Das kann ja nicht eine vernünftige Politik sein, die – bei aller Anerkennung der direkten Demokratie – zur Handlungsfähigkeit des Staates Sorge trägt.

5. Mit grösster Wahrscheinlichkeit würden diese übermässig kurzen Behandlungsfristen auch zu einer Gewichtsverschiebung zu Lasten des Parlamentes und zugunsten des Bundesrates führen. Denn wenn nur ein Jahr zur Verfügung steht, wären Sie vor allem auch bei der Frage von Gegenentwürfen weitestgehend auf die Entscheidungsgrundlagen angewiesen, die Ihnen der Bundesrat und die Verwaltung liefern. Sie hätten praktisch gar nicht genügend Zeit, um als Parlament aus eigener Initiative Gegenentwürfe zur Diskussion zu stellen. Auch eine derartige Verlagerung des Gewichtes vom Parlament weg zur Exekutive kann kein vernünftiges politisches Anliegen sein.

Aus all diesen Gründen möchte der Bundesrat Sie bitten, diese Volksinitiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Dass es aber dem Bundesrat mit der Beschleunigung der direkten Demokratie ernst ist, zeigt auch unser Vorschlag im Rahmen der Reform der Volksrechte, indem wir dort ja ein neues Instrument, die sogenannte allgemeine Volksinitiative, vorschlagen. Bei der allgemeinen Volksinitiative ist ja die Realisierung auf Gesetzesstufe möglich, ohne dass man den Umweg über eine Verfassungsrevision geht; sie beinhaltet also eine ganz entscheidende Beschleunigungsmöglichkeit. Das ist der Weg, den Ihnen der Bundesrat zur Beschleunigung der direkten Demokratie vorschlägt.

Wir möchten Sie daher bitten, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und auch den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Schaller	10 Stimmen
Dagegen	138 Stimmen

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes)»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces)»

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Maspoli

.... die Initiative anzunehmen.

Antrag Schaller

.... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Maspoli

.... d'accepter l'initiative.

Proposition Schaller

.... d'accepter l'initiative.

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 2971)

Für den Antrag der Kommission stimmen:

Votent pour la proposition de la commission:

Aguet, Antille, Aregger, Baader, Banga, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Beck, Béguelin, Berberat, Bezzola, Borel, Bosshard, Bühlmann, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, de Dardel, Dettling, Donati, Ducrot, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fässler, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Florio, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Genner, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Kalbermatten, Keller Christine, Kofmel, Kuhn, Kühne, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Loeb, Lötscher, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Thérèse, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrlí, Ostermann, Pelli, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffly, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Steinegger, Steiner, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wyss, Zbinden (124)

Für den Antrag Maspoli/Schaller stimmen:

Votent pour la proposition Maspoli/Schaller:

Binder, Blocher, Borer, Bortoluzzi, Föhn, Freund, Frey Walter, Gusset, Keller Rudolf, Kunz, Maspoli, Maurer, Moser, Ruf, Schaller, Schenk, Schlier, Schmied Walter, Steffen, Steinemann, Wiederkehr (21)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Ammann Schoch, Zwyzgart (2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aeppli, Alder, Bangerter, Baumberger, Bircher, Blaser, Bonny, Brunner Toni, Bühner, Burgener, Cavadini Adriano, David, Debons, Dormann, Dreher, Dünki, Durrer, Eggly, Ehrler, Fasel, Fehr Hans, Fehr Jacqueline, Fischer-Seengen, Geiser, Giezendanner, Grobet, Gysin Hans Rudolf, Heberlein, Jeanprêtre, Jutzet, Lachat, Leuenberger, Maitre, Meyer Theo, Philipona, Pidoux, Pini, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rychen, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Speck, Stamm Luzi, Stucky, Suter, Theiler, Vallender, von Allmen, Wittenwiler, Zapfl, Ziegler (52)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Seiler Hanspeter (1)

Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, nominatif
 (Ref.: 2972)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
 Aguet, Antille, Aregger, Baader, Banga, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Beck, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Borel, Bosshard, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, de Dardel, Dettling, Donati, Ducrot, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fässler, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Fridrici, Fritschi, Gadiant, Genner, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Kalbermatten, Keller Christine, Kofmel, Kuhn, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Loeb, Lötscher, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Thérèse, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehri, Ostermann, Pelli, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Schenk, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Steinegger, Steiner, Strahm, Stump, Teuscher, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wyss, Zbinden
 (131)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:
 Borer, Bortoluzzi, Dreher, Frey Walter, Gusset, Keller Rudolf, Maspoli, Maurer, Moser, Ruf, Schaller, Schläuer, Steffen, Steinemann, Wiederkehr
 (15)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
 Ammann Schoch, Zwygart
 (2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:
 Aeppli, Alder, Bangerter, Baumberger, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, David, Debons, Dormann, Dünki, Durrer, Eggly, Ehrler, Fasel, Fehr Hans, Fehr Jacqueline, Geiser, Giezendanner, Grobet, Gysin Hans Rudolf, Heberlein, Jeanprêtre, Jutzet, Lachat, Leuenberger, Maitre, Meyer Theo, Philipona, Pidoux, Pini, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rychen, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Speck, Stamm Luzi, Stucky, Suter, Thanei, Theiler, Vallender, von Allmen, Wittenwiler, Zapfl, Ziegler
 (51)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
 Seiler Hanspeter
 (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Sammeltitel – Titre collectif

**Erfindungspatente.
 Motionen
 Brevets d'invention.
 Motions**

98.3248

**Motion
 freisinnig-demokratische Fraktion
 Revision des Bundesgesetzes
 über die Erfindungspatente
 Motion
 groupe radical-démocratique
 Révision de la loi fédérale
 sur les brevets d'invention**

Diskussion – Discussion

Siehe Jahrgang 1998, Seite 2179 – Voir année 1998, page 2179

Egerszegi Christine (R, AG): Der Text der Motion Leumann, die vom Ständerat als Ganzes überwiesen worden ist, deckt sich ganz konkret mit dem Text des Vorstosses, den die freisinnige Fraktion eingereicht hat und bei dem ich Sprecherin bin. Deshalb ziehe ich die Motion im Namen der Fraktion zurück.

Zurückgezogen – Retiré

Gonseth Ruth (G, BL): Das Thema Patente beschäftigt die Öffentlichkeit in der Schweiz eigentlich schon sehr lange. Die Motion der grünen Fraktion (98.3007) wurde erheblich früher eingereicht als jene der freisinnig-demokratischen Fraktion (98.3248). Ich finde es unsachlich, wenn wir über die Motion der FDP-Fraktion abstimmen, bevor wir über jene der grünen Fraktion diskutiert haben. Wir sollten dann in Kenntnis aller Argumente abstimmen. Ich finde es nicht fair, wenn wir die Motion der FDP-Fraktion ohne Diskussion überweisen und quasi im nachhinein über unsere Motion diskutieren müssen. Ich möchte deshalb den Ordnungsantrag stellen, dass wir zuerst auch die Motion der grünen Fraktion begründen können, dazu die Diskussion führen und im Anschluss über alle drei Vorstösse – es bleibt noch die Motion des Ständerates (Leumann) 98.3243 – abstimmen. Ich bitte Sie, meinem Ordnungsantrag zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Gonseth
 Dagegen

59 Stimmen
 68 Stimmen

98.3243

**Motion Ständerat
(Leumann)
Revision des Bundesgesetzes
über die Erfindungspatente
Motion Conseil des Etats
(Leumann)
Révision de la loi fédérale
sur les brevets d'invention**

Wortlaut der Motion vom 1. Oktober 1998

Der Bundesrat wird aufgefordert, im Nachgang zur Gen-Lex-Vorlage eine Revision des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1954 über die Erfindungspatente (Patentgesetz, PatG) vorzunehmen, mit welcher eine Angleichung an die vom EU-Parlament im Mai 1998 verabschiedete und demnächst vom Ministerrat formell gutzuheissende Richtlinie der EU über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen vorgenommen wird.

Im einzelnen sollten namentlich im Sinne von Artikel 24novies der Bundesverfassung und der Artikel 4 bis 6 der EU-Richtlinie die Grenzen der Patentierbarkeit gesetzlich näher bestimmt werden. Der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten sollte durch eine beispielhafte Auflistung der von der Patentierung auszunehmenden Erfindungen spezifiziert werden. In Fortführung des Gedankens von Artikel 7 der Richtlinie wäre im weiteren die Beratung der vom Bundesrat eingesetzten Ethikkommission für die Gentechnologie im ausserhumanen Bereich zu regeln.

Bezüglich der Schutzwirkungen eines Patentbesitzes mit Ansprüchen auf biologisches Material (vgl. Art. 8 bis 10 der Richtlinie) sollte im weiteren klargestellt werden, dass sich der Schutz eines Verfahrenspatentes nicht nur auf das mit Hilfe dieses Verfahrens unmittelbar gewonnene biologische Material erstreckt, sondern auch auf das mit Hilfe weiterer biologischer Vermehrung aus diesem Material gewonnene Material. Die Richtlinie gewährleistet überdies auch für Pflanzensorten den derivierten Stoffschutz, der jetzt vom Bundesgericht auch gewährleistet wird (BGE 121 II 125).

Wichtig ist schliesslich, dass entsprechend Artikel 11 der Richtlinie ein Landwirteprivileg bezüglich der Eigenverwertung von pflanzlichem Vermehrungsmaterial und von Zuchtvieh und tierischem Vermehrungsmaterial eingeführt wird.

Texte de la motion du 1er octobre 1998

Le Conseil fédéral est chargé de mettre en oeuvre la révision de la loi fédérale du 25 juin 1954 sur les brevets d'invention (loi sur les brevets, LBI) à la suite du projet Gen-lex. Cette révision aura pour but d'harmoniser les dispositions de la loi précitée avec la directive européenne relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, adoptée par le Parlement européen en mai 1998 et approuvée par le Conseil. Il y aura lieu notamment de délimiter, de façon plus précise, les conditions de brevetabilité conformément aux principes de l'article 24novies de la constitution et des articles 4 à 6 de la directive européenne. Ainsi, la réserve concernant l'ordre public et les bonnes moeurs devrait être définie par une liste non exhaustive des inventions devant être exclues du brevet. Par analogie à l'article 7 de la directive, il serait indiqué par ailleurs de réglementer les tâches de la commission d'éthique pour le génie génétique dans le domaine non humain, instituée par le Conseil fédéral.

En ce qui concerne les effets de la protection liée à un brevet dont les revendications portent sur une matière biologique (art. 8 à 10 de la directive), il conviendra de spécifier que la protection d'un procédé couvre la matière biologique obtenue directement par ce procédé et toute autre matière biologique obtenue par multiplication, à partir de la matière biologique directement obtenue. La directive garantit en outre une protection dérivée pour les substances dans le domaine des va-

riétés végétales, protection que le Tribunal fédéral a également admise (ATF 121 II 125).

Enfin, conformément à l'article 11 de la directive, il y aura lieu de prévoir pour les agriculteurs une dérogation les autorisant à utiliser à des fins agricoles du matériel de reproduction végétal, du bétail d'élevage et du matériel de reproduction animal.

Gadient Brigitta (V, GR) unterbreitet im Namen der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 21. Januar 1999 die Motion des Ständerates (Leumann) beraten. Die Motion verlangt eine Revision des Bundesgesetzes über die Erfindungspatente (PatG) im Sinne einer Angleichung an die vom EU-Parlament im Mai 1998 verabschiedete Richtlinie der EU über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen. Stellungnahme des Bundesrates: Am 16. September 1998 hat sich der Bundesrat bereit erklärt, die Motion entgegenzunehmen.

Gleichlautende Motion im Nationalrat: Im Nationalrat hat die FDP-Fraktion eine gleichlautende Motion (98.3248) eingebracht. Diese wurde am 9. Oktober 1998 im Plenum bekämpft, die Diskussion verschoben.

Beschluss des Ständerates: Der Ständerat hat die Motion am 1. Oktober 1998 oppositionslos überwiesen.

Erwägungen der Kommission

Die Motion verlangt eine Angleichung des Patentrechtes an die EU-Richtlinie über den rechtlichen Schutz von biotechnologischen Erfindungen, die seit Mitte 1998 in Kraft ist und die bis zum 1. Juli 2000 von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden muss. Die Kommission erinnert daran, dass im Rahmen der Beratung der Gen-Lex-Motion auf das Einbeziehen des Patentrechtes verzichtet und vorgesehen wurde, diese Fragen in einer speziellen Vorlage zu behandeln.

Bestrebungen, das europäische Patentübereinkommen zu revidieren, um einen weiteren Schritt zur Harmonisierung des Patentrechtes in Europa zu machen, existieren seit langem. Um die Revision einzuleiten, wird die französische Regierung vermutlich im Laufe dieses Jahres zu einer Staatenkonferenz einladen. Die Anpassung an die EU-Richtlinie wird zweifellos Teil des Revisionsprogrammes sein.

Die Mehrheit der Kommission hält den Zeitpunkt für gekommen, die Revision des Bundesgesetzes über die Erfindungspatente in Angriff zu nehmen; sie will dem Bundesrat den entsprechenden Auftrag dazu erteilen.

Diejenigen Kommissionsmitglieder, welche gegen diesen Antrag stimmten, lehnen die Motion aus zwei Gründen ab: Erstens haben Italien und Holland die EU-Richtlinie beim Europäischen Gerichtshof angefochten, weil sie im Widerspruch zur Biodiversitätskonvention stehe. (Den Beschwerden der Niederlande und Italiens kommt allerdings keine aufschiebende Wirkung zu.) Zweitens sei die EU-Richtlinie so vage formuliert, dass unter ihrem Begriff von Patentierung auch Tiere, Pflanzen, Gene ausserhalb eines menschlichen Körpers sowie menschliche Zellen patentierbar würden.

Diese Konflikte müssten zuerst ausgefochten und entschieden werden.

Gadient Brigitta (V, GR) présente au nom de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) le rapport écrit suivant:

Réunie le 21 janvier 1999, la commission a examiné la motion transmise du Conseil des Etats (Leumann). Cette motion vise à harmoniser LBI avec la directive européenne relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, adoptée par le Parlement européen en mai 1998.

Avis du Conseil fédéral: le 16 septembre 1998, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à accepter la motion.

Dépôt d'une motion de teneur identique au Conseil national: le 9 octobre 1998, une motion de teneur identique (98.3248)

a été déposée au Conseil national par le groupe radical-démocratique. Celle-ci ayant suscité certaines oppositions, la discussion a été reportée.

Décision du Conseil des Etats: le 1er octobre 1998, le Conseil des Etats a transmis la motion sans qu'aucun député ne s'y soit opposé.

Considérations de la commission

La motion vise à harmoniser le droit des brevets avec la directive européenne relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, en vigueur depuis la mi-1998, que chaque Etat membre de l'UE est tenu de transposer en droit national avant le 1er juillet 2000. La commission rappelle qu'il avait été décidé, à l'occasion de l'examen de la motion Gen-lex, que les questions touchant le droit des brevets feraient ultérieurement l'objet d'un texte distinct.

Il y a longtemps déjà que l'on envisage de réviser la Convention européenne sur les brevets afin d'avancer sur la voie de l'harmonisation du droit européen. Le Gouvernement français devrait convoquer une conférence internationale au cours de cette année afin d'impulser cette révision, dont le programme comprendra dans sa deuxième partie l'adaptation à la directive de l'UE.

Considérant que le moment est aujourd'hui propice pour entreprendre la révision de la LBI, une majorité de la commission entend en confier le mandat au Conseil fédéral.

Les membres de la commission qui ont voté contre la motion invoquent deux raisons: d'une part, l'Italie et les Pays-Bas ont attaqué la directive de l'UE devant la Cour européenne de justice au motif qu'elle serait en contradiction avec la Convention sur la biodiversité (les deux recours n'ont cependant pas d'effet suspensif); d'autre part, la directive serait formulée de façon si vague qu'elle permettrait a priori de breveter des animaux, des végétaux, des gènes à l'extérieur du corps humain ou encore des cellules humaines. Ils estiment en conséquence qu'il y a lieu d'abord de régler ces points.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 12 zu 6 Stimmen ohne Enthaltungen, die Motion zu überweisen.

Antrag Leemann

Ablehnung der Motion

Schriftliche Begründung

Die Motion verlangt die Anpassung des schweizerischen Patentrechtes an die vom Europa-Parlament 1998 gutgeheissene Patent-Richtlinie. So wünschenswert grundsätzlich eine Harmonisierung mit der EU ist, so wenig Sinn macht heute eine vorschnelle Anpassung in diesem äusserst kontroversen und auch in der EU noch keineswegs geklärten Gebiet. Die EU-Richtlinie wird nämlich sowohl von Holland und Italien wie vom EWR-Staat Norwegen beim europäischen Gerichtshof angefochten. Im Vordergrund stehen dabei Argumente, die auch für die Schweiz Geltung haben.

Die EU-Richtlinie sieht vor, dass Pflanzen und Tiere sowie menschliche Gene und Zellen patentiert werden können, was im Widerspruch nicht nur zum geltenden europäischen Patentübereinkommen (und zum schweizerischen Recht), sondern auch zu anderen internationalen Übereinkommen steht. Da die Richtlinie teilweise offen und in sich selbst widersprüchlich ist, befürchten die einsprechenden Staaten überdies, dass die Umsetzung weniger zu einer Harmonisierung als zu neuen Unklarheiten führt.

Die EU-Richtlinie ist insbesondere nicht kompatibel mit der – auch von der Schweiz ratifizierten – Biodiversitäts-Konvention. Nach dieser verfügen grundsätzlich alle Staaten über ihre eigenen genetischen Ressourcen. Der Zugang zu diesen Ressourcen soll im Interesse weltweiter Forschung und Entwicklung möglichst erleichtert werden. Gleichzeitig soll aber auch ihre Nutzung ausgehandelt werden, um eine faire Abgeltung für die ressourcenliefernden Staaten sicher zu stellen. Das einseitige Vorgehen europäischer Länder zur Patentierung von Tieren und insbesondere von Pflanzen trägt dem in keiner Weise Rechnung.

Die Möglichkeit zu einseitiger materieller Nutzung genetischer Ressourcen durch westliche Konzerne ist nicht nur ungerecht gegenüber den Ländern der Dritten Welt und deshalb ethisch unzulässig. Sie ist auch gefährlich. Sie wird den freien Ressourcenzugang für die Forschung und das Aushandeln internationaler Abmachungen massiv erschweren. Und längerfristig gefährdet sie ihre eigene Grundlage: die Erhaltung und die Pflege dieser unverzichtbaren Ressourcen. Obwohl die EU-Richtlinie heute gewisse Landwirteprivilegien enthält, ist sie auch für die europäische Landwirtschaft nicht wünschbar. Die Patentiermöglichkeit wird logischerweise den Anreiz zur Entwicklung gentechnisch veränderter Tiere und Pflanzen und den Druck auf die Landwirte zu deren Einsatz erhöhen. Solange aber verschiedene Umweltrelevante Fragen in keiner Art und Weise geklärt sind, z. B. betreffend Auskreuzen, betreffend Antibiotika-Resistenzen und erst recht Terminator-Technologien, darf diese Entwicklung nicht forciert werden. Sie steht im Widerspruch zum Gebot der nachhaltigen Entwicklung, zu unserer Agrarpolitik und zu den Konsumentenwünschen.

Die Patentierung von Tieren (gleichgültig ob Rassen oder Arten, oder anders definierter Einheiten) bedeutet auch eine Verdinglichung der Tiere, die mit der Würde der Kreatur und damit mit unserer Verfassung nicht zu vereinbaren ist. Ethisch nicht zu vertreten ist erst recht die Patentierung von menschlichen Genen und Organbestandteilen.

Auf eine vorschnelle Anpassung des schweizerischen Patentrechtes an die EU-Richtlinie ist aus all diesen Gründen zu verzichten.

Proposition de la commission

La commission propose, par 12 voix contre 6 et sans abstention, de transmettre la motion.

Proposition Leemann

Rejeter la motion

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion
Dagegen

82 Stimmen
54 Stimmen

98.3007

Motion grüne Fraktion Alternativen zur umstrittenen Patentierung von Lebewesen

Motion groupe écologiste Dépôt de brevets sur les êtres vivants. Solutions de remplacement

Wortlaut der Motion vom 19. Januar 1998

Entgegen der Behauptung des Bundesrates, dass mit der Gen-Lex-Vorlage «nun alle erkennbaren Regelungslücken geschlossen werden», wird das äusserst umstrittene Thema der Patentierung von Lebewesen darin nicht geklärt. Wir Grünen – aber auch zahlreiche in dieser Frage engagierte Organisationen – fordern, dass diese brisante Patentfrage nun diskutiert und abschliessend die Meinung der Bevölkerung in anstehenden Verhandlungen berücksichtigt werden soll. Der Bundesrat muss sich sonst den Vorwurf gefallen lassen, dass er lediglich als Handlanger der Wirtschaft agiert und Parlament und Volk später bloss absegnen können, was die Wirtschaft diktiert hat.

1. Der Bundesrat wird deshalb gebeten, in Ergänzung zur Gen-Lex-Vorlage ohne Verzug auch eine Vernehmlassung zur umstrittenen Frage der Patentierung von Lebewesen vor-

zulegen. Dabei sollen Alternativen zur gegenwärtigen Strategie des Bundesrates aufgezeigt werden, sogenannte «gentechnische Erfindungen» (Interpellation Randegger, 96.3469) fast schrankenlos unter den Schutz des Patentgesetzes zu stellen.

a. Insbesondere soll in dieser Vernehmlassung die Möglichkeit eines wirksamen Systems eigener Art («sui generis» gemäss Art. 27 Trips-Abkommen), beispielsweise nach dem Muster des Sortenschutzrechtes, aufgezeigt und zur Wahl gestellt werden. Pflanzen und Tiere sollen dabei nach wie vor vom Patentschutz ausgeschlossen bleiben.

b. Es soll auch dargestellt werden, wie die Grundrechte der Landwirte und Züchter auch in Zukunft uneingeschränkt und ohne finanzielle Belastung gewährleistet werden sollen.

2. Der Bundesrat wird gebeten, künftig bei internationalen Verhandlungen, welche die vorgenannten Probleme betreffen, eine Vertretung der Entwicklungsorganisationen in die Verhandlungsdelegation des Bundes aufzunehmen.

Texte de la motion du 19 janvier 1998

Contrairement à la déclaration du Conseil fédéral selon laquelle le projet Gen-lex permettra de combler toutes les lacunes identifiables de la législation, la question extrêmement controversée des brevets sur les êtres vivants n'y est nullement résolue. Le groupe écologiste, mais aussi nombre d'organisations concernées par ce thème, exige que cette question brûlante soit discutée et que l'on tienne compte de l'avis de la population lors des délibérations qui vont avoir lieu à ce sujet. A défaut, le Conseil fédéral se verra reprocher qu'il se borne à agir en valet de l'économie et qu'il ne reste plus au Parlement et au peuple qu'à accepter le diktat de l'économie.

1. Le Conseil fédéral est prié, de compléter le projet Gen-lex en procédant immédiatement à une consultation sur la question controversée des brevets sur les êtres vivants et en mettant en évidence les autres options possibles par rapport à la stratégie actuelle du Gouvernement, laquelle consiste à accorder presque sans restriction la protection offerte par la loi sur les brevets aux «inventions en génie génétique» (interpellation Randegger, 96.3469);

a. cette consultation devra en particulier évoquer la possibilité d'appliquer un régime spécifique («sui generis», conformément à l'art. 27 de l'accord Trips), par exemple selon le modèle de la législation sur la protection des variétés, de manière à continuer d'exclure les plantes et les animaux de toute protection sous forme de brevets;

b. le projet devra aussi montrer comment les droits fondamentaux des agriculteurs et des éleveurs seront garantis, sans restriction et sans charge financière.

2. Le Conseil fédéral est prié de veiller à ce que les organisations d'aide au développement soient représentées dans la délégation chargée de prendre part aux négociations internationales portant sur les questions évoquées plus haut.

Sprecherin – Porte-parole: Gonseth

Schriftliche Begründung

Das Patentrecht wurde für technische Erfindungen, Kaffeemaschinen, Staubsauger usw. geschaffen. Bisher wurde ein Patent auf entwickelte Gegenstände und Verfahren erteilt, wenn sie:

- neu sind;
- auf erfinderischer Tätigkeit beruhen;
- nicht in einer Entdeckung bestehen;
- das Gebiet der Technik betreffen;
- gewerblich anwendbar sind und
- der Anmelder ihre Entstehung nachvollziehbar und wiederholbar beschreiben kann.

Der Patentinhaber erhält für maximal zwanzig Jahre das Recht, allen anderen die Nutzung der Erfindung zu verbieten. Aus juristischen und naturwissenschaftlichen Gründen können Lebewesen nicht in dieses Patentrecht gezwängt werden, denn:

– Gene und Lebewesen können höchstens entdeckt und erforscht, nicht neu erfunden werden; Gene und Lebewesen

können nicht zu Erfindungen des Menschen umdefiniert werden;

– die Voraussetzung, dass die Anmelder für den Patentgegenstand eine vollständige Beschreibung liefern, aufgrund derer die Erfindung von einer qualifizierten Person «nachgebaut» werden kann, ist für Lebewesen nicht erfüllbar; es würde voraussetzen, dass Lebewesen eine Art von Maschinen wären;

– es ist naturwissenschaftlich falsch, die vollständige Beschreibung zu umgehen, indem das «erfundene» Lebewesen als «Muster» deponiert wird; denn Lebewesen verändern ihre genetischen Eigenschaften fortwährend;

– gemäss dem «Grundsatz der Erschöpfung» kann ein Patentinhaber nach dem Inverkehrbringen eines geschützten Erzeugnisses gegenüber Dritten im Inland aus dem Patent keine weiteren Rechte mehr geltend machen. Für genmanipulierte Tiere und Pflanzen soll das nicht mehr gelten, der Patentschutz soll sich auch auf alle natürlichen Nachkommen ausdehnen, als ob die natürliche Fortpflanzungsfähigkeit eine erfinderische Tätigkeit wäre. Mit dieser Ausdehnung des Patentschutzes auch auf die Fortpflanzung würde diese aber zu einer Art industrieller Produktion umdefiniert. Diese würde einen unverdient hohen Wertzuwachs für Patentinhaber bedeuten.

Viele ethische und developmentpolitische Gründe sprechen gegen die Patentierbarkeit von Lebewesen:

– Es wäre ungerecht, dass wesentliche Anteile der biologischen Ressourcen aus den Ländern des Südens in das Eigentum der multinationalen Konzerne überführt würden.

– Mit der Patentierung ist der Schutz der genetischen Vielfalt in Gefahr; Monopole zur ausschliesslichen Verwertung eines Lebewesens (und all seiner Nachkommen) während zwanzig Jahren würden z. B. das bisherige Sortenschutzgesetz völlig aushöhlen (das Landwirteprivileg gestattet den Bauern geschätztes Saatgut für den eigenen Gebrauch zu vermehren; mit dem Züchterevorbehalt wird anderen Pflanzenzüchtern ermöglicht, das geschätzte Saatgut kostenlos für eigene Weiterzuchtungen zu verwenden). Demgegenüber sind patentierte Lebewesen für die Züchtung nicht mehr frei verfügbar; Fortschritte in der Pflanzen- und Tierzucht würden damit tiefgreifend eingeschränkt und die genetische Uniformität von Sorten und Arten würde weiter verschärft, oder umgekehrt: die Artenvielfalt zumindest von Kulturpflanzen würde abnehmen.

– Gemäss Verfassung gilt es, die «Würde der Kreatur» zu beachten. Mit dem Patent quasi zu behaupten, man hätte das Lebewesen erfunden, bedeutet den Gipfel seiner Entwürdigung.

– Mit der Patentierung wird nur der technologische Eingriff belohnt. Für den Erhalt der Artenvielfalt und das kollektive Wissen von Landwirten und Züchtern gibt es keine vergleichbaren ökonomischen Anreize.

– Das Patentrecht würde auch im Bereich der Lebensmittelherzeugung zu einem Instrument der Umverteilung.

– Das Patentrecht würde auch die Gentechnologie zu einem Instrument allein in den Händen der wirtschaftlich Mächtigen machen, denn durch die Komplexität und die mangelnde Handhabbarkeit wäre es für nichtindustrielle Parteien kaum zugänglich.

Développement par écrit

Arguments contre l'extension du droit sur les brevets aux plantes et aux animaux ainsi qu'aux gènes et aux cellules des êtres humains

Le droit des brevets a été conçu pour protéger les inventions techniques telles que machines à café, aspirateurs à poussière. Jusqu'ici, les brevets n'ont été accordés que pour des objets ou processus réunissant les caractéristiques suivantes:

- ils étaient nouveaux;
- ils étaient le résultat d'une invention;
- ils ne consistaient pas en découvertes;
- ils étaient de nature technique;
- ils étaient applicables sous une forme industrielle;
- le demandeur du brevet était en mesure d'expliquer et de reproduire la manière dont il était parvenu à ce résultat.

Le détenteur du brevet acquiert le droit, pour un maximum de vingt ans, d'interdire à quiconque de tirer profit de son invention.

Les organismes vivants ne peuvent, pour des motifs juridiques et scientifiques, être mis au bénéfice du droit sur les brevets:

– Les gènes et les organismes vivants peuvent tout au plus faire l'objet de découvertes et de recherches, mais non d'inventions. En aucun cas les gènes et les organismes vivants ne peuvent être redéfinis comme des inventions humaines.

– La prémisse selon laquelle le demandeur de brevet doit fournir une description complète permettant à une personne qualifiée de répliquer son invention n'est pas applicable aux organismes vivants, car cela présupposerait que ces organismes sont en quelque sorte des machines.

– Il serait scientifiquement faux de contourner l'exigence relative à la description complète en déposant les organismes vivants ainsi «inventés» en tant que «modèles», car les caractéristiques génétiques des êtres vivants se modifient continuellement.

– Selon le principe de l'épuisement des droits, un détenteur de brevet ne peut, après avoir mis en circulation un produit déterminé, faire valoir, à l'encontre de tiers dans son pays, de droits ultérieurs en invoquant ce brevet. Pour les animaux et les plantes génétiquement modifiés, ce principe ne s'appliquerait plus, car la protection du brevet s'étendrait aux descendants de l'organisme modifié, comme si la reproduction naturelle était le produit d'une invention. Une telle extension de la protection du brevet à la reproduction reviendrait à assimiler ce mécanisme naturel à la production industrielle, ce qui ferait bénéficier le détenteur du brevet d'une plus-value imméritée.

De nombreux motifs éthiques ou relevant de la politique du développement militent contre l'octroi de brevets sur les organismes vivants:

– Il serait injuste que des éléments fondamentaux des ressources biologiques des pays du Sud deviennent propriété des multinationales.

– L'octroi de brevets sur des organismes vivants mettrait en péril la diversité génétique, car cela reviendrait à accorder un monopole permettant l'exploitation exclusive d'êtres vivants et de leurs descendants pendant vingt ans. Un tel monopole viderait de tout sens la législation sur la protection des variétés. Le privilège du fermier permet aux agriculteurs de reproduire des semences pour leur propre usage. Quant à la réserve de l'obteneur, elle permet à d'autres sélectionneurs de variétés végétales d'utiliser gratuitement une semence donnée pour effectuer des reproductions ultérieures réservées à leur propre usage. Or, les organismes sur lesquels des brevets auraient été déposés ne seraient plus librement disponibles pour la reproduction. Tout progrès dans la sélection des plantes et des animaux serait dès lors sévèrement entravé et l'uniformité génétique des espèces et des variétés en serait fortement renforcée; en d'autres termes, la diversité des espèces cultivées diminuerait.

– La Constitution fédérale impose le devoir de respecter la «dignité de la créature». Un brevet qui reviendrait quasiment à prétendre que l'on aurait «inventé» un organisme vivant représenterait la négation ultime de sa «dignité».

– Un brevet sert exclusivement à récompenser une invention technologique. Aucune mesure d'encouragement comparable ne récompense le fait de maintenir la diversité des espèces et le savoir collectif des agriculteurs et des éleveurs.

– Le droit des brevets deviendrait aussi un instrument de redistribution dans le domaine de la production de denrées alimentaires.

– Les brevets feraient du génie génétique un instrument exclusif du pouvoir économique, car la complexité et la difficulté d'accès de cette discipline feraient que celle-ci deviendrait l'apanage presque exclusif des grandes entreprises industrielles.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 1998

Die Rechtsetzung für die ausserhumane Gentechnologie in der Schweiz stützt sich seit der Annahme von Arti-

kel 24novies der Bundesverfassung auf ein Programm, das von einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe (Idagen) erarbeitet und vom Bundesrat gutgeheissen wurde, sowie auf die Vorgaben in der Motion 96.3363 (Gen-Lex-Motion) der nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur, die von beiden Räten überwiesen worden ist. Während der Idagen-Bericht noch festhielt, dass eine Revision des Patentrechtes in bezug auf die Gentechnologie im Einklang mit der internationalen, insbesondere europäischen, Entwicklung vorzunehmen sei, ist das Patentrecht in die Gen-Lex-Motion des Parlamentes, die das Idagen-Programm 1997 abgelöst hat, nicht aufgenommen worden. Die Gen-Lex-Vorlage, die im Dezember 1997 in die Vernehmlassung gegeben wurde, ist die getreuliche Umsetzung dieser Motion und enthält daher keine Vorschläge im Bereich des Patentrechtes.

Weiter ist auf den vom Bundesamt für Veterinärwesen in Auftrag gegebenen «Bericht zur Umsetzung der Gen-Lex-Motion» (1997) von Professor Dr. Rainer J. Schweizer, Universität St. Gallen, zu verweisen. Er hält fest, dass das Patentrecht durch Artikel 24novies der Bundesverfassung nicht unmittelbar betroffen wird und der Erlass von entwicklungspolitischen Regelungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Konvention über die biologische Vielfalt zu prüfen sei.

Auch die wichtigsten Handelspartner der Schweiz kennen keine Ausschlussgründe von der Patentierbarkeit für Erfindungen auf dem Gebiet der Gentechnik, die über jene des schweizerischen Rechtes hinausgehen. Das schweizerische Recht ist im Gegenteil mit dem europäischen Patentübereinkommen und dem WTO/Trips-Abkommen, denen die Schweiz beigetreten ist und die beide die Patentierung von Erfindungen auch auf dem Gebiet der Organismen vorschreiben, kompatibel. Zudem ist am 12. Mai 1998 eine Richtlinie der EG über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen vom europäischen Parlament verabschiedet worden, die noch diesen Sommer in Kraft treten wird. Sie hält fest, dass Erfindungen betreffend Organismen grundsätzlich patentierbar sind, und sieht die gleichen Ausschlussgründe von der Patentierbarkeit wie das schweizerische Recht vor. Sobald diese Richtlinie in Kraft getreten ist, wird der Bundesrat ihren Inhalt eingehend prüfen und darüber entscheiden, ob allfällige, gegenüber dem schweizerischen Recht weiterführende Elemente, namentlich das in der Richtlinie vorgesehene Landwirteprivileg, in das schweizerische Patentgesetz aufgenommen werden sollen.

Über diese allgemeinen Grundsätze hinaus sei an einige patentrechtliche Grundsätze erinnert, welche die Nichtberücksichtigung des Patentrechtes in der Gen-Lex-Motion erklären können:

– Ein Patent gewährt seinem Inhaber bloss ein zeitlich und territorial beschränktes Recht, Dritten zu verbieten, die patentierte Erfindung gewerblich zu benutzen. Aber das Patent gewährt seinem Inhaber – im Gegensatz zum in dieser Hinsicht weitergehenden Eigentum – nicht das positive Recht, die Erfindung auch tatsächlich zu benutzen. Darüber entscheidet die Gesetzgebung im allgemeinen (Arzneimittelrecht, Tierschutzgesetzgebung usw.). Umgekehrt bedeutet Abwesenheit von Patentschutz nicht, dass die Verwertung der Erfindung ausgeschlossen wäre. Sie wird dann einfach Allgemeingut, und jedermann kann sie verwenden. Es ist daher nicht so, dass durch die Aufhebung des Patentschutzes Missbräuche oder Gefahren der Gentechnologie verhindert werden könnten, um so mehr, als im Zeitpunkt der Patentanmeldung die entsprechende Erfindung ja bereits vorliegt. Schliesslich erfüllt das Patentrecht eine wichtige Transparenzfunktion, indem das Patent spätestens ab Erteilung jedermann zur Einsicht offen steht. Steht dem Erfinder umgekehrt kein Schutz zur Verfügung, so wird er seine Erfindung geheimhalten. Wenn also z. B. bezüglich der Krebsmaus kein Patent erteilt und veröffentlicht worden wäre, hätte keine Möglichkeit bestanden, diejenigen Aspekte, die von gewissen Kreisen als gegen die Ethik verstossend beurteilt werden, in Frage zu stellen. Zudem stellt das Patent gerade auch durch seine Veröffentlichung ein Instrument für den Technologietransfer dar.

– Eine Erfindung ist eine technische Lehre zur Lösung eines technischen Problems. Damit sind reine Entdeckungen (Aufindung von in der Natur Vorbestehendem, z. B. die blosse Sequenzierung von Genen) von der Patentierung ausgeschlossen. Auch geht aus dieser Definition hervor, dass nicht das Leben patentiert wird, sondern die in einem Lebewesen in Erscheinung tretende, technische Erfindung, z. B. eine Schädlingsresistenz, wobei nur das Recht entsteht, Dritten die Verwendung der Erfindung im Zusammenhang mit dem betroffenen Lebewesen zu verbieten. Nur neue, nicht nahe-liegende und gewerblich anwendbare Erfindungen sind patentierbar. Aber selbst wenn die Patentierungsvoraussetzungen erfüllt sind, sieht die Patentgesetzgebung folgende Ausschlussgründe vor:

- Tierrassen und Pflanzensorten sowie im wesentlichen biologische Verfahren zur Züchtung von Pflanzen und Tieren;
- Erfindungen, deren Verwertung gegen die öffentliche Ordnung oder die guten Sitten verstösst;
- Verfahren der Chirurgie, Therapie und Diagnostik, die am menschlichen oder tierischen Körper angewendet werden.

Schliesslich ist zu beachten, dass die Benützung der patentierten Erfindung durch Dritte für den privaten Gebrauch sowie für Versuchszwecke erlaubt ist.

– Gemäss der schriftlichen Begründung der Motion sei es ungerecht, dass wesentliche Anteile der biologischen Ressourcen aus den Ländern des Südens in das Eigentum der multinationalen Konzerne überführt würden. Es sei hier daran erinnert, dass das Patentrecht territorialer Natur ist. Eine Änderung des Patentrechtes in der Schweiz hätte daher keine Auswirkungen im Ausland, und ein Landwirt könnte eine Erfindung in seinem Land auch nur dann frei verwenden, wenn dort kein Patentschutz bestünde. Zudem wird noch einmal darauf hingewiesen, dass das Patentrecht kein Eigentumsrecht, sondern ein Abwehrrecht ist.

Aus diesen Erwägungen geht hervor, dass im Sinne der Motion derzeit kein Handlungsbedarf im Bereich des Patentrechtes besteht.

Zu den einzelnen Forderungen der Motion können folgende Ausführungen gemacht werden:

1a. Angesichts der vorerwähnten Ausführungen ist die Einführung des Patentrechtes ersetzender alternativer Schutzformen für die in Frage stehenden Erfindungen ohne Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen unseres Landes (europäisches Patentübereinkommen; WTO/Trips-Abkommen) und ohne empfindliche Schwächung des Forschungsstandortes Schweiz nicht realisierbar. Allerdings schliesst dies die zusätzliche Ausgestaltung von eigenen Rechten sowie von Abgeltungen für die Nutzung biologischer Ressourcen in den Entwicklungsländern, wie sie gegenwärtig in verschiedenen internationalen Gremien diskutiert werden (Biodiversitätskonvention; FAO), nicht aus.

Immerhin ist daran zu erinnern, dass eine alternative Schutzform in der Schweiz bereits in der Form des Sortenschutzgesetzes (SR 232.16) und der Mitgliedschaft beim Internationalen Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen vom 2. Dezember 1961 (UPOV-Übereinkommen) existiert, das 1978 und 1991 revidiert worden ist. Der Sortenschutz erfasst die gewerbliche Verwendung der geschützten Sorte sowie deren Vermehrungsmaterials und kennt auch das Landwirteprivileg sowie den Züchtervorbehalt (letzteres gemäss 1991 revidiertem UPOV-Übereinkommen allerdings nicht für abgeleitete Sorten). Der Ausschluss von Pflanzensorten von der Patentierbarkeit und die Entstehung eines eigenständigen Sortenschutzsystems sind historisch nicht mit ethischen Gründen, sondern damit zu erklären, dass die Züchtung von Pflanzen früher mittels biologischer Methoden erfolgte und damit dem patentrechtlichen Erfordernis der Wiederholbarkeit nicht genügen konnte. Im Jahre 1973 wurde das Europäische Patentübereinkommen (EPÜ) abgeschlossen, welches aus vorerwähnten Gründen und in Berücksichtigung des UPOV-Übereinkommens in Artikel 53 Buchstabe b den Ausschluss von Pflanzensorten und Tierrassen enthält. Mit dem Aufkommen der modernen Biotechnologie rückte indessen die Beschäftigung mit dem pflanzlichen Bereich in das Gebiet der Technik, und die Wiederholbarkeit wurde verbessert. Da-

mit fielen die patentrechtlichen Hinderungsgründe für die entsprechenden Erfindungen weg. Das Patentrecht und der Sortenschutz ergänzen sich also derart, dass keine Schutzlücke entsteht, wobei der Sortenschutz, indem er nur Erfindungen bezüglich Pflanzensorten schützt, alleine nicht genügt. Mit dem Sortenschutz ist allerdings die Forderung nach einem alternativen Schutz mindestens teilweise bereits erfüllt.

1b. Darüber hinaus ist kürzlich, wie bereits erwähnt, eine EG-Richtlinie über den Schutz biotechnologischer Erfindungen vom europäischen Parlament verabschiedet worden. Diese sieht u. a. die Einführung des Landwirteprivileges auch in das Patentrecht vor. Damit wird den hier zur Diskussion stehenden Bedenken in Europa Rechnung getragen werden. Nach dem Inkrafttreten der Richtlinie wird der Bundesrat vor dem Hintergrund der Eurokompatibilität prüfen, ob ihre Regelung in das schweizerische Recht übernommen werden soll.

2. Der Bundesrat ist gemäss Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung mit der Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten betraut. Er ist dabei verpflichtet, übergeordnete staatliche Interessen zu vertreten, die sich zwar im Einzelfall teilweise mit Partikularinteressen decken, von diesen aber doch massgeblich abweichen können. Daher muss dem Bundesrat in der Verhandlungsphase internationaler Abkommen eine unabhängige Stellung gesichert werden und ein genügender Spielraum zur Verfügung stehen. Als horizontale Materie betrifft das Patentrecht viele Bereiche, weshalb aus Gründen der Gleichbehandlung Vertreter zahlreicher interessierter Kreise einbezogen werden müssten. Daher wird die Aufnahme von Vertretern sowohl der Entwicklungsorganisationen, als auch der Industrie in schweizerische Verhandlungsdelegationen grundsätzlich als nicht zweckdienlich erachtet. Auf der anderen Seite bemüht sich der Bundesrat, die betroffenen interessierten Kreise miteinzubeziehen. Ausschlaggebendes Kriterium für die Aufnahme interessierter Kreise in Verhandlungsdelegationen ist allerdings der klare Nachweis eines Bedarfes nach in der Bundesverwaltung nicht vorhandenem Fachwissen. Der Entscheid über eine solche Aufnahme in die Delegation liegt in jedem Fall beim Bundesrat.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 3 juin 1998

En Suisse, la législation sur le génie génétique dans le domaine non humain a pour fondement, depuis l'acceptation de l'article 24novies de la Constitution fédérale, le programme élaboré par le groupe de travail interdépartemental en matière de génie génétique (Idagen) et approuvé par le Conseil fédéral, ainsi que les recommandations de la motion 96.3363 (Gen-lex) de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, motion entérinée par les deux Chambres. Si le rapport Idagen recommandait encore la prise en compte des développements internationaux, et européens en particulier, dans une éventuelle révision relative au génie génétique de la loi fédérale sur les brevets d'invention, la motion parlementaire Gen-lex, qui a remplacé le programme Idagen en 1997, ne fait pas mention de la loi sur les brevets. Le projet de loi Gen-lex, en procédure de consultation depuis décembre 1997, est une traduction fidèle de la motion et ne traite dès lors pas du droit des brevets.

Mentionnons également le «Rapport sur la mise en oeuvre de la motion Gen-lex» de 1997, élaboré par le professeur Rainer J. Schweizer, Université de Saint-Gall, sur mandat de l'Office vétérinaire fédéral. Ce rapport établit, d'une part, que le droit des brevets n'est pas directement concerné par l'article 24novies de la Constitution fédérale, d'autre part, que l'élaboration de réglementations relatives à la politique du développement doit être effectuée dans le cadre de la mise en oeuvre de la convention sur la diversité biologique.

Dans le domaine de la protection par brevets, les principaux partenaires commerciaux de la Suisse ne connaissent pas de motifs d'exclusion des inventions dans le domaine du génie génétique allant au-delà du droit suisse. Au contraire, le droit suisse est compatible avec la convention sur le brevet européen et l'accord sur les aspects des droits de priorité intellectuelle qui touchent au commerce (accord OMC/Trips),

tous deux ratifiés par la Suisse et admettant la brevetabilité d'inventions dans le domaine des organismes également. A cela s'ajoute une directive de la CE sur la protection juridique des inventions biotechnologiques, qui vient d'être adoptée par le Parlement européen le 12 mai 1998 et qui devrait entrer en vigueur cet été. Cette directive stipule que les inventions concernant les organismes peuvent en principe être protégées par brevet et prévoit des motifs d'exclusion correspondant à ceux de la loi suisse. Dès l'entrée en vigueur de la directive de la CE, le Conseil fédéral procédera à un examen attentif de son contenu et déterminera si, le cas échéant, certains éléments allant au-delà du droit suisse actuel, notamment le privilège de l'agriculteur tel que prévu par la directive, doivent être repris dans le droit suisse des brevets. Cela dit, il convient de rappeler quelques principes fondamentaux du droit des brevets qui pourraient expliquer pourquoi la motion Gen-lex ne tient pas compte du droit des brevets.

– Un brevet garantit à son titulaire uniquement le droit d'interdire à des tiers une exploitation industrielle de son invention, droit limité dans le temps et à un territoire donné. En revanche, un brevet ne confère pas à son titulaire le droit positif d'utiliser son invention, contrairement au droit de propriété dont la portée est, à cet égard, plus étendue. L'utilisation d'une invention est soumise à la législation générale (droit sur les médicaments, législation sur la protection des animaux, etc.). En revanche, l'absence de protection par brevet ne signifie pas du tout que l'invention ne serait pas utilisée. En effet, cette invention ferait alors partie du domaine public et tout le monde pourrait s'en servir. Il est donc faux de croire que la suppression de la protection par brevet empêcherait d'éventuels abus ou préviendrait d'éventuels dangers dans le domaine du génie génétique, ce d'autant plus qu'une invention existe déjà au moment où son auteur dépose une demande de brevet. Le droit des brevets satisfait à un objectif de transparence: au plus tard à partir de la délivrance d'un brevet, ce dernier est accessible au public. Sans protection, en revanche, l'inventeur garderait son invention dans le secret total. Un exemple: si aucun brevet n'avait été délivré et publié pour la souris de Harvard («onco-mouse»), les milieux qui jugeaient certains aspects de cette invention discutables au plan éthique n'auraient pas eu l'occasion de les dénoncer. En outre, le brevet constitue grâce à sa publication un instrument favorisant le transfert de technologie.

– Une invention est un enseignement technique appliqué à la résolution d'un problème technique. Ainsi, de simples découvertes (le simple fait de trouver quelque chose qui existe déjà dans la nature, comme par exemple le séquençage de gènes) sont exclues d'emblée de la brevetabilité. En outre, selon cette définition, la vie ne peut pas, en tant que telle, faire l'objet d'un brevet, mais uniquement une invention technique intervenant dans un organisme vivant – une résistance aux parasites par exemple. Cela dit, le titulaire d'un tel brevet a comme seul droit l'interdiction à des tiers d'appliquer son invention à l'organisme vivant concerné. Seules les nouvelles inventions résultant d'une activité inventive et applicables industriellement peuvent obtenir une protection par brevet. Mais même lorsque les conditions nécessaires à l'octroi d'un brevet sont réunies, la législation prévoit en sus trois motifs d'exclusion. Il n'est pas délivré de brevets pour:

- les variétés végétales ou les races animales, ainsi que les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux et d'animaux;
- les inventions dont la mise en oeuvre serait contraire à l'ordre public ou aux bonnes moeurs;
- les méthodes de traitement chirurgical ou thérapeutique et les méthodes de diagnostic appliquées au corps humain ou animal.

Finalement, il sied de rappeler que l'utilisation d'une invention brevetée par des tiers leur est autorisée à usage privé ainsi qu'à titre expérimental.

– Selon les motifs invoqués par la motion, il serait injuste qu'une partie essentielle des ressources biologiques des pays du sud deviennent la propriété des entreprises multinationales. Nous rappellerons ici que le droit des brevets est de

nature territoriale. Une modification de cette législation en Suisse n'aurait donc aucun impact sur les autres pays où, par exemple, un agriculteur ne serait autorisé à exploiter librement une invention que si elle n'était pas protégée par un brevet dans son pays. De plus, il faut insister une fois encore sur le caractère défensif du droit des brevets qui n'équivaut pas au droit de propriété.

Il ressort de ces considérations qu'il n'existe, à l'heure actuelle, pas de nécessité d'agir dans le domaine des brevets, au sens de la motion.

Enfin, les réponses suivantes peuvent être données aux différentes revendications de la motion:

1a. Au vu de ce qui précède, l'introduction de formes alternatives de protection pour les inventions concernées remplaçant le droit des brevets va à l'encontre des obligations internationales de notre pays (convention sur le brevet européen, accord OMC/Trips) et affaiblirait sensiblement la Suisse en tant que place de recherche. Cela n'exclut toutefois pas la conception de droits sui generis, ainsi que des rémunérations pour l'utilisation de ressources biologiques des pays en développement, mesures qui sont actuellement débattues au sein de différentes enceintes internationales (convention sur la diversité biologique; FAO).

Il faut toutefois rappeler que la Suisse connaît déjà une forme alternative de protection avec la loi fédérale sur la protection des obtentions végétales (RS 232.16). De plus, notre pays est partie à la convention internationale du 2 décembre 1961 pour la protection des obtentions végétales (convention UPOV), révisée en 1978 et 1991. La protection des obtentions végétales s'étend à l'exploitation commerciale des variétés protégées et de leur matériel de reproduction ou de multiplication, et prévoit également le privilège de l'agriculteur ainsi que le droit de l'obteneur (selon la convention UPOV de 1991, ce dernier est toutefois exclu pour les variétés dérivées). Historiquement, l'interdiction de breveter les variétés végétales et la mise au point d'un système de protection sui generis ne sont pas fondées sur des motifs éthiques, mais plutôt sur le fait que les variétés végétales étaient auparavant cultivées par des procédés biologiques qui ne pouvaient pas satisfaire à l'exigence de reproductibilité du droit des brevets. En 1973, la convention sur le brevet européen a exclu de la brevetabilité, pour les raisons citées précédemment et conformément à la convention UPOV, les variétés végétales et les races animales (art. 53 let. b). Avec le développement de la biotechnologie moderne, la culture végétale a passé entre temps dans le domaine technique et la reproductibilité a pu être améliorée. Les motifs invoqués pour exclure les variétés végétales de la protection par brevet ne sont donc plus valables pour ce type d'inventions. La législation sur les brevets et la loi sur les obtentions végétales se complètent désormais de façon à exclure toute lacune de protection. Relevons toutefois que la protection des obtentions végétales n'est pas à elle seule suffisante: elle ne couvre que les inventions relatives aux variétés végétales. Mais cette loi satisfait dans une certaine mesure la revendication relative à des formes alternatives de protection invoquée ci-dessus.

1b. Il a déjà été mentionné que la CE vient d'adopter une directive sur la protection des inventions biotechnologiques, qui prévoit entre autres l'introduction du privilège de l'agriculteur dans la législation sur les brevets également. La revendication formulée ici est donc prise en compte sur le plan européen. Une fois la directive de la CE entrée en vigueur, le Conseil fédéral examinera, sur la toile de fond de l'eurocompatibilité, s'il y a lieu d'introduire cette réglementation dans la législation suisse.

2. L'article 102 chiffre 8 de la Constitution fédérale stipule que le Conseil fédéral veille aux intérêts de la Confédération au dehors et qu'il est chargé des relations extérieures. A ce titre, le Conseil fédéral représente les intérêts supérieurs de l'Etat qui, même s'ils se recoupent parfois et de cas en cas avec des intérêts particuliers, peuvent toutefois nettement s'en détacher. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit pouvoir prendre position en toute indépendance durant une phase de négociation d'accords internationaux, et disposer à cet effet d'une

marge de manoeuvre suffisante. En tant que matière horizontale, le droit des brevets touche beaucoup de domaines, et il faudrait donc, pour des raisons d'égalité de traitement, intégrer des représentants d'un grand nombre de milieux intéressés. C'est pourquoi l'intégration dans les délégations suisses tant de représentants des organisations d'aide au développement que de ceux de l'industrie n'est en principe pas pertinente. D'autre part, le Conseil fédéral s'efforce d'inclure les milieux intéressés concernés. Le critère décisif pour l'inclusion de milieux intéressés dans des délégations est toutefois la preuve de la nécessité d'une expertise dont l'administration fédérale ne disposerait pas. La décision d'une telle intégration dans une délégation est dans tous les cas du ressort du Conseil fédéral.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Gonseth Ruth (G, BL): Herr Bundesrat, Sie und jetzt auch die Mehrheit dieses Parlamentes spielen bei dieser umstrittenen Frage der Patentierung von Lebewesen und gar von menschlichen Genen seit Jahren ein eigentliches Katz-und-Maus-Spiel mit der Bevölkerung. Je nach politischer Wetterlage präsentieren Sie uns die heisse Kartoffel oder ziehen sie wieder zurück; denn Sie wissen genau, dass Sie sich daran auch die Finger verbrennen können, weil Sie sich mit diesen Vorschlägen voll und ganz nach den Wünschen der mächtigen Gentech-Industrie richten, sich quasi zu deren Handlangern machen – dies ungeachtet der breit abgestützten Opposition in unserem Land.

Diese macht zahlreiche Gründe sowohl naturwissenschaftlicher als auch ethischer, soziokultureller und juristischer Art gegen die Patentierung von Lebewesen geltend. Stellvertretend für viele unserer Argumente ein Zitat unseres Basler Nobelpreisträgers Werner Arber: «Ich finde es unnötig, den seit Jahrzehnten funktionierenden Sortenschutz für Nutzpflanzen und -tiere aufzugeben. Das Patent schützt ja ursprünglich eine menschliche Erfindung. Wenn ich jetzt der Natur etwas abgucke und für meine Zwecke einsetze, so ist das noch keine Erfindung! Patentierung von gentechnisch veränderten Lebewesen ist auch juristisch problematisch. Denn das zu patentierende Objekt kann gar nicht bis ins letzte Detail beschrieben werden, wie das gemäss Patentrecht Voraussetzung wäre. Denn Lebewesen verändern ihre Eigenschaften fortwährend.»

Dieses Seilziehen für und wider die Patentierung von Lebewesen dauert in der Schweiz nun bereits seit 1986. Es wurde durch Nationalrat Felix Auer, damals Vizedirektor bei Ciba-Geigy, mit einer Motion zur Revision des Patentgesetzes eröffnet. Zwar hatte der Bundesrat in damals ungewohnter Eile bereits 1989 die gewünschte Botschaft zur Patentgesetzrevision vorgelegt, doch in der parlamentarischen Beratung zeichnete sich bald ein mögliches Scheitern ab. Das Vorhaben erwies sich immer deutlicher als eine äusserst folgenschwere Ausweitung des Patentanspruches zugunsten der Gentech-Industrie und zum Nachteil der Bevölkerung, der Bäuerinnen und Bauern und besonders der Dritten Welt.

1991 wurde schliesslich die Patentgesetzrevision hier im Rat sistiert und auf Antrag des Bundesrates 1994 gar ganz abgeschrieben. Vor der Abstimmung zur Gen-Schutz-Initiative hat der Bundesrat im Zusammenhang mit der Gen-Lex der beunruhigten Bevölkerung mit der Aussage Sand in die Augen gestreut, damit würden nun «alle erkennbaren Regelungslücken geschlossen». In einer Antwort auf eine Interpellation Randegger von 1996 mit dem Thema «Patentierbarkeit von gentechnischen Erfindungen» (96.3469) wird in Ziffer 1 festgehalten: «Der Bundesrat ist der Ansicht, dass das heutige Patentrecht sowohl dem vorhandenen Schutzbedürfnis genügt, als auch bestehende gesellschaftliche Vorbehalte angemessen zu berücksichtigen vermag.»

All dies scheint heute schon wieder nicht mehr zu stimmen. Ich finde es sowieso befremdend, dass Frau Leumann und

Frau Egerszegi von der FDP-Fraktion ihre Motionen just wenige Tage nach der Abstimmung über die Gen-Schutz-Initiative eingereicht haben, nachdem sie im Abstimmungskampf immer behauptet hatten, es brauche keine Patentgesetzrevision. Es ist auch befremdend, dass der Bundesrat diese Revision jetzt bereitwillig wieder aufnehmen will, nachdem er sie 1994 selber abgeschrieben hatte. Es erstaunt deshalb nicht, dass der Bundesrat die Motion der grünen Fraktion, welche nach Alternativen zu dieser umstrittenen Patentierung sucht, einfach abschmettert. Solche Alternativen wären auch nach dem WTO/Trips-Abkommen möglich. Dort heisst es nämlich, dass man anstelle der Patentierung ein anderes wirksames Schutzsystem, z. B. im Sinne des Sortenschutzrechtes, zulassen könnte.

Eine solche Alternative käme sowohl der Industrie als – so meine ich – besonders auch unseren Landwirten und der Dritten Welt entgegen. Unsere Motion geht in dieselbe Richtung wie die Forderungen des Bauernverbandes, welcher vom Bundesrat ebenfalls Auskünfte darüber will, «wie die Grundrechte der Landwirte und Züchter auch in Zukunft uneingeschränkt und ohne finanzielle Belastung gewährleistet werden sollen». Dieser Text der Motion entspricht genau einer Grundsatzklärung des Bauernverbandes von 1993 zur Patentgesetzrevision, die immer noch aktuell ist. Die Bauern haben vom Bundesrat bis heute keine genügende Antwort auf ihre Forderung erhalten.

Die Bauern also, welche jetzt geholfen haben, die Motion des Ständerates (Leumann) zu überweisen, haben quasi, ohne eine Antwort erhalten zu haben, die Katze im Sack gekauft. Sorge bereitet mir vor allem die Ablehnung von Ziffer 2 unserer Motion. Eine Vertretung der Entwicklungsorganisationen in der Verhandlungsdelegation bei den internationalen Verhandlungen im Rahmen der WTO ist also nicht vorgesehen. Leider wissen wir nur zu gut, dass unsere Beamten dort ganz und gar die Anliegen der Industrie vertreten; die Interessen der Sozialverträglichkeit und des gerechten Nord-Süd-Ausgleichs haben das Nachsehen. Gezielt wird heute von der Gentech-Industrie im Süden nach wertbarem, patentierbarem Erbmateriale gesucht. Dabei werden die Länder des Südens zu den unbezahlten Lieferanten von über Generationen gepflegtem und weitergegebenem Wissen im Dienste der Artenvielfalt. Ich möchte Sie fragen, Herr Bundesrat: Was sehen Sie vor, damit die Völker des Südens für diese enorme Arbeit eine Abgeltung erhalten?

Im Grunde besteht keine Eile und keine Not, diese Revision des Patentgesetzes jetzt plötzlich so überstürzt durchzuziehen. Es wäre wichtig, Alternativen zu prüfen und darüber im Vorfeld einer Gesetzesrevision zuerst einmal demokratisch zu diskutieren. Wir haben Zeit, weil auch die EU-Patentrichtlinie umstritten ist. Sie wissen, dass mehrere Länder beim Europäischen Gerichtshof diese angefochten haben, weil sie einerseits in sich selber widersprüchlich und unethisch ist und weil sie andererseits dem Europäischen Patentübereinkommen widerspricht. Wir sind auch Mitglied dieses Europäischen Patentübereinkommens. Herr Bundesrat, ich möchte von Ihnen wissen, was Sie dazu meinen, dass wir jetzt plötzlich entgegen diesem internationalen Recht in der Schweiz das Patentgesetz ändern sollen. Ist das vereinbar mit dem Europäischen Patentübereinkommen, soll auch dieses geändert werden? Soviel ich weiss, ist das nicht vorgesehen.

Ich bitte Sie deshalb, auch die Motion der grünen Fraktion zu überweisen. Sie wird uns zusätzliche Informationen von seiten des Bundesrates liefern. Auf jeden Fall kann ich heute schon sagen, dass wir Grünen uns entschlossen gegen eine Patentgesetzrevision im Sinne der Motionen des Ständerates (Leumann) und der FDP-Fraktion wenden werden. Dabei haben wir sicher die Unterstützung aller Organisationen der Schweizerischen Arbeitsgruppe Gentechnologie und – dessen bin ich sicher – einer ganzen weiteren Gruppe von vielen Organisationen, welche die Gen-Schutz-Initiative damals zwar abgelehnt haben, sich aber in der Debatte immer klar gegen eine Ausweitung des Patentgesetzes und der Patentansprüche ausgesprochen haben.

Ein Zitat aus der Broschüre von «Justitia et Pax» mit dem Titel «Gentechnik und Ethik» von 1997: «Eine Ausweitung der

Patente auf gentechnisch veränderte Organismen muss angesichts der entwicklungspolitischen Folgen abgelehnt werden. Unser Land könnte und sollte stattdessen innovativ nach neuen Lösungen nach dem Muster des Sortenschutzrechtes suchen und diese im Rahmen internationaler Verhandlungen durchsetzen.»

Voilà! Genau das wollen wir Grünen auch, und ich bitte Sie, unsere Motion zu überweisen.

von Felten Margrith (G, BS): Was wir da soeben vorgeführt bekommen haben, kann ich nur als «der Filz lässt grüssen» umschreiben: Wir haben eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen den Lobbyisten der Bio-Industrie und den Regierungen der Industrieländer; diese Zusammenarbeit funktioniert in Brüssel ebensogut wie in Bern. Der Bundesrat ist bereit, die Motion der FDP-Fraktion tel quel entgegenzunehmen. Der Ständerat überweist die Motion Leumann praktisch kommentarlos; im Nationalrat wird die Diskussion abgewürgt. Seit Januar 1999 wird in der Verwaltung an einer Patentgesetzrevision gearbeitet mit exakt dem Inhalt, welchen die Motionen aus der FDP-Fraktion verlangen. Mehr noch, die Motionen wurden eingereicht, noch bevor die EU-Richtlinie verabschiedet worden ist. Autonomen Nachvollzug der effizientesten Art haben wir hier vorgeführt bekommen, und erst noch «just in time». Das schweizerische Patentrecht soll der EU-Patentrichtlinie für biotechnologische Erfindungen angepasst werden. Dazu sagte ich klar nein, wie dies die geschlossene SP-Fraktion und die grüne Fraktion soeben getan haben.

Ich rede zur Motion der grünen Fraktion, werde aber vor allem auf die EU-Richtlinie eingehen. Diese EU-Richtlinie will nicht nur Patente auf Tiere und Pflanzen zulassen, sie bricht mit allen Schranken, die von verantwortungsvollen Politikerinnen und Politikern, von verantwortungsvollen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bisher respektiert worden sind. Das EU-Parlament und der Ministerrat haben mit dieser Richtlinie einen Freibrief zur Kommerzialisierung des menschlichen Körpers ausgestellt. Durch die Möglichkeit zur Patentierung menschlicher Gene wird der Mensch zum Rohstofflager herabgewürdigt. Grundlegende ethische Werte sind über Bord geworfen und kommerziellen Verwertungsinteressen geopfert worden. Die Richtlinie lässt bewusst die Hintertür für die Patentierung geklonter Menschenteile und menschlicher Embryonen zu Forschungszwecken offen. Es droht der Ausverkauf der natürlichen Grundlagen des Lebens, denn schon auf einfache Entdeckungen von Genen bei Mensch, Tier und Pflanze können Monopolrechte vergeben werden.

Die Patentierung von Pflanzen und Tieren wird durchgesetzt. Mit einem juristischen Kniff werden Entdeckungen zu Erfindungen. Damit ist ein entscheidender Schritt zur Privatisierung der Natur getan. Das ist ungeheuerlich! Multinationalen Konzernen ist nun der Weg zur Genpiraterie geebnet. Nach zehnjährigem, riesigem Lobbyaufwand gelang es vor einem Jahr, den erbitterten Widerstand des EU-Parlamentes gegen eine solche Patentrichtlinie zu brechen, und – ruck, zuck! – die Schweiz ist in Kürze auch dabei. Das Ziel dieser Anstrengungen hat globale Dimensionen: Es geht um die Sicherung eines weltweiten Patentschutzes für Gentech-Erfindungen. Das Ziel ist, genauer gesagt, die totale Kontrolle der Weltbevölkerung und der genetischen Ressourcen durch wenige multinationale Konzerne. Schon heute entfallen weltweit nahezu 80 Prozent sämtlicher Patente auf gentechnisch erzeugten Pflanzen auf nur 14 Firmen. Dabei geht es um Grundnahrungsmittel für Millionen von Menschen: es geht um Soja, Mais, Reis, Getreide und Kartoffeln.

Das Patentrecht beschleunigt die weitere Monopolbildung und die weitere Konzentration in den Sektoren Nahrungsmittel und Pharmaka. Es braucht dringend Alternativen zum Patentrecht.

Ich verstehe die Stellungnahme des Bauernverbandes – sie wurde uns zugestellt – überhaupt nicht. Mit der EU-Richtlinie werden Bauern für genmanipulierte Pflanzen und Tiere Lizenzgebühren zahlen müssen, sie werden beweisen müssen, dass sie aus ihrer Ernte kein patentiertes Saatgut ver-

kaufen, sie werden mit Terminator-Technologien konfrontiert werden: Diese Technik sorgt für sterile Samen, damit die Bauern und Bäuerinnen jedes Jahr Saatgut kaufen müssen. Demgegenüber zeigt die Motion der grünen Fraktion Alternativen nach dem Muster des Sortenschutzes auf; die Wahrung der Rechte der Bäuerinnen und Bauern ist in der Motion der grünen Fraktion ganz zentral. Die Umsetzung der Anliegen der Motion ist nach diesem Trauerspiel betreffend die EU-Richtlinie, die jetzt in der Schweiz realisiert werden soll, dringend notwendig.

Ich bitte Sie, die Motion der grünen Fraktion zu überweisen.

Egerszegi Christine (R, AG): Ich spreche nun tatsächlich zur Motion der grünen Fraktion, weil die Motion des Ständerates (Leumann) ja vorhin überwiesen worden ist.

Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, dem Bundesrat zu folgen und diese Motion nicht zu überweisen. Wir haben über die zentrale Frage der Patentierung schon stundenlang debattiert, obwohl es eigentlich für uns alle nur eine Antwort gibt: Natur, Leben an sich, soll, kann und darf nicht patentiert werden. Wir haben die Bundesverfassung mit Artikel 24novies, wir haben die Gesetze – wie z. B. das Fortpflanzungsmedizingesetz –, wir haben Verordnungen, in denen das in diesem Sinne festgeschrieben ist. Frau Gonseth, das ist kein Katz-und-Maus-Spiel, es sind klare, offene Entschiede – immer demokratisch von den entscheidenden Gremien gefällt.

Das Verbot der Patentierung von transgenen Tieren und Pflanzen war ein zentraler Punkt der Gen-Schutz-Initiative, die am 7. Juni letzten Jahres zur Abstimmung kam. Das Volk hat zu dieser Frage Stellung genommen und sich mit 66 Prozent der Stimmen ganz klar gegen ein generelles Verbot geäußert. Deshalb brauchen wir in dieser Frage keine separate Vernehmlassung mehr.

Patentierbar ist jeder technische Vorgang, sofern er neu ist, auf einer erfinderischen Tätigkeit beruht, sofern er gewerblich anwendbar ist und nicht gegen die guten Sitten und die öffentliche Ordnung verstösst. Das gilt eben auch für die Vorgänge der Gen- und Biotechnologie. Nicht die extrem wärme- und kältebeständige Reispflanze als solche ist patentierbar, sondern die technische Erfindung, die es ermöglicht, das Eiweissgen in diese Pflanze einzubauen – das Zusammensetzen der molekularen Bausteine –, ist patentierbar.

Wir können in der Frage der Patentierbarkeit keinen Sonderzug fahren, wir sind an das Europäische Patentübereinkommen und an das WTO/Trips-Abkommen gebunden. Gerade mit der vorhin überwiesenen Motion wird gefordert, dass mit der Angleichung des Bundesgesetzes über die Erfindungspatente die Grenzen der Patentierbarkeit gesetzlich näher bestimmt werden. Wir haben im Rahmen der Gen-Schutz-Initiative nicht gesagt, wir brauchten keine Regelungen mehr. Wir haben gesagt: Wir wollen kein generelles Verbot. Darauf laufen doch Ihre Bemühungen hinaus.

Wir haben jetzt die ethischen Schranken mit dem Aufruf an die Angleichung an die EU-Richtlinie sogar noch enger gesetzt. Es wird dort ganz klar gesagt, dass der menschliche Körper und die Entdeckung eines seiner Gene nicht patentiert werden können. Es wird ganz klar gesagt: Nicht patentierbar sind Erfindungen, die gegen die guten Sitten und gegen die öffentliche Ordnung verstossen. Dazu gehören namentlich das Klonen von Menschen, die Veränderung der menschlichen Keimbahn, Anwendungen an menschlichen Embryonen, aber auch Erfindungen am Tier, die ihm Leid zufügen, ohne dass sie für Mensch und Tier einen erkennbaren substantiellen Nutzen haben.

Es wird in diesem Übereinkommen auch ganz klar die Einführung des sogenannten Landwirteprivilegs gefordert. Damit wird klar gesagt, dass der Bauer Saatgut zur Fortpflanzung und Vermehrung weiterverwenden darf, auch wenn es von patentgeschützten Pflanzen stammt, aber nur auf seinem eigenen Bauernhof. Das gleiche Privileg gilt auch für die Zucht von Tieren.

Es gibt keine Alternativen zur Patentierbarkeit. Für die Schweiz – als Land, das in der Forschung an der Spitze liegt – ist es wichtig, auch in der Patentfrage keine Insellö-

sung zu schaffen. Wir wollen und müssen auch unseren Firmen Chancen bieten, wie sie in den USA oder in der EU bestehen. Wichtig ist der Schutz der Erfindungen vor allem auch für kleinere und mittlere Unternehmungen in unserem Land. Ohne Patentschutz haben Start-up-Firmen Mühe, überhaupt Investoren für die Startfinanzierung zu kriegen.

Die Diskussion über die Motion der FDP-Fraktion wurde vorher nicht abgewürgt. Ich habe die Motion zurückgezogen, und über die gleiche Motion, die der Ständerat überwiesen hat, fand keine Diskussion statt, weil die WBK das Geschäft in die Kategorie V eingeteilt hat.

Ich bitte Sie noch einmal, die Motion der grünen Fraktion nicht zu überweisen und bei diesem Entscheid dem Bundesrat zu folgen.

Gonseth Ruth (G, BL): Frau Egerszegi, Sie sagen es immer wieder gleich: Nicht die Reispflanze ist patentierbar, sondern nur der Vorgang. Sie nehmen da einfach einen einzelnen Abschnitt aus dem zukünftigen Patentgesetz heraus. Sie wissen ganz genau, dass im Patentgesetz heute schon steht, dass das Produkt eines Vorganges nachher auch dem Patentschutz untersteht. Deshalb ist es eben so, dass die Bäuerin und der Bauer der Dritten Welt, die diese Reispflanze kaufen wollen, diese Patentgebühren für die ganze Pflanze, nicht nur für einen Vorgang, bezahlen müssen. Die Patentgebühren für eine Pflanze mit solchen Eigenschaften, die Sie loben – sie sei wasserresistenter und gebe mehr Ertrag –, sind hoch, so dass sie sich dies ja gar nicht leisten können.

Meine Frage an Sie: Sehen Sie das nicht ein, dass die Pflanzen selber und sogar noch deren Nachkommen im Patentschutz eingeschlossen sind, obwohl ein Techniker, der ein Gen in eine Pflanze hineintut, mit dem ganzen Fortpflanzungsvorgang dieser Pflanze überhaupt nichts zu tun hat? Das ist ja das Ungeheuerliche an der ganzen Patentierung von Lebewesen!

Egerszegi Christine (R, AG): Es ist so, dass Natur nicht patentiert werden kann. Das würde gegen gute Sitten und Ordnung verstossen, und dabei bleibt es!

Leemann Ursula (S, ZH): Die SP-Fraktion bittet Sie, die Motion der grünen Fraktion zu überweisen. Wir halten es in der Tat für sehr notwendig und sinnvoll, wenn nach Alternativen gesucht wird, wie gesagt in der Richtung des heutigen Sortenschutzes.

Ich will Ihnen gleichzeitig auch die Gründe darlegen, weshalb wir die Patentierung von Lebewesen ablehnen, weshalb wir vorhin bei der Motion des Ständerates (Leumann) nein gestimmt haben und weshalb wir glauben, dass Sie mit der Zustimmung zu dieser Motion einem Irrtum unterlegen sind. Bei der Gen-Schutz-Initiative – das möchte ich beifügen – war die Patentfrage ein Teil eines Paketes. Sie wissen so gut wie ich, dass eine völlig andere Situation vorliegen würde, wenn diese Frage separat zur Abstimmung käme. Ich könnte mir auch vorstellen, dass bei Mikroorganismen beispielsweise der medizinische Aspekt überwiegen würde und dort durchaus ein Patent vorstellbar ist; wir haben uns auch im Zusammenhang mit dem damaligen Gegenvorschlag so geäussert. Bei Pflanzen, aber vor allem bei Tieren und menschlichen Lebewesen und Genmaterialien sind es hingegen ethische Gründe, die wesentlich gegen eine Patentierungsmöglichkeit sprechen.

Daneben gibt es allerdings auch sehr wohl materielle und sachliche Gründe gegen die Patentierung von Lebewesen. Die abstrakte Antwort, die Frau Egerszegi vorhin gab: «Wir wollen ja nicht die Natur patentieren, nur ein Produkt», führt am eigentlichen Problem vorbei. Wenn mit patentierten Pflanzen tatsächlich Profite gemacht werden können, ist das entscheidend. Ob theoretisch die Natur dahinter patentierfähig ist oder nicht, interessiert niemanden. Entscheidend ist, ob die Pflanzen, die für den Anbau dienen und die Tiere, die verkauft werden sollen, patentiert sind oder nicht.

Als Ziel der Motion des Ständerates (98.3243) wird die Harmonisierung mit der EU-Richtlinie in den Vordergrund gestellt. Selbstverständlich lässt sich so leichter argumentieren,

als wenn man auf die sachlichen und ethischen Punkte eingehen müsste. Ich möchte aber festhalten, dass die Argumentation von Ländern wie der Niederlande und Norwegen, die gegen die EU-Richtlinie Einspruch erheben, sachlich gewichtig ist und es dem Europäischen Gerichtshof nicht ermöglichen wird, diesen Einspruch einfach mit formalen Gründen abzulehnen.

Es wird argumentiert, dass die Patentierung der Ressourcen ganz klar der Biodiversitätskonvention widerspricht, die eine gerechte Abgeltung auch der Genlieferanten fordert, und dass dies Verhandlungen mit den Ländern der Dritten Welt, die zur Hauptsache die Genressourcen für praktisch alle unsere Kulturpflanzen besitzen, sehr stark erschweren müsste. Nun hat das auch für uns wiederum eine Konsequenz. Wenn sich die Drittweltländer gegen eine solche Ausbeutung ihrer genetischen Ressourcen wehren, heisst das, dass der Zugang erschwert wird. Das wird nicht nur unsere Firmen, sondern beispielsweise auch unsere Hochschulforschung treffen. Das ist ein relativ gefährlicher Punkt.

Die Monopolisierung oder die Konzentration der Saatgutproduktion – Frau Gonseth hat darauf hingewiesen – ist weit fortgeschritten. Wenn Patente erteilt werden, die eben auch diese Ressourcen betreffen, hat das zur Folge, dass die Weiterentwicklung, die Erhaltung, die Pflege der genetischen Ressourcen blockiert werden. Das stellt auf die Länge eine ausserordentlich wichtige Gefahr dar, und zwar letzten Endes auch für uns, weil wir auch essen und auch auf diese Pflanzen und Ressourcen angewiesen sind.

Es kann nicht im Interesse der hiesigen Landwirtschaft liegen, wenn die Abhängigkeit von dieser konzentrierten Produktionsgruppe immer grösser wird. Es ist auch klar, dass die vorgesehenen Landwirtschaftsprivilegien hier nur zu einem sehr kleinen Teil etwas nützen. Sie müssen sich überlegen, dass mit der Patentierung eine Entwicklung gepusht wird, längst bevor irgendwelche Verbote beispielsweise der Terminator-Technologie je durchgesetzt werden können. Gegen Verbote tritt jeweils dieselbe Mehrheit an, die wir vorhin im Rat gesehen haben. Es ist sinnvoll, sich auf der Linie des Sortenschutzes zu bewegen, der ja auch auf tierische Lebewesen ausgedehnt werden könnte. Es ist aber nicht sinnvoll, die Patentierung von Lebewesen zu forcieren.

Ich bitte Sie deshalb, als Alternative die Motion der grünen Fraktion zu überweisen.

Kuhn Katrin (G, AG): Ich bin vorhin richtig erschrocken darüber, dass Sie dem Ordnungsantrag Gonseth nicht zugestimmt haben, sich zuerst beide Seiten anzuhören. «Mit dem Urteil niemals eile, höre an erst beide Teile», habe ich gelernt, und ich denke, das wäre auch in einem Parlament, wo Sorgfalt herrschen sollte, genauso wichtig wie anderswo. Ich finde es unsorgfältig, einen Vorstoss für die Patentierung von Lebewesen zu unterstützen, ohne sich zuerst zu überlegen, welche Alternativen wir noch hätten, also ohne die Diskussion über den Vorstoss der grünen Fraktion über Alternativen abzuwarten.

Ich hoffe, dass Sie jetzt zumindest beide Vorstösse überweisen, damit der Bundesrat beide Varianten bearbeiten muss, sowohl eine Patentierung von Lebewesen als auch die Suche nach Alternativen dazu. Ich finde es auch unsorgfältig, einfach zu sagen, wir könnten uns hier an die EU-Richtlinien halten, die doch in diversen Ländern noch umstritten sind; überhaupt hat die ganze Diskussion zur Gentechnologie in gewissen EU-Ländern erst richtig angefangen. In diesem Bereich herrscht heute eine Dynamik, bei der noch nicht abzusehen ist, wo die EU letztlich landet.

Ich erlaube mir, hier ein Beispiel zu zeigen: Es ist die Weekend-Beilage des «Daily Mail»; sie wird in den kommenden Wochen immer der Gentechnologie gewidmet sein. Diverse englische Zeitungen haben jetzt solche Beilagen zum Thema Gen-Food eingeführt. «Are you buying Frankenstein-Food?» lautet der Titel. Acht Seiten lang wird behandelt, welche Lebensmittel in England gentechnologisch verändertes Material enthalten; diese sind rot eingezeichnet. Lebensmittel, die möglicherweise gentechnologisch verändertes Material beinhalten, sind orange markiert, und grün markiert sind dieje-

nigen, die garantiert keine gentechnologisch veränderten Materialien enthalten. Die Bevölkerung in anderen Ländern befasst sich also im Moment intensiv mit der Frage, was sie sich eigentlich zumuten soll und will. Ich finde es in einer solchen Situation völlig falsch, einfach die finanziellen Interessen derjenigen zu schützen, die eine solche Technologie fördern wollen, hingegen die finanziellen Interessen derjenigen Menschen, die von der Gentechnologie betroffen werden, nicht zu schützen.

Auf dieses Problem verweist auch der Schweizerische Bauernverband in einem Schreiben an den Nationalrat: «Eine Zustimmung zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Erfindungspatente werden wir deshalb auch von den Fortschritten in der Haftungsfrage abhängig machen.» Ich möchte nicht, dass das Parlament einfach die Interessen – auch die finanziellen Interessen – derjenigen schützt, die Gentechnologie erforschen und verkaufen wollen, aber die Interessen derjenigen, die nachher von dieser Gentechnologie – auch finanziell – betroffen werden, nicht mit eindeutigen Haftungsregelungen schützt. Das betrifft einerseits die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten, andererseits aber auch die ganze Landwirtschaft. Deshalb scheint es mir wichtig, diese ganze Patentfrage, bei welcher nur einseitige finanzielle Interessen unterstützt werden, zurückzustellen und zuerst Alternativen zu einer Patentierung zu prüfen, wie es die grüne Fraktion verlangt.

Nehmen Sie bitte zur Kenntnis, dass wir uns nicht einfach vertrauensvoll auf EU-Richtlinien abstützen können. In der EU sind die ganzen Fragen der Gentechnologie heute umstrittener, als sie es noch vor ein, zwei Jahren waren, etwa zum Zeitpunkt, als wir über die Gen-Schutz-Initiative abgestimmt haben.

Koller Arnold, Bundesrat: Die vorliegende Motion (98.3007) fordert den Bundesrat auf, die Frage der Patentierung von Lebewesen zur Diskussion zu stellen, weil sie in der Gen-Lex-Vorlage nicht geklärt sei. Dabei sei die Meinung der Bevölkerung in dieser heiklen Angelegenheit zu berücksichtigen. Dies soll im Rahmen einer Vernehmlassung zur Frage der Patentierung von Lebewesen geschehen, wobei insbesondere die Möglichkeit eines Systems *sui generis* aufgezeigt werden soll, wie es in der Schweiz bereits im Bereich des Sortenschutzes besteht. Gleichzeitig sei darzulegen, wie die Grundrechte der Landwirte und Züchter auch künftig uneingeschränkt gewährleistet werden könnten. Zudem wird der Bundesrat aufgefordert, in Zukunft anlässlich internationaler Verhandlungen betreffend die eingangs genannte Materie eine Vertretung der Entwicklungsorganisationen in die Verhandlungsdelegationen aufzunehmen.

Frau Gonseth, zunächst darf ich folgendes festhalten: Wenn Sie uns vorwerfen, wir würden alle diese Fragen irgendwie am Volk vorbeischnuggeln, muss ich dem natürlich klar widersprechen. Sie wissen so genau wie ich, dass die Gen-Schutz-Initiative gerade zu diesem Punkt natürlich wichtige Postulate beinhaltet. Darüber haben in diesem demokratischen Land Volk und Stände abgestimmt. Ich gebe zu: Das war nicht der einzige Punkt, aber bei der Behandlung der Gen-Schutz-Initiative war das dort vorgesehene Verbot natürlich ein ganz zentraler Punkt, auch in der öffentlichen Diskussion. Von daher kann man sicher nicht sagen, wir hätten dieses ganze Problem einfach am Volk vorbeigeschnuggelt. Die Motionäre der Gen-Lex-Motion haben das Patentrecht im übrigen bewusst aus ihrem Vorstoss ausgeklammert.

Überdies hat sich jetzt der Bundesrat bereit erklärt, die Motion des Ständerates (Leumann) entgegenzunehmen. Sie fordert eine Revision des schweizerischen Patentgesetzes zwecks Angleichung des schweizerischen Rechtes an die im Juli letzten Jahres in Kraft getretene EU-Richtlinie über den Schutz biotechnologischer Erfindungen. Kernthema sind darin die in der Motion der grünen Fraktion aufgeworfenen Fragen, hauptsächlich die Patentierung von biologischem Material. Zudem sieht die Richtlinie die Einführung eines Landwirteprivileges vor. Ich darf Sie daran erinnern: Die EG-Richtlinie ist am 31. Juli 1998 in Kraft getreten. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, sie bis zum 31. Juli 2000 umzuset-

zen. Der Bundesrat hatte bereits im Vorfeld des Inkrafttretens dieser Richtlinie vor dem Hintergrund der Europakompatibilität in seiner Antwort auf die am 19. Januar 1998 eingereichte Motion der grünen Fraktion zugesichert, den Inhalt der Richtlinie und die allfällige Übernahme der gegenüber dem schweizerischen Recht weiterführenden Elemente in das schweizerische Patentgesetz zu prüfen. An dieser Absicht haben wir festgehalten, und der Bundesrat hat daher im letzten Dezember eine entsprechende Arbeitsgruppe eingesetzt, welche diese Revision des Patentgesetzes im Sinne der Angleichung an die EU-Richtlinie vorbereiten soll.

Dabei soll insbesondere eine Konkretisierung des Vorbehaltes der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten durch eine beispielhafte Aufzählung der von der Patentierung auszunehmenden Erfindungen Aufnahme ins Patentgesetz finden. Eingeführt werden soll überdies das sogenannte Landwirteprivileg, das den Landwirten ermöglichen soll, Saatgut, welches sie aufgrund von immaterialgüterrechtlich geschütztem Saatgut aus einer Ernte gewonnen haben, ohne Entschädigung zur Vermehrung im eigenen Betrieb verwenden zu können. An dieser Linie hält der Bundesrat fest.

Was den letzten Punkt Ihrer Motion anbelangt, die Zusammensetzung der schweizerischen Verhandlungsdelegationen bei internationalen Verhandlungen, so müssten bei einer derartigen Öffnung für private Organisationen selbstverständlich im Sinne der Gleichbehandlung neben den von den Motionären vorgeschlagenen Vertretern von Entwicklungsorganisationen auch Vertreter der jeweils betroffenen oder interessierten Kreise eingeladen werden. Dies würde in der Praxis zu einer unerwünschten Aufblähung der Delegationen führen.

Auch das Europäische Patentübereinkommen wird an die neue EU-Richtlinie angepasst. Entsprechende Arbeiten sind bereits im Gange. Wir bemühen uns, auf dem genannten Gebiete am Ziel der Europakompatibilität festzuhalten.

Aus all diesen Gründen empfehlen wir Ihnen die Ablehnung der Motion der grünen Fraktion.

Gonseth Ruth (G, BL): Herr Bundesrat, Sie haben meine Frage, wie die Vorleistungen der Länder des Südens endlich direkt abgegolten werden sollen, nicht beantwortet. Das grosse Problem ist doch eigentlich, dass der Norden sich dort mit Genmaterial bedient, welches auf einer langjährigen Kultur der Dritten Welt beruht. Die Leute gehen leer aus; sie müssen die patentierten Pflanzen danach wieder sehr teuer kaufen.

Ich möchte von Ihnen wissen, welches Abgeltungssystem es hier gibt.

Koller Arnold, Bundesrat: Frau Gonseth, ich habe einige Mühe mit Ihrer Art von Gesamtrechnung. Sie wissen, dass zwischen dem Süden und dem Norden die verschiedensten Arten des Güteraustausches erfolgen. Ich glaube nicht, dass man so einfach eine Leistung gegen die andere aufrechnen kann.

Abstimmung – Vote
Für Überweisung der Motion
Dagegen

61 Stimmen
74 Stimmen

98.3389

Motion Widrig Überhöhte Gebühren der Pro Litteris

Motion Widrig Equité de la redevance perçue par Pro Litteris

Wortlaut der Motion vom 23. September 1998

Der Bundesrat wird beauftragt, das System der Erhebung der Gebühr für Fotokopien nach dem Urheberrechtsgesetz (URG) so zu ändern, dass Branchen der Privatwirtschaft, Sektoren der Verwaltung, Gerichte, Gemeinwesen sowie andere Betroffene, welche keine oder nur geringe Mengen an geschützten Werken kopieren, von der Abgabe ausgenommen werden. Es seien von einer neutralen Stelle Erhebungen vorzunehmen, welche das jeweilige Kopierverhalten statistisch untersuchen und belegen, so dass die Höhe der Abgabe entsprechend festgesetzt werden kann und damit auch klar begründet ist.

Texte de la motion du 23 septembre 1998

Le Conseil fédéral est chargé de modifier le système de perception de la taxe prélevée sur les photocopies conformément à la loi sur le droit d'auteur (LDA), de sorte que les secteurs de l'économie privée et de l'administration, les tribunaux, les collectivités publiques ainsi que les autres organes concernés qui ne copient pas ou qui copient peu d'oeuvres protégées soient exempts de cette taxe.

Un organe neutre devra établir des statistiques sur les photocopies faites par les différents organismes, qui soient fondées; cela permettra de fixer le montant de la taxe sur des bases solides.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Dettling, Eberhard, Ehrler, Imhof, Schmid Samuel (5)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Die Gebühr für Fotokopien nach dem revidierten URG ist bei Tausenden von Betroffenen auf Unverständnis und starken Widerstand gestossen. Dies vor allem deshalb, weil sie sowohl nach der Höhe als auch nach dem Kreis der Abgabepflichtigen im Grunde willkürlich erhoben wird. Es fehlt an statistisch erhärtetem und insbesondere an von neutraler Stelle erhobenem Zahlenmaterial, welches belegen würde, wie oft durchschnittlich in welchen Sektoren geschützte Werke kopiert werden. Dieses Material ist dringend nachzuliefern und danach in gewissen Abständen zu aktualisieren. Der entsprechende Tarif ist sodann gestützt darauf festzulegen. Es kann dabei auf die bereits bestehende Liste mit den verschiedenen Nutzern abgestellt werden, was die Arbeit stark vereinfacht. Auf diese Weise ist eine gerechte Erhebung und damit die notwendige Akzeptanz bei den Betroffenen gewährleistet, was insbesondere auch im Interesse der Verwertungsgesellschaft liegt, welche für das Inkasso verantwortlich ist.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 30. November 1998

Rapport écrit du Conseil fédéral du 30 novembre 1998

Die Praxis des Fotokopierens geschützter Werke zu Informations- und Dokumentationszwecken, die nach altem Recht gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichtes (BGE 108 II 475) das ausschliessliche Vervielfältigungsrecht verletzte, ist im URG von 1992 neu geregelt worden. Es wurde eine neue Schutz Ausnahme geschaffen, die es erlaubt, Werke für den internen Gebrauch in Betrieben, öffentlichen Verwaltungen, Schulen, Kommissionen usw. zu fotokopieren. Allerdings ist hierfür, wie bei der Inanspruchnahme von Leistun-

gen allgemein üblich, eine Vergütung geschuldet. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen über das URG von 1992 wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Werkschaffenden «mit ihrer Arbeit keine grössere Sozialpflichtigkeit eingehen als jeder andere normal arbeitende Mensch» (AB 1992 N 19). Eine weitergehende Einschränkung des Vervielfältigungsrechtes als eine vergütungspflichtige Erlaubnis für das Fotokopieren geschützter Werke zum internen Gebrauch wäre als Verletzung der Eigentumsgarantie zu werten. Eine gesetzliche Gratislizenz für das Fotokopieren würde aber insbesondere in den Mindestschutz der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst eingreifen, den dieses Abkommen den Urhebern aus anderen Mitgliedstaaten in der Schweiz garantiert. Am Grundsatz der vom Gesetzgeber eingeführten Vergütungspflicht für das Fotokopieren geschützter Werke zum internen Gebrauch ist deshalb festzuhalten.

Das System zur Geltendmachung von Vergütungsansprüchen ist im URG so geregelt, dass die Nutzer vor unangemessenen Forderungen und willkürlichen Erhebungspraktiken geschützt sind. Die Entschädigung für das Fotokopieren wird durch die unter Bundesaufsicht stehende Verwertungsgesellschaft Pro Litteris und gestützt auf einen von der Eidgenössischen Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten genehmigten Tarif geltend gemacht.

Dieser Tarif ist zwischen der Pro Litteris und den hauptsächlich Nutzerverbänden ausgehandelt worden. An den Tarifverhandlungen haben sich u. a. auch der Schweizerische Städteverband, der Schweizerische Gemeindeverband, der Dachverband der Urheber- und Nachbarrechtsnutzer, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektionen, die Schweizerische Hochschulkonferenz, der Vorort, der Schweizerische Gewerbeverband, die Schweizerische Bankiervereinigung und der Schweizerische Anwaltsverband massgeblich beteiligt.

Die Verhandlungspartner haben sich auf ein sehr differenziertes Tarifsysteem geeinigt, das für kleine und mittlere Betriebe, in denen in geringerem Ausmass fotokopiert wird, relativ bescheidene Jahrespauschalen vorsieht. Bei der Festsetzung und Abstufung der Entschädigungsansätze hat man sich auf umfangreiche Erhebungen der schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung gestützt, die das Kopierverhalten in verschiedenen Bereichen wie Wirtschaft, öffentliche Verwaltung und Unterrichtsanstalten untersuchten.

Trotz der in den Tarifverhandlungen erzielten Einigung hat die Erhebung der Fotokopierentschädigung vor allem in den ersten beiden Jahren der Tarifierung (1996 und 1997) zu Schwierigkeiten geführt. Damit war allerdings bei der Durchsetzung eines gesetzlichen Vergütungsanspruchs zu rechnen, der sich auf einen Bereich bezieht, in dem sich unter dem alten Recht eine illegale Praxis der Verwendung urheberrechtlich geschützter Werke durchgesetzt hatte. Die Anwendungsschwierigkeiten sind aber auch auf Informationsversäumnisse der an den Tarifverhandlungen beteiligten Parteien zurückzuführen.

Die Gültigkeitsdauer des geltenden Tarifs läuft Ende 2001 ab. Im Rahmen der damit verbundenen Tarifrevision, die schon im Jahr 2000 zu neuen Verhandlungen zwischen der Pro Litteris und den massgeblichen Nutzerverbänden führen wird, können gestützt auf die inzwischen gemachten Erfahrungen Korrekturen und Verbesserungen am geltenden Erhebungssystem vorgenommen werden. Die kommende Tarifrevision dürfte somit zu einer weiteren Entspannung der Situation und einer besseren Akzeptanz der Vergütungsregelung für das Fotokopieren beitragen.

Solange die bestehenden Möglichkeiten zur Gestaltung und Verbesserung des Vergütungssystems durch die Betroffenen selbst noch nicht voll ausgeschöpft worden sind, erscheint ein gesetzgeberischer Eingriff nicht angezeigt. Der Bundesrat erklärt sich allerdings dazu bereit, im Rahmen seines Auftrages, das URG den neuen Kommunikationstechnologien anzupassen (Motion 97.3008), die Einführung eines indirekten Abgabensystems (Geräteabgabe) zur Erleichterung der Erhebung der Fotokopierentschädigung zu prüfen.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates**Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Widrig Hans Werner (C, SG): Der Bundesrat schreibt ja bereits in der Antwort zur Einfachen Anfrage Gysin Hans Rudolf (96.1033, «Pro Litteris»), der Anspruch der Urheber auf eine Vergütung für das Kopieren ihrer geschützten Werke zum internen Gebrauch sei privatrechtlicher Natur, seine Geltendmachung durch die Pro Litteris geschehe nicht in Ausübung einer hoheitlichen Funktion. Das mag juristisch schon begründet sein, in der Wahrnehmung der Betroffenen hingegen sieht das natürlich anders aus. Entgegen den Gewohnheiten im privaten Rechtsverkehr steht der Rechnung der Pro Litteris in Kleinbetrieben in vielen Fällen keine Leistung gegenüber.

In Artikel 2 Absatz 2 Literae a bis h des Urheberrechtsgesetzes werden die geschützten Werke definiert, aber wenn wir von einem durchschnittlichen Unternehmen ausgehen, so kommen in bezug auf Fotokopien höchstens Nutzungen nach Litera d in Frage. Dort steht: «Werke mit wissenschaftlichem oder technischem Inhalt wie Zeichnungen, Pläne, Karten oder plastische Darstellungen», wobei anzufügen ist, dass in diesen Fällen Urheber und Nutzer in direktem Kontakt stehen und das Nötige selber regeln, so dass hier die Vermittlung durch eine Verwertungsgesellschaft nicht notwendig ist.

Will man aufgrund einer derartigen Grundlage dennoch eine Abgabe erheben, müsste zumindest auf offizielles Zahlenmaterial zurückgegriffen werden. Die Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung ist ein privatrechtlicher Verein; ohne deren Unabhängigkeit anzuzweifeln, fragt es sich dennoch, ob die statistische Grundlage für eine derart flächendeckende Abgabe nicht eher vom Bundesamt für Statistik geliefert werden müsste.

Entgegen der Annahme des Bundesrates wird ja von mir nicht das System der Erhebung kritisiert, sondern stossend ist der Verdacht, dass mit einem Massentarif wie dem GT8 zu einem Teil die falschen Adressaten in die Pflicht genommen werden. Das wurde auch mit dem massiven Widerstand, welchen die Erhebung dieser Kopierabgabe ausgelöst hat, verdeutlicht.

Der Bundesrat schreibt von mangelnder Information der beteiligten Parteien. Die Empfehlung, die Kröte zu schlucken und dazu ein fröhliches Gesicht zu machen, kann ja nicht die letzte Antwort sein. Vielmehr muss eine genauere Sondierung unter den Nutzern vorgenommen werden, und jene Gruppen, welche keine oder nur eine verschwindend kleine Menge an geschützten Werken kopieren, sind von der Abgabe auszunehmen. Das Verhältnis von Aufwand und Ertrag ist das Kriterium.

Es ist darauf zu verweisen, dass eine Lösung, wie ich sie sehe, im Entwurf zum GT9A, welcher die sogenannte Bildschirmabgabe regeln soll, bereits eingeführt wurde, indem dort erst Nutzer mit zwanzig und mehr Angestellten entschädigungspflichtig werden, wobei dahingestellt bleibt, ob die Anzahl der Angestellten das richtige Abgrenzungskriterium ist. Nun kommt der Bundesrat mit dem Vorschlag der Geräteabgabe. Das würde zwar die extrem hohen Verwaltungskosten bei der Pro Litteris senken. Für Administration von Urheberrechten rechnet man mit Kosten in der Höhe von 32 Prozent der Einnahmen, im Bereich der Reprografierechte betragen die Verwaltungskosten 44 Prozent. Das würde die Verwaltungskosten senken, aber das System bleibt fragwürdig, weil damit faktisch eine Steuer erhoben wird, welche mit dem Privatrecht nicht mehr viel zu tun hat. Die Befreiung der zu Unrecht Unterstellten hätte nicht nur eine Senkung der Verwaltungskosten, sondern auch eine klare Begründung von Aufwand und Ertrag und damit eine gute Akzeptanz zur Folge. Es ist nicht möglich, diese Forderungen im Rahmen der neuen Tarifverhandlungen zu verwirklichen. Dazu würde es den Tarifpartnern an den notwendigen Kompetenzen fehlen. Diese Korrekturen muss der Gesetzgeber vornehmen. Deshalb bitte ich Sie, meine Motion zu überweisen.

Koller Arnold, Bundesrat: Die vorliegende Motion zielt darauf ab, das Entschädigungssystem zu verbessern, das im revidierten Urheberrechtsgesetz für das Fotokopieren geschützter Werke zum internen Gebrauch in Unterrichtsanstalten, Betrieben und öffentlichen Verwaltungen vorgesehen ist. Zu diesem Zweck sollen zwei Massnahmen getroffen werden. Einerseits soll das Erhebungssystem so geändert werden, dass es diejenigen Sektoren der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand nicht erfasst, die keine oder nur eine geringe Anzahl geschützter Werke kopieren. Andererseits soll gewährleistet werden, dass die Höhe der Entschädigung gestützt auf neutrale statistische Erhebungen über das Kopierverhalten festgesetzt wird. Dazu möchte der Bundesrat wie folgt Stellung nehmen:

Das Bundesgericht hat 1982 entschieden, dass die weitverbreitete Praxis des Fotokopierens geschützter Werke zu Informations- und Dokumentationszwecken in das ausschliessliche Vervielfältigungsrecht des Urhebers eingreift und somit illegal ist. Gestützt auf diesen Entscheid wurde eine Schutzausnahme in das neue Urheberrechtsgesetz von 1992 aufgenommen, die es ausdrücklich erlaubt, Werke für den internen Gebrauch in Betrieben, öffentlichen Verwaltungen und Lehranstalten zu kopieren. Auf diese Weise hat der Gesetzgeber die weitverbreitete Praxis des Fotokopierens aus der Illegalität herausgeführt. Im Sinne eines Interessenausgleichs hat er den Urhebern für diese Art der Massennutzung ihrer Werke allerdings einen gesetzlichen Vergütungsanspruch zugesprochen.

Am Grundsatz, dass die Urheber für das Kopieren geschützter Werke zum internen Gebrauch Anspruch auf eine Vergütung haben, will der Bundesrat daher unbedingt festhalten. Die Einführung einer gesetzlichen Gratislizenz für bestimmte Nutzerkreise liesse sich weder mit der Eigentumsgarantie noch mit den Verpflichtungen vereinbaren, die sich für die Schweiz aus den internationalen Urheberrechtsabkommen ergeben. Es muss auch der in der Begründung der Motion enthaltenen Behauptung entgegengetreten werden, wonach die Vergütung sowohl nach der Höhe als auch nach dem Kreis der Abgabepflichtigen willkürlich erhoben werde. Dieser Vergütungsanspruch kann nämlich nur von einer zugelassenen Verwertungsgesellschaft und gestützt auf einen von der Eidgenössischen Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten genehmigten Tarif geltend gemacht werden.

Der Tarif für das Fotokopieren ist unter massgeblicher Mitwirkung der hauptsächlichen Nutzerverbände erarbeitet worden. Im Tarifgenehmigungsverfahren haben insbesondere der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, der Dachverband der Urheberrechtssnutzer, der Vorort, die Schweizerische Bankiervereinigung, der Schweizerische Anwaltsverband sowie der Schweizerische Gewerbeverband ausdrücklich darauf bestanden, den mit der Verwertungsgesellschaft Pro Litteris ausgehandelten Tarif unverändert zu genehmigen.

Das in der Motion kritisierte Erhebungssystem für die Fotokopierentschädigung mag zwar gewisse Mängel aufweisen, angesichts dieses Verfahrens und dieser breiten Vernehmlassung kann man aber sicher nicht sagen, es sei willkürlich. Das sehr differenzierte Erhebungssystem, auf das sich die Verhandlungspartner im Bereich der Fotokopie geeinigt haben, sieht für kleine und mittlere Betriebe, in denen nur in geringerem Ausmass fotokopiert wird, relativ bescheidene Jahrespauschalen vor. Bei der Festsetzung und Abstufung der Entschädigungsansätze hat man sich auf umfangreiche Erhebungen der GfS-Forschungsstelle der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung gestützt, die das Kopierverhalten in verschiedenen Bereichen wie Wirtschaft, öffentliche Verwaltung und Lehranstalten untersucht hat. Die in der Motion verlangten statistischen Erhebungen durch eine neutrale Stelle liegen daher bereits vor, und es besteht die Möglichkeit, dieses Zahlenmaterial bei der nächsten Tarifrevision zu überprüfen und zu aktualisieren.

Im übrigen hat sich auch das Bundesgericht mit der Frage der Geltendmachung der Fotokopierentschädigung befassen

müssen. Es hat in seinem Urteil vom 10. Februar dieses Jahres den Tarif und sein Pauschalierungssystem auch für Betriebe als rechtmässig und gesetzeskonform bestätigt, die nur in sehr geringem Umfang geschützte Werke kopieren. Es hat dazu ausgeführt, der Einsatz von Kopiergeräten sei heute derart verbreitet und selbstverständlich, dass sich mancher Nutzer wohl gar nicht bewusst sei, dass er in die Rechte von Urhebern eingreife, sobald er einen Text oder Textausschnitt aus einer Zeitung, einer Zeitschrift oder einem Buch kopiere, um ihn einem Arbeitskollegen zur Kenntnis zu bringen oder um ihn in einem Dossier abzulegen. Das Bundesgericht hat in seinem Urteil auch die Behauptung zurückgewiesen, dass die Vergütungsregelung mit schwerwiegenden Mängeln behaftet sei. Es ist vielmehr zur Auffassung gelangt, dass die gesetzliche Regelung und die Folgerungen, die sich daraus für die Tarifgestaltung ergeben, nicht in sich widersprüchlich, sondern durchaus folgerichtig seien. Dagegen hat das Bundesgericht die politische Frage offen gelassen, ob das vom Gesetzgeber gewählte Erhebungssystem für die Fotokopierentschädigung sinnvoll bzw. ob es verbesserungsfähig sei. Der Bundesrat wird diese Frage im Rahmen der anlaufenden Gesetzgebungsvorarbeiten zur Anpassung des Urheberrechtsschutzes an die Informationsgesellschaft prüfen.

Zur Vereinfachung der Vergütungsregelung könnte z. B. ein indirektes Abgabesystem eingeführt werden. Anstatt bei den Nutzern eine jährliche Pauschalentschädigung zu erheben, was insbesondere im Bereich der KMU zu Schwierigkeiten geführt hat, könnte man die Fotokopierapparate selber mit einer Abgabe belasten. Die Einführung einer solchen Geräteabgabe dürfte nicht nur die Geltendmachung des Vergütungsanspruches vereinfachen, sondern sie könnte auch dazu beitragen, die Akzeptanz der Vergütungsregelung allenfalls bei den Nutzern zu verbessern. Im kommenden Jahr wird jedoch auch eine Revision des geltenden Fotokopiertarifes an die Hand genommen werden müssen, weil seine Gültigkeitsdauer Ende 2001 ablaufen wird. Damit bietet sich den direktbetroffenen Kreisen erneut die Gelegenheit, gestützt auf die inzwischen gemachten Erfahrungen, Korrekturen und Verbesserungen am geltenden Erhebungssystem vorzuschlagen.

Der Bundesrat ist also der Auffassung, dass die Vergütungspflicht für das Fotokopieren nicht eingeschränkt werden sollte. Er ist aber bereit, die Möglichkeit einer Verbesserung und Vereinfachung des Erhebungssystems im Rahmen seines Auftrages zur Anpassung des Urheberrechtsgesetzes an die neuen Kommunikationstechnologien zu prüfen.

Das ist der Grund, weshalb wir Ihnen die Umwandlung der Motion Widrig in ein Postulat beantragen.

Widrig Hans Werner (C, SG): Aufgrund der Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller und vor allem im Hinblick auf die Terminierung der Tarifrevision – sie findet im Jahre 2000 statt – bin ich mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden. Dieser Weg ist schneller als der Weg der Gesetzgebung.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

98.3402

Postulat Jutzet Gebietseinteilung der Schweiz

Postulat Jutzet Découpage de la Suisse en régions politiques

Wortlaut des Postulates vom 28. September 1998

Das Gebiet der Schweiz ist in 26 Kantone (bzw. 23 Kantone und 6 Halbkantone) unterteilt. Nach dem Konzept des Bun-

desstaates sind die Kantone grundsätzlich souverän, soweit sie nicht dem Bund Kompetenzen delegiert haben. Dieses auf dem Subsidiaritätsgedanken beruhende System hat sich seit langem bewährt. Immerhin ergeben sich immer mehr Probleme, die zwar nicht vom Bund, wohl aber nur kantonsübergreifend in einer breiten Region gelöst werden können. Der Grund liegt u. a. in der zunehmenden Komplexität der zu lösenden Fragen und dem Näherrücken der Kantone durch die modernen Transport- und Informationsmittel sowie in der Tatsache, dass Wohn- und Arbeits- bzw. Ausbildungskanton sehr oft nicht die gleichen sind. Verträge zwischen den Kantonen oder Konkordate sind schwerfällig und oftmals für eine rasche, effiziente Problemlösung ungeeignet. Auf weite Sicht stellt sich deshalb die Frage, ob die heutige Gebietseinteilung (z. B. mit grossen und ganz kleinen Kantonen) nicht durch eine neue Gebietseinteilung (z. B. Regionen) mit direktdemokratischen Strukturen ersetzt werden sollte.

Ich bitte den Bundesrat, diese Frage zu prüfen und dem Parlament verschiedene Modelle vorzulegen.

Texte du postulat du 28 septembre 1998

La Suisse est subdivisée en 26 cantons, ou, plus précisément, en 23 cantons et 6 demi-cantons. Conformément au projet de l'Etat fédéral, ces cantons sont souverains dans la mesure où ils n'ont pas délégué de compétences à la Confédération. Ce système, qui se base sur le principe de la subsidiarité, a déjà largement fait ses preuves. Cependant, un nombre croissant de problèmes pourraient aujourd'hui être résolus à un niveau supracantonale, autrement dit à un niveau régional plus étendu, et pas au niveau fédéral. Cela est notamment dû au fait que les problèmes deviennent de plus en plus complexes, que les cantons se trouvent rapprochés par les moyens de transport et de communication modernes, et que les cantons de domicile et de travail (ou de formation) ne sont en général pas les mêmes. Les traités intercantonaux et les concordats sont difficiles à appliquer et ne permettent généralement pas de trouver rapidement des solutions. C'est pourquoi nous devons nous demander si, à long terme, il ne serait pas judicieux de remplacer le découpage politique actuel de la Suisse (qui comporte de très grands et de tout petits cantons) par un nouveau découpage en régions, par exemple, qui seraient pourvues des structures propres à la démocratie directe.

Je prie le Conseil fédéral d'examiner la question et de soumettre plusieurs modèles au Parlement.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aepli, Aguet, Alder, Burgener, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Haering Binder, Hubmann, Jans, Keller Christine, Leemann, Maury Pasquier, Rennwald, Strahm, Stump, Vollmer, von Allmen, Widmer

(24)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates
vom 14. Dezember 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral
du 14 décembre 1998*

Der Bundesrat erkennt nicht, dass die geringe Grösse mancher Kantone heute ein Problem darstellt, vor allem für den Vollzug der Bundespolitiken, aber auch für die Erfüllung der kantonalen Aufgaben. Sie wird im Hinblick auf eine Integration der Schweiz in Europa, insbesondere in ein Europa der Regionen, häufig in Frage gestellt.

Im Rahmen eines funktionellen Ansatzes sind in Bund und Kantonen bereits verschiedene Modelle konzipiert oder studiert worden, um die regionale Zusammenarbeit zu intensivieren. In den Kantonen sucht man nach einer Zusammenarbeit in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Straf- und Massnahmenvollzug, Polizei, Regionalverkehr, Wirtschaftsförderung und kulturelle Infrastruktur. Auf Bundesebene sieht das Projekt des Neuen Finanzausgleichs zwingende Instrumente

für die Koordination unter den Kantonen vor und ist somit zugleich Test und Beitrag für die Herausbildung von Regionen. Dieses Projekt könnte eine Rolle als Katalysator spielen. Andere Massnahmen des Bundes gehen in dieselbe Richtung, insbesondere die neue Regionalpolitik und die Gebietsorganisation, die Fachhochschulen, die regionale Koordination bei der Beteiligung der Kantone an Interreg sowie die Gliederung des Landes für die Zwecke der Statistik, konform dem System der EU, in sieben Regionen.

Nach Ansicht des Bundesrates ist die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit variabler Geometrie ein notwendiger Schritt, um Verständnis für eine Regionalisierung zu wecken. Es stimmt jedoch, dass sich bei dieser interkantonalen Zusammenarbeit, in der die Kantonsregierungen die treibende Kraft sind, Fragen hinsichtlich der demokratischen Kontrolle stellen. Es muss also nach Lösungen gesucht werden, welche die Parlamente und die Bürgerinnen und Bürger besser in die Entwicklung solcher Partnerschaften einbeziehen. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass seit 1978 eine Interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweiz (BE, SO, BS, BL, AG) existiert, die bezweckt, die gegenseitige Information der Kantonsparlamente zu fördern, um die parlamentarische Beratung von regionalen Fragen und Projekten rechtzeitig vorzubereiten. Dieses Bestreben, ein «Demokratiedefizit» zu verhindern, hat 1996 auch eine Reihe von welschen Kantonsparlamentariern zum Zusammenschluss im «Forum interparlementaire romand» bewogen. Mit der Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit – im bestehenden territorialen Rahmen – stellt sich im übrigen das Problem der Herausbildung einer vierten Ebene im föderalistischen Staat. Wenn mit der interkommunalen Zusammenarbeit eine fünfte Ebene dazukommt oder mit einem allfälligen Beitritt zur Europäischen Union sogar eine sechste Ebene, besteht das Risiko eines aufgefächerten Föderalismus mit einer schwierig zu bewältigenden Komplexität. Der Bürger würde wegen der fehlenden Transparenz immer mehr Mühe haben, sich in den Entscheidungsmechanismen zu rechtzufinden, was seine Identifikation mit dem Kanton und sein Interesse für öffentliche Angelegenheiten weiter schwächen würde. Es kann deshalb angebracht sein, sich schon heute Gedanken über Alternativen zur Vielfalt dieser interkantonalen Zusammenarbeit zu machen.

Der Übergang zu einer neuen Gebietsaufteilung stösst sich an historisch gewachsenen Strukturen. Er würde eine grundlegende Reform des Föderalismus und eine Entwicklung der Denkweise voraussetzen. Eine solche Reform ist langfristig nicht ausgeschlossen. Es muss ihr jedoch ein langer Reflexions- und Reifungsprozess vorausgehen. Dazu kann in einem ersten Schritt die Bereitschaft der Kantone zur vernetzten Zusammenarbeit Wesentliches beitragen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Vielfalt der interkantonalen Zusammenarbeit die Kantone eines Tages zu Konstituierung in grösseren föderativen Einheiten bewegen könnte. Eine Gebietseinteilung der Schweiz in Regionen würde allerdings, wegen der ungenügenden Grösse zahlreicher unserer etwa 3000 Gemeinden, eine Reform der kommunalen Strukturen erfordern. Sie würde auf Bundesebene offensichtlich auch eine Überprüfung der Institutionen und der Organe (vor allem Ständerat, doppeltes Mehr, Initiativrecht und Kantonsreferendum) erfordern.

Die Möglichkeit einer Einteilung der Schweiz in eine geringere Anzahl Kantone wird heute offen diskutiert. In den letzten Jahren sind verschiedene Beobachter des politischen Lebens, ja selbst politisch Verantwortliche in den Kantonen auf diese Idee gekommen. In einigen Halbkantonen ist die Frage einer Wiedervereinigung zur Diskussion gestellt worden. Bis heute hatte aber die Partnerschaft immer Vorrang vor einer territorialen oder institutionellen Änderung. Die von National- und alt Regierungsrat Philippe Pidoux am 5. Juni 1997 lancierte Idee eines Zusammenschlusses der Kantone Waadt und Genf – sie soll Anfang 1999 in den betroffenen Kantonen mit einer doppelten Volksinitiative konkretisiert werden – hat die Diskussion reaktiviert. In diesem Zusammenhang wurden die Idee eines Kantons Zentralschweiz und diejenige eines Kantons Säntis lanciert. Die Mehrheit

der Regierungsräte zieht heute jedoch die Strategie der interkantonalen Zusammenarbeit den Plänen zu einem Zusammenschluss vor.

Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass Veränderungen von den hauptsächlich Interessierten, d. h. von den Kantonen und ihrer Bevölkerung, ausgehen müssen. Deshalb ist er der Ansicht, dass es nicht seine Aufgabe ist, bei der Formulierung von Modellen eine führende Rolle zu übernehmen. Ein solcher Schritt des Bundesrates wäre nicht nur verfrüht, sondern würde auch im Widerspruch zum föderalistischen Aufbau unseres Staates stehen und politisch schlecht aufgenommen. Der Bundesrat verfolgt aber die Situation aufmerksam und wird weiterhin, im Einvernehmen mit den Kantonen, die Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit entschlossen unterstützen. Er ist bereit, im Rahmen des föderalistischen Dialogs, zusammen mit den Kantonen, die Zweckmässigkeit neuer Instrumente oder Modelle zu prüfen.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

Jutzet Erwin (S, FR): Eine neue Gebietseinteilung der Schweiz? Die Abschaffung der Kantone? Ich höre Stimmen, die sagen: Das ist jetzt wirklich jenseits von Gut und Böse; das ist die Revolution! Ich erlaube mir den Hinweis, dass es hier um ein Postulat geht. Ein Postulat beauftragt den Bundesrat, eine Frage gründlich zu prüfen, eine Studie, einen Bericht vorzulegen.

Politik ist unter anderem die Kunst, vorzuschauen und nicht den Problemen hinterher zu rennen. Die Frage, die sich uns stellt, ist folgende: Können wir in den jetzigen Strukturen der Schweiz, mit 26 Kantonen, die schweren heutigen Probleme bewältigen?

J'ouvre une parenthèse. Je remercie M. Scheurer qui m'a rendu attentif au fait que 23 cantons et 6 demi-cantons ne font pas un total de 26! C'est déjà la deuxième fois que M. Scheurer trouve une erreur dans la documentation.

Die Frage, die ich gestellt habe, untersteht Zweifeln. Ich erinnere daran, dass die Probleme heute kantonsübergreifend sind und nur gemeinsam gelöst werden können. Stichwörter sind etwa Spitalplanung, Fachhochschulen, Universitäten, Fachgerichte, auch Polizei. Diese Liste liesse sich beliebig verlängern; ich denke an das Jagd- und Fischereiwesen; ich denke aber auch an den Vollzug von Bundesgesetzen im Asylwesen oder in der Verbrechensbekämpfung. Die Situation, wie sie vor 150 Jahren war, hat sich grundlegend verändert. Oftmals sind heute Wohn- und Arbeitsort nicht mehr im gleichen Kanton. Wir haben heute moderne Mittel der Kommunikation, des Transportes. Auch die Anteile der einheimischen, kantonseigenen Bevölkerung sind nicht mehr die gleichen wie noch vor zwanzig, dreissig Jahren. Es fand eine Durchmischung statt. Das hat zur Folge, dass nicht mehr dieselbe Identifizierung mit dem Kanton stattfindet.

Man wird mir entgegenhalten, dass es dazu Konkordate gebe. Ich bin einverstanden, aber die Konkordate sind extrem schwerfällig. Man wird mir entgegenhalten, dass die Souveränität, der Föderalismus auf dem Spiele stünden. Die Grenzen der Kantone sind sicher auch nicht gottgewollt; was vor 150 Jahren gut war, muss heute nicht mehr sein. Ziel ist nicht die Erhaltung von Strukturen, sondern es geht darum, adäquate Strukturen für die Lösung heute anstehender Probleme zu schaffen.

Der Bundesrat ist mit mir einverstanden. Er sieht die Problematik, sagt aber, die Initiative müsse nicht vom Bund ausgehen, sondern von den Kantonen. Ich verstehe diese Zurückhaltung, finde sie aber etwas zu vornehm. Ich verstehe, dass Bern nicht diktieren und «imposer» will. Aber es geht hier um ein Postulat. Der Bundesrat soll die bestehenden Bestrebungen koordinieren und Modelle vorlegen. Ich bin überzeugt, dass in fünfzig Jahren die heutigen Strukturen nicht mehr so stehen werden. Ich weiss auch, dass es meistens mehrere Anläufe braucht, um so grundlegende Sachen zu verändern. Ich bitte Sie, heute einen Anfang zu machen und mein Postulat zu überweisen.

Koller Arnold, Bundesrat: Wir alle wissen es: Wir leben in einer Zeit der allgemeinen Globalisierung und Dynamisierung. Die Schweiz steht europa- und weltweit vor grossen Herausforderungen, und es ist deshalb nicht erstaunlich, dass wir vermehrt auch den Blick auf unsere internen staatlichen Strukturen richten. Wirtschaftsräume und Siedlungsgrenzen stimmen mit unserer Gebietsaufteilung nicht mehr überein; innert weniger Jahre ist die Gliederung der Schweiz in 26 Kantone von einem Tabuthema zu einem politischen, ja vor allem zu einem medienkräftigen Thema geworden.

Der Bundesrat und die Kantonsregierungen haben sich des Anliegens von Herrn Jutzet in der Zwischenzeit bereits angenommen und es an der letzten Sitzung im Rahmen des föderalistischen Dialoges ausführlich besprochen. Der Bundesrat wollte zu diesem Thema die Meinung der Kantonsregierungen einholen. Wenn der Bundesrat Antrag stellt, das Postulat abzulehnen, so tut er das daher keineswegs aus Desinteresse an der von Herrn Jutzet aufgeworfenen Frage, sondern aufgrund des im Postulat vorgeschlagenen Weges. Es wird nämlich verlangt, der Bundesrat solle die Frage der Gebietsaufteilung überprüfen und dem Parlament verschiedene Modelle vorlegen. Der Bundesrat ist aber überzeugt – und das Gespräch mit den Kantonsregierungen hat das bestätigt –, dass Anstösse für allfällige Gebietsreformen nicht von der Bundes-, sondern von der Kantonsebene ausgehen müssen. In verschiedenen Gegenden der Schweiz gibt es ja bereits Bestrebungen für eine bessere interkantonale Zusammenarbeit, ja sogar für Kantonsfusionen. Wenn mich mein Gedächtnis nicht täuscht, habe ich gerade heute gelesen, dass der Vorschlag von Herrn Pidoux eine erste Etappe erfolgreich überstanden hat.

Nach Auffassung des Bundesrates gilt es daher abzuwarten, ob solche Reformen, die in den Kantonen vorgebracht werden, in Zukunft wirklich eine breite Unterstützung in den betreffenden Kantonen und in unserem Volk finden werden. Durch interne Reformen und durch eine Intensivierung der Zusammenarbeit haben die Kantone ja die kritischen Stimmen, welche schon vor einiger Zeit laut geworden sind, inzwischen für lange Zeit zum Verstummen bringen können. Es bleibt daher zu sehen, ob die Kantone heute wiederum einen eigentlichen Quantensprung in bezug auf eine verbesserte interkantonale Zusammenarbeit realisieren können.

Ganz im Zentrum der Bemühungen steht eine verbesserte interkantonale Zusammenarbeit. Sie hat nach Meinung des Bundesrates und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) oberste Priorität. Bund und Kantone haben hierzu im Rahmen der gemeinsamen Projektorganisation zum neuen Finanzausgleich Vorschläge entwickelt, die letzte Woche in die Vernehmlassung gegangen sind.

Es ist durchaus möglich, dass der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen zu einem Katalysator der bundesstaatlichen Zusammenarbeit wird. Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass in der interkantonalen Zusammenarbeit der Schlüssel für die nächste Zukunft unseres Föderalismus liegt – einerseits, weil sie die Leistungsfähigkeit unseres Staatswesens insgesamt steigert, andererseits, weil sie territoriale Reformen möglicherweise unnötig macht.

Der Bundesrat wird sich daher weiter für solche Reformen von unten einsetzen und auch den begonnenen Dialog mit der KdK weiterführen. Er erachtet es aber nicht als angebracht, die Frage der Gebietseinteilung gleichsam auf dem Reissbrett zu prüfen und den eidgenössischen Räten entsprechende Modelle vorzulegen.

Das ist der einzige Grund, weshalb wir Ihnen empfehlen, das Postulat nicht zu überweisen.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates	49 Stimmen
Dagegen	62 Stimmen

97.3094

Motion Fankhauser Aufhebung der Verwirkungsklausel für Sicherheitsleistungen von Asylsuchenden

Motion Fankhauser Requérants d'asile. Suppression du délai pour le paiement du solde des comptes sûretés

Wortlaut der Motion vom 12. März 1997

Der Bundesrat wird beauftragt, sofort die Artikel 42 der Asylverordnung 2 (AsylV2) und die entsprechenden Bestimmungen der «Vollzugsweisung über die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen» betreffend die Verwirkung des Rückerstattungsanspruches nach fünf Jahren zu sistieren.

Der Bundesrat wird beauftragt, neu die Anwendung von Artikel 21a des Asylgesetzes (AsylG) und Artikel 14c des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) in einer Verordnung so zu regeln, dass der Anspruch auf die Rückerstattung von Sicherheitsleistungen vereinfacht und die Verwirkung nach fünf Jahren aufgehoben wird.

Texte de la motion du 12 mars 1997

Le Conseil fédéral est chargé de suspendre immédiatement les dispositions de l'article 42 de l'ordonnance 2 sur l'asile et celles des «Directives d'exécution relatives aux sûretés et à l'obligation de remboursement imposées aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire» concernant la prescription du droit au remboursement dans un délai de cinq ans.

Le Conseil fédéral est chargé de fixer, dans une ordonnance, l'application de l'article 21a de la loi sur l'asile et de l'article 14c de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, de manière à simplifier la réglementation concernant le droit au remboursement des sûretés fournies et à supprimer le délai de prescription de cinq ans.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Diener, Ducrot, Dünki, Dupraz, Fässler, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Langenberger, Ledergerber, Leemann, Leuba, Leuenberger, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Ziegler, Zwygart (71)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Zur Deckung rückerstattungspflichtiger Fürsorgeleistungen und allfälliger Ausreise- und Vollzugskosten wurde für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene eine Pflicht zu Sicherheitsleistungen in Artikel 21a AsylG und in Artikel 14a Anag stipuliert.

Für die Sicherheitsleistung werden von Erwerbseinkommen zehn Prozent abgezogen und auf ein zentrales Konto einbezahlt. Zudem werden Vermögenswerte, welche nicht nachweisbar aus dem Erwerbseinkommen stammen, Erbschaften und Geldgeschenke bis zu einer bestimmten Grenze ebenfalls eingezogen.

Wenn die Pflichtigen die Schweiz zu verlassen haben, bekommen sie eine provisorische Schlussabrechnung. Für die Auszahlung eines allfälligen Restbetrages müssen die sogenannten Pflichtigen eine Zahl- und Korrespondenzadresse im Ausland geltend machen (Art. 40 AsylV2 und Ziff. 5.1.1 der Vollzugweisungen vom 15. November 1994). Barauszahlungen sind ausgeschlossen.

Bis heute konnte eine Auszahlung an eine durch Vollmacht ausgestattete Adresse in der Schweiz nicht geltend gemacht werden.

Laut Artikel 42 AsylV2 und Ziffer 5.1.4 der Vollzugsweisungen verwirkt den Anspruch auf Auszahlung eines Guthabens, wer seinen Auszahlungsanspruch nicht innert fünf Jahren geltend machen kann. Das Guthaben verfällt diesfalls dem Bund.

Die Personen, die nach einem abgelehnten Asylgesuch die Schweiz zu verlassen haben, gehen in der Regel einer sehr unsicheren Zukunft entgegen. Sowohl die Verhältnisse in den Heimatländern der abgelehnten Asylsuchenden wie auch ihre persönliche Situation wird ihnen den Zugriff auf das Konto innert fünf Jahren sehr erschweren. Sehr oft ziehen diese Personen es vor, unerkannt zu bleiben, und werden auf ihr Guthaben aus Sicherheitsgründen verzichten.

Die Schweiz macht soeben schmerzliche Erfahrungen mit der mangelnden Sorgfalt im Umgang mit dem Eigentum von Schutzsuchenden. Die Sachlage ist zwar eine andere. Trotzdem muss diese Verwirkung der Ansprüche auf Guthaben aus Sicherheitsleistungen aufgehoben werden. Zudem sollten die Auszahlungsmodalitäten vereinfacht werden, damit die Leute über ihr Eigentum frei verfügen können.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates
vom 28. Mai 1997*

*Rapport écrit du Conseil fédéral
du 28 mai 1997*

1. Materielles

Asylsuchende sind verpflichtet, Fürsorgekosten zurückzuerstatten und für künftige Fürsorge-, Vollzugs- und Ausreisekosten Sicherheit zu leisten. Von erwerbstätigen Asylsuchenden werden daher zehn Prozent von ihrem Lohn auf ein von den PTT geführtes Sicherheitskonto überwiesen. Wird der asylsuchenden Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilt oder verlässt sie die Schweiz nicht nur vorübergehend, so ist ihr, aufgrund einer Schlussabrechnung, ein allfälliger Überschuss aus der Gegenüberstellung der entstandenen Fürsorgekosten zu den eingezahlten Sicherheitsleistungen auszu zahlen. Der Bundesrat legt die Einzelheiten fest, insbesondere die Kriterien für die Rückerstattung und die Sicherheitsleistungen.

Hat die asylsuchende Person die Schweiz zu verlassen, so erhält sie vom Bundesamt für Flüchtlinge eine provisorische Schlussabrechnung des Sicherheitskontos mit der Aufforderung, diese zu überprüfen und ihren Anspruch auf Auszahlung eines allfälligen Guthabens geltend zu machen. Die Geltendmachung des Anspruchs erfolgt durch Bezeichnung einer Zahlstelle und einer Korrespondenzadresse im Ausland. Nach der Praxis des Bundesamtes für Flüchtlinge wird auch eine Zahlstelle in der Schweiz anerkannt. Wurde der Anspruch auf vorgängig erwähnte Weise geltend gemacht, so tritt keine Verwirkung des Auszahlungsanspruchs ein. Bis heute ist denn auch noch in keinem Fall eine Verwirkung eingetreten. Der in der Begründung erwähnte Fall, wonach bis heute eine Auszahlung an eine in der Schweiz wohnende bevollmächtigte Person entgegen der erwähnten Praxis des Bundesamtes für Flüchtlinge nicht geltend gemacht werden konnte, ist dem Bundesrat nicht bekannt.

Von der Verwirkung zu trennen ist das Auszahlungserfordernis des Nachweises, dass die asylsuchende Person die Schweiz nicht nur vorübergehend verlassen bzw. die Schweiz endgültig verlassen hat (Art. 21a Abs. 5 AsylG in Verbindung mit Art. 41 Abs. 1 AsylV2). Von einer endgültigen Ausreise kann nur gesprochen werden, wenn die zur Ausreise verpflichtete Person definitiv die Schweiz verlassen hat und in den Herkunftsstaat oder in einen Drittstaat ausgereist ist, in dem sie über eine dauernde Anwesenheitsberechtigung verfügt.

Von einem derartigen gefestigten Verhältnis kann nicht gesprochen werden, wenn die Schweiz aufgrund bilateraler oder multilateraler Verpflichtungen oder gestützt auf den anlässlich verschiedener Ministerkonferenzen zur Bekämpfung irregulärer Wanderungsbewegungen bekräftigten Grundsatz gutnachbarlicher Beziehungen gehalten wäre, eine ausländische Person wieder rückzuübernehmen. In aller Regel wird die Korrespondenzadresse im Heimatland der ausländischen Person liegen, weil nur dieses Land verpflichtet ist, den eigenen Staatsangehörigen bei sich aufzunehmen.

2. Formelles

Am 4. Dezember 1995 hat der Bundesrat die «Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer» (Totalrevision) zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-NR) hat die Vorlage vorberaten und am 9. Januar 1997 dem Plenum überwiesen. Der bundesrätliche Entwurf zum Kapitel 5 des Asylgesetzes hält hinsichtlich der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht in den Grundsätzen an der bisherigen Regelung fest.

Während den Sitzungen der SPK-NR gingen keine Änderungsanträge zum Artikel 82 (Auszahlung der Sicherheitsleistung) im Sinne der Motion ein. Der Bundesratsentwurf zu diesem Artikel wurde in der Folge gutgeheissen. Voraussichtlich wird die Vorlage in der Sommersession vom Nationalrat behandelt. Allfällige Änderungsvorschläge im Sinne der Motion könnten noch vom Parlament oder von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR) eingebracht werden.

Die Weichen für eine allfällige Änderung im Bereich der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht sind gestellt. Es liegt nun in der Hand des Parlamentes, allenfalls gewünschte und notwendige Anpassungen vorzunehmen. Ein zweigleisiges Vorgehen, einerseits mittels Motion, andererseits mittels Beratungen des Parlamentes zur Totalrevision, ist nicht sinnvoll. Die Annahme der Motion würde die Entschiede des Parlamentes präjudizieren. Im Sinne eines transparenten Vorgehens beantragt der Bundesrat, die Motion abzulehnen und allfällige Änderungen im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens vorzunehmen.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

Fankhauser Angelina (S, BL): Ich habe es für einmal relativ einfach, weil die Anliegen der Motion inzwischen mindestens teilweise in das Gesetz aufgenommen worden sind. Ich behaupte aber, dass wir damit die Probleme mit diesen Sicherheitsleistungen leider noch lange nicht erledigt haben. Sicher haben Sie anhand der erhaltenen Papiere festgestellt, dass ich eine einfache Anfrage (98.1198) eingereicht habe. Die Beantwortung dieser einfachen Anfrage zeigt, dass noch sehr viele Probleme existieren; sie haben weniger mit der Wirkungsklausel als vielmehr mit dem Institut der Sicherheitsleistung zu tun. Es gibt nach wie vor enorme Rückstände. Das Ganze ist sehr undurchsichtig. Es ist immer noch nicht klar, wie die Leute, die Geld abliefern mussten und ein Guthaben haben, später, wenn sie das Land verlassen haben, zu ihrem Geld kommen. Es fragt sich auch, wieviel Leute – aus dem Kosovo z. B. – wie lange warten müssen, bis sie das Guthaben beanspruchen können, wenn sie die Bedingungen, die jetzt in einer Verordnung festgeschrieben sind, nicht erfüllen können.

Ich habe dieses Thema in der Geschäftsprüfungskommission thematisiert. Wir werden im Mai darüber sprechen, deshalb kann ich im Moment auf eine Diskussion verzichten. Ich bedaure aber, dass die neue und junge Bundesrätin eine so schwere Last wird übernehmen müssen, weil ich glaube, dass das Bundesamt für Flüchtlinge die Problematik von Anfang an unterschätzt hat. Dies gilt übrigens auch für meine Kollegen und Kolleginnen, die das wollten. Wir haben zwar ein Konto eingeführt – und das zeigt sich genau gleich bei der

zweiten Säule und bei der AHV –, doch bei jemandem Geld abziehen, heisst noch nicht, dass wir alles geregelt haben. Die Verwaltung dieser Gelder verpflichtet uns zur Sorgfalt, und diese Sorgfaltspflicht wurde sehr wahrscheinlich ein wenig zu leger wahrgenommen.

Weil diese Motion zwei Jahre alt ist, ist sie bereits unter die Guillotine geraten. Aber damit alles in Ordnung geht, ziehe ich sie auch formell zurück.

Zurückgezogen – Retiré

97.3149

Motion Bühlmann Bekämpfung des Menschenhandels Motion Bühlmann Lutte contre la traite des blanches

Wortlaut der Motion vom 20. März 1997

Ich bitte den Bundesrat, gesetzliche Bestimmungen im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) und in der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) einzuführen, welche bei Anzeichen von Menschenhandel die Wegweisung von Opfern von Menschenhandel für drei Monate aussetzt.

Texte de la motion du 20 mars 1997

Je charge le Conseil fédéral d'introduire dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et dans l'ordonnance limitant le nombre des étrangers des dispositions légales qui permettent, en cas de soupçon de traite des blanches, de surseoir de trois mois à l'expulsion des victimes de ce trafic.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aepli, Aguet, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Béguelin, Chiffelle, Diener, Dormann, Fasel, Fässler, Fehr Lisbeth, Gadiant, Goll, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Langenberger, Leemann, Leuenberger, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Samuel, Müller-Hemmi, Nabholz, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, von Allmen, von Felten, Wiederkehr, Zapfl (51)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Eine wirksame Bekämpfung von Frauenhandel ist nur durch die Mithilfe von Opfern und Zeuginnen möglich. Ihr Aufenthaltsrecht ist aber ungesichert, das Artistinnenvisum gestattet nur einen achtmonatigen Aufenthalt in der Schweiz, wobei nur ein Monat ohne Erwerbstätigkeit erlaubt ist. Bei einer Strafklage verlieren die Frauen meist umgehend ihre Arbeitsstelle. Diese prekäre Situation führt dazu, dass die Betroffenen nicht zur Zusammenarbeit mit den Strafvollzugsbehörden bereit sind.

Für eine wirksame Bekämpfung, Verfolgung und Bestrafung des Menschenhandels ist es unabdingbar, dass die Opfer und die Zeugen von Menschenhandel anwesend sind und bei der Aufklärung mithelfen können. Das bedingt entsprechende Massnahmen beim Aufenthaltsrecht.

In den Niederlanden wurde 1988 eine Gesetzesnovelle eingeführt, welche die Wegweisung bereits beim Vorliegen geringster Hinweise darauf, dass es sich bei der betroffenen Frau um ein Opfer von Menschenhandel handeln könnte, für drei Monate ausgesetzt. In dieser Zeit ist es der betroffenen Frau möglich, frei und ohne Furcht vor Ausweisung zu entscheiden, ob sie Anzeige erstatten will. Entscheidet sie sich für die Einreichung einer Strafanzeige wegen Menschenhandels,

so hat sie grundsätzlich Anspruch auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltsbewilligung für die Dauer des Strafverfahrens. Zeugen in Strafverfahren wegen Menschenhandel kann ebenfalls eine befristete Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn deren Anwesenheit als notwendig für das Verfahren angesehen wird.

Das «Niederländische Modell» könnte als Vorbild für eine entsprechende Anag- bzw. BVO-Revision dienen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Mai 1997

Rapport écrit du Conseil fédéral du 28 mai 1997

Bereits heute bestehen grundsätzlich die genügenden gesetzlichen Grundlagen, um Opfern von Menschenhandel im Sinne von Artikel 196 des Strafgesetzbuches oder von Schlepperorganisationen bis zur Beendigung eines Strafverfahrens den Aufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen. Gemäss Artikel 36 BVO können nichterwerbstätigen Ausländern Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden, wenn wichtige Gründe es gebieten. Ferner bietet Artikel 13 Buchstabe f BVO die Möglichkeit, Erwerbstätigen eine Bewilligung ausserhalb der Kontingente zu erteilen, falls ein schwerwiegender persönlicher Härtefall gegeben ist. Auch bei Opfern von anderen Straftaten ist eine Bewilligungserteilung grundsätzlich möglich.

Bei Cabaretttänzerinnen besteht nach Ablauf ihrer in der Regel achtmonatigen Bewilligung keine absolute Ausreisepflicht. Ferner steht es den Kantonen frei, einer Cabaretttänzerin im Einzelfall einen längeren erwerbslosen Aufenthalt zu bewilligen.

Grundsätzlich sind die Kantone für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen zuständig, die in gewissen Fällen der Zustimmung durch den Bund bedürfen. Bis zu welchem Stadium einer Strafuntersuchung die Anwesenheit eines Opfers oder Zeugen notwendig ist, beurteilen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden bzw. Gerichte.

Das geltende Recht räumt Ausländern nur in wenigen Fällen einen eigentlichen Rechtsanspruch auf eine Bewilligung ein. So hat unter anderem der ausländische Ehegatte eines Schweizer Bürgers (Art. 7 Anag) oder eines Ausländers mit Niederlassungsbewilligung (Art. 17 Anag) Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Der Bundesrat erachtet es angesichts der bereits bestehenden rechtlichen Instrumente nicht als notwendig, ein spezielles Aufenthaltsrecht für Opfer oder Zeugen von Menschenhandel zu schaffen. Im übrigen haben auch die EU-Staaten an der Ministerkonferenz vom 24. bis 26. April 1997 in Den Haag auf die Empfehlung an ihre Mitgliedstaaten verzichtet, Opfern von Menschenhandel ein eigentliches Aufenthaltsrecht zu gewähren.

Die Anliegen der Motionärin, die wirksame Bekämpfung, Verfolgung und Bestrafung des Menschenhandels durch eine Anwesenheitsregelung für Opfer und Zeugen sicherzustellen, können die Kantone durch das bestehende Recht umfassend wahrnehmen. Die Zentralstellendienste des Bundesamtes für Polizeiwesen werden zurzeit ausgebaut. Dabei bildet unter anderem eine verbesserte Bekämpfung des Menschenhandels durch verstärkte Koordinierung zwischen den Kantonen durch den Bund einen Schwerpunkt.

Der Bundesrat erklärt sich jedoch bereit, diesen Fragenkomplex im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Uno-Konvention von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und der Umsetzung des Aktionsplans der Weltfrauenkonferenz von Peking einer erneuten Prüfung zu unterziehen.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Bühlmann Cécile (G, LU): Es ist ein schwieriges Thema, das ich Ihnen zu unterbreiten habe. Ich reichte vor gut zwei Jahren eine Reihe von Vorstössen zum ganzen Problemkreis

Frauenhandel, Prostitution, Cabarettänzerinnen ein. Erneut aufmerksam geworden auf die unzureichende Rechtslage und den dringenden Handlungsbedarf war ich durch das von der Caritas herausgegebene Buch «Tänzerinnen und Heiratsmigrantinnen». Was sich in diesem Bereich abspielt, kann mit Fug und Recht als Menschenhandel bezeichnet werden. Wenn die Opfer dieses Menschenhandels nicht nur Frauen und die Nutzniesser dieser Situation nicht Männer wären, dann wäre aus diesem Sklavenhandel schon längst ein öffentlicher Skandal geworden, dem mit rigorosen Mitteln ein Riegel vorgeschoben worden wäre.

Frauenhandel ist nebst dem Drogengeschäft eine der lukrativsten Einnahmequellen für alle Mafiosi dieser Welt und spielt sich in einem Milieu unglaublicher Menschenverachtung und Gewalt ab. Frauen werden wie Ware in den einschlägigen Etablissements herumgeschoben, sie werden vergewaltigt, zur Prostitution gezwungen, eingesperrt, ihrer Papiere beraubt und sind ihren mafiosen Zuhältern auf Geheiß und Verderb ausgeliefert. Anzeigen gegen diese Machenschaften gibt es praktisch keine, da diese Frauen von Angst terrorisiert und rechtlich praktisch schutzlos sind. Mit meinen Vorstössen habe ich versucht, auf verschiedenen Ebenen dagegen anzugehen.

1. Zum Inhalt der Motion: Frauen, die Opfer von Menschenhandel sind, sollen durch eine dreimonatige Schonfrist vor der Wegweisung geschützt werden, damit sie überhaupt gegen die Zuhälter und Menschenhändler vorgehen können, ohne sofort ihre eigene Ausweisung riskieren zu müssen. Die Frauen verfügen häufig nicht über gültige Papiere, da sie von den Zuhältern aufgrund falscher Angaben in die Schweiz gelockt worden sind und die Rechtslage hier nicht kennen.

2. Frauen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind und sich dagegen durch eine Anzeige wehren, sollen vor Repressalien in ihren Herkunftsländern geschützt werden, denn häufig stammen die Zuhälter aus ihren Herkunftsländern. Das geschieht am besten dadurch, dass man diese Frauen nicht ausweist und ihnen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. Das wäre zwar nach Artikel 14a Absatz 4 Anag theoretisch möglich. Dieser lautet nämlich: «Der Vollzug (der Wegweisung) kann insbesondere nicht zumutbar sein, wenn er für den Ausländer» – in diesem Fall geht es um eine Ausländerin – «eine konkrete Gefährdung darstellt.» Damit ist explizit die Gefährdung im Herkunftsland gemeint. Das BFF hat von keinem Fall Kenntnis, in dem aufgrund von Menschenhandel eine solche Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde. Das muss doch den Bundesrat stutzig machen, denn es heisst nichts anderes, als dass die betroffenen Frauen es nicht wagen, eine Anzeige zu machen und ein Gesuch um Aufenthalt aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls zu stellen.

Werfen wir einen Blick über die Grenze. Wie in meiner Motion begründung festgehalten, gibt es in den Niederlanden seit 1988 eine Gesetzesnovelle, die genau meinem Vorstoss entspricht: Personen, bei denen der Verdacht besteht, sie könnten Opfer von Menschenhandel sein, sind für die Dauer des Strafverfahrens vor Ausweisung geschützt. Das gleiche gilt für Zeugen eines Strafverfahrens wegen Menschenhandels.

Herr Bundesrat, wissen Sie, dass es seit dem 1. Januar 1998 auch in unserem Nachbarland Österreich im neuen Fremdenengesetz eine neue Bestimmung gibt, die genau meinem Vorstoss entspricht? «Im Falle strafbarer Handlungen (gemäss österreichischem Strafgesetzbuch, Paragraph 217), darf Zeugen zur Gewährleistung der Strafverfolgung sowie Opfern von Menschenhandel zur Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche gegen die Täter eine solche Aufenthaltsbewilligung für die erforderliche Dauer erteilt werden.»

Herr Bundesrat, Sie haben im Mai 1997 als Antwort auf meine Motion geschrieben, die Rechtsgrundlage sei genügend, deshalb akzeptierten Sie meine Motion nur in Form eines Postulates. Sie sagen also, ein Postulat genüge, um meinem Anliegen nachzukommen. Sie haben aber damals geschrieben, dass Sie bereit seien, diesen Fragenkomplex im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Uno-Konvention von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der

Frau und der Umsetzung des Aktionsplanes der Weltfrauenkonferenz von Peking einer erneuten Prüfung zu unterziehen.

1. Seit dem Mai 1997 sind fast zwei Jahre vergangen. Darf ich Sie fragen, was in dieser Zeit diesbezüglich genau unternommen worden ist? Gibt es konkrete Aufträge, um das in meiner Motion geschilderte Problem einer Lösung zuzuführen?

2. Innert welcher Frist kann ich damit rechnen, dass das wirklich auch umgesetzt wird, was da allenfalls in Auftrag gegeben wurde?

3. Könnten Sie sich vorstellen, dass eine Variante analog zu Österreich auch in der Schweiz Praxis werden würde?

Falls diese Fragen von Ihnen befriedigend beantwortet werden, könnte ich mich allenfalls bereit erklären, der Umwandlung meiner Motion in ein Postulat zuzustimmen. Ich werde Ihnen gerne den Gesetzestext aus Österreich übergeben; wir könnten ja auch von anderen lernen, wenn sie Gutes tun.

Koller Arnold, Bundesrat: Wir haben in unserer schriftlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass wir den ganzen aufgeworfenen Fragenkomplex im Zusammenhang mit der Umsetzung des Aktionsplanes der Weltfrauenkonferenz von Peking einer erneuten Prüfung unterziehen und dass wir den Aktionsplan für die Schweiz am 1. März dieses Jahres im Bundesrat verabschiedet haben. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Federführung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann ist damit beauftragt worden, die Implementierung zu begleiten und eine regelmässige Standortbestimmung vorzunehmen. Der Aktionsplan für die Schweiz enthält unter anderem folgende Massnahmen:

1. die rechtliche Situation und die Information von ausländischen Cabarettänzerinnen verbessern – das ist die Massnahme 8;

2. Ausländerinnen ohne ständige Aufenthaltsbewilligung besser vor Gewalt schützen; auf dieses Problem werden wir morgen im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiative Goll (96.461) noch eingehen;

3. eine Expertinnengruppe einsetzen, welche zum Schutz von Ausländerinnen, die Opfer von Gewalt werden und keinen permanenten Aufenthaltsstatus in der Schweiz haben, zusätzliche Massnahmen prüft;

4. den Frauenhandel durch die Verbesserung der rechtlichen Situation der Opfer bekämpfen.

Das ist der Aktionsplan, den der Bundesrat am 1. März verabschiedet hat, und das ist der Grund, weshalb wir Sie bitten, sich mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden zu erklären.

Bühlmann Cécile (G, LU): Dass Sie diese interdepartementale Arbeitsgruppe tatsächlich beauftragt haben, all diese Probleme zu lösen, tönt gut, Herr Bundesrat, und ich hoffe, dass die Probleme endlich im Sinne meiner Motion angegangen werden. Deshalb kann ich mich mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden erklären. Ich finde es aber etwas komisch, dass Sie die parlamentarische Initiative Goll erwähnt haben, die wir morgen behandeln, nachdem Sie ja genau diese Initiative ablehnen. Das hat mich in Ihrer Antwort etwas stutzig gemacht, aber wir können ja morgen inhaltlich darüber streiten.

Koller Arnold, Bundesrat: Frau Bühlmann, ich möchte nicht sagen, wir sehen uns bei Philippi wieder, sondern wir sehen uns schon morgen wieder. Der Bundesrat lehnt die Initiative Goll nicht tel quel ab, er möchte das Anliegen einfach im Rahmen der Anag-Revision lösen. Die Anag-Revision wird noch Ende dieses Jahres in die Vernehmlassung gehen.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

97.3148

Interpellation Bühlmann
Schutz vor Menschenhandel
Interpellation Bühlmann
Lutte contre la traite des blanches

Wortlaut der Interpellation vom 20. März 1997

Opfer von Menschenhandel müssen häufig mit Repressalien in ihren Herkunftsländern rechnen, wenn sie sich entschliessen, eine Strafanzeige einzureichen. Das führt dazu, dass sie häufig auf eine Strafanzeige verzichten und so die Aufklärung, Verfolgung und Bestrafung von Menschenhandel nicht möglich ist.

Ich bitte deshalb den Bundesrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Gilt Artikel 14a Absatz 4 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag), «Der Vollzug kann insbesondere nicht zumutbar sein, wenn er für den Ausländer eine konkrete Gefährdung darstellt», auch für Opfer von Menschenhandel, die sich für eine Strafanzeige entschlossen haben?

2. Wäre er bereit, eine explizite Regelung auf Gesetzesstufe für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für Opfer von Menschenhandel, für welche die Wegweisung aus der Schweiz eine schwere Notlage bedeutet, zu schaffen?

Texte de l'interpellation du 20 mars 1997

Les victimes de la traite des blanches doivent souvent s'attendre à des représailles dans leur pays d'origine si elles se décident à porter plainte. Elles y renoncent donc souvent, si bien qu'il est impossible d'établir les faits, d'entamer des poursuites et de punir les coupables.

Je prie par conséquent le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. L'article 14a alinéa 4 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers («L'exécution ne peut pas être raisonnablement exigée si elle implique une mise en danger concrète de l'étranger») s'applique-t-il aussi aux victimes de la traite des blanches qui ont décidé de porter plainte?

2. Le Conseil fédéral serait-il prêt à réglementer explicitement, au niveau de la loi, l'octroi d'autorisations de séjour aux victimes de la traite des blanches, que l'expulsion de Suisse expose à des conséquences dramatiques?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Béguelin, Berberat, Chiffelle, Diener, Dormann, Fasel, Fässler, Fehr Lisbeth, Gadiant, Goll, Gross Jost, Grossenbacher, Hafner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Langenberger, Lee-mann, Leuenberger, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Samuel, Müller-Hemmi, Nabholz, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, von Allmen, von Felten, Wiederkehr, Zapf (53)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Die Urheberin verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Mai 1997

Rapport écrit du Conseil fédéral du 28 mai 1997

1. Gemäss Artikel 14a Anag verfügt das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) die vorläufige Aufnahme, wenn der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Wesentlich bei der Prüfung der Frage der Zumutbarkeit ist der Umstand, dass einzig die Situation im Heimatland der gesuchstellenden Person für die Beurteilung

der Gefährdung massgebend ist. Eine konkrete Gefährdung ist immer unter dem Gesichtspunkt des Einzelfalles zu beurteilen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Frage der Schutzwillingkeit bzw. -fähigkeit des Heimatstaates. Mit anderen Worten: Ist eine Person, die Strafanzeige gegen eine Schlepperorganisation eingereicht hat, aufgrund von Repressalien dieser Organisation nachweislich gefährdet und kann (oder will) der Staat die Person nur unzureichend schützen, kann eine konkrete Gefährdung gegeben sein und durch das BFF eine vorläufige Aufnahme verfügt werden. Das BFF hat von keinem konkreten Fall im Sinne der Interpellation Kenntnis.

2. Bereits heute bestehen genügende gesetzliche Grundlagen, um Opfern von Menschenhandel im Sinne von Artikel 196 des Strafgesetzbuches oder von Schlepperorganisationen bis zur Beendigung eines Strafverfahrens den Aufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen. Gemäss Artikel 36 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) können nichterwerbstätigen Ausländern Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden, wenn wichtige Gründe es gebieten. In der Praxis wird dieser Artikel etwa für Bewilligungen zwecks Vorbereitung der Heirat oder medizinischer Behandlung angewendet, wenn die Vorbereitungszeit oder die Behandlungsdauer den bewilligungsfreien Aufenthalt überschreitet. Ferner bietet Artikel 13 Buchstabe f BVO die Möglichkeit einer Bewilligungserteilung ausserhalb der Kontingente, falls ein schwerwiegender persönlicher Härtefall gegeben ist. Es handelt sich hier um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der durch die Rechtsprechung des Beschwerdedienstes EJPD und des Bundesgerichtes konkretisiert wurde. Die Zuständigkeit für die Erteilung einer Bewilligung liegt in beiden Fällen bei den Kantonen. Die Kantone sind ebenfalls zuständig für die Verweigerung oder den Widerruf einer Bewilligung, die damit in der Regel verbundene Weg- oder Ausweisung und deren Vollzug. Aus diesen Gründen besteht nach Ansicht des Bundesrates für eine explizite Regelung auf Gesetzesstufe grundsätzlich keine Notwendigkeit. Er erklärt sich jedoch bereit, diesen Fragenkomplex im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Uno-Konvention von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und der Umsetzung des Aktionsplans der Weltfrauenkonferenz von Peking einer erneuten Prüfung zu unterziehen.

Präsidentin: Nach der Behandlung der Motion Bühlmann ist auch diese Interpellation erledigt.

97.3467

Postulat Weber Agnes
Ausweisung von Ausländern
mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung
Postulat Weber Agnes
Expulsion d'étrangers
titulaires d'un permis humanitaire

Wortlaut des Postulates vom 8. Oktober 1997

Der Bundesrat wird aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Kantonen im Falle betroffener Ausländer mit humanitären Aufenthaltsbewilligungen (vor allem B-Bewilligungen) die Zumutbarkeit einer allfälligen Ausweisung infolge Arbeitslosigkeit oder Bedürftigkeit systematisch, individuell und sorgfältig zu überprüfen, damit das völkerrechtliche Non-refoulement-Gebot nicht verletzt wird. Der Bundesrat wird überdies aufgefordert, die Kantone anzuhalten, die Ausweisung von allen anderen arbeitslosen Ausländern mit Aufenthaltsbewilligung (B- und C-Bewilligung) im Sinne des Gesetzgebers und der bundesrichterlichen Praxis nur mit äusserster Zurückhaltung und als Ultima ratio vorzunehmen.

Texte du postulat du 8 octobre 1997

Le Conseil fédéral, afin que le principe du non-refoulement inscrit dans le droit des gens ne soit pas bafoué, est invité, en collaboration avec les cantons, à vérifier systématiquement, minutieusement et dans chaque cas, si on peut raisonnablement exiger d'un étranger titulaire d'un permis humanitaire (surtout d'un permis B), ayant perdu son emploi ou se trouvant en état d'indigence, qu'il retourne dans son pays. En outre, il est prié d'inciter les cantons à ne procéder, conformément aux intentions du législateur et à la pratique du Tribunal fédéral, qu'avec une extrême réserve et, en dernier ressort, à l'expulsion des étrangers sans emploi au bénéfice d'une autorisation de séjour (B ou C).

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aguet, Baumann Stephanie, Borel, Burgener, Cavalli, de Dardel, Fankhauser, Günter, Herczog, Jutetz, Rechsteiner Paul, Ruffy, Semadeni, Strahm, Stump, Thanei, Vermot, von Felten, Widmer (19)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Wie der Bundesrat in der schriftlichen Stellungnahme zu einer Interpellation vom 13. November 1996 über die Ausweisung von Ausländern mit Aufenthaltsbewilligung schreibt, kann nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) ein Ausländer aus der Schweiz oder einem Kanton ausgewiesen werden, wenn er oder eine Person, für die er zu sorgen hat, der öffentlichen Wohltätigkeit fortgesetzt und erheblichem Masse zur Last fällt. Gemäss Absatz 2 dieser Bestimmung darf eine Ausweisung wegen fortgesetzter und erheblicher Fürsorgeabhängigkeit nur verfügt werden, wenn dem Ausgewiesenen die Heimkehr in seinen Heimatstaat möglich und zumutbar ist. Artikel 11 Absatz 3 bestimmt ferner, dass eine Ausweisung nur verfügt werden soll, wenn sie nach den gesamten Umständen als angemessen erscheint. Auch sollen bei der Ausweisung nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d unnötige Härten vermieden werden. Der Bundesrat schreibt weiter, das Bundesgericht habe eine Unterstützung während fünfzehn Jahren als erheblich erklärt, wobei auf die künftige Entwicklung der finanziellen Situation, unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Gesamtfamilie, Rücksicht zu nehmen sei. Des weiteren führt der Bundesrat aus, dass Kantone solche Ausweisungen nur als Ultima ratio anwenden würden.

Nun scheint es aber heute verschiedenorts gängige Praxis zu sein, dass relativ systematisch nach arbeitslosen Ausländern gesucht wird und Ausweisungen verfügt werden, auch wenn diese Personen seit Jahren hier gelebt und gearbeitet haben. Besonders problematisch ist dies für Ausländer (oft mit B-Bewilligungen), die aus humanitären Gründen Aufnahme fanden und deren Ausweisung sie an Leib und Leben gefährden könnte. Die Ausweisung aus einem Kanton kommt faktisch einer Ausschaffung ins Ursprungsland gleich, da jeweils die Ausweisung auf alle Kantone ausgedehnt wird und sämtliche Rekursmöglichkeiten ausgeschaltet sind.

Wie kommen Ausländer zu einer humanitären Aufenthaltsbewilligung? Die einen Personen erhielten eine «humanitäre Aufnahme», weil ihnen aufgrund ihrer Situation in der Schweiz eine Rückreise nicht zugemutet werden konnte, z. B. aus medizinischen Gründen oder weil Familien mit Schulkindern aufgrund langjähriger Anwesenheit in der Schweiz geraten wurde, das Asylgesuch zurückzuziehen und statt dessen eine humanitäre Regelung zu beantragen. So erhielten in den achtziger Jahren mittels einer sogenannten Härtefallregelung vor allem Tamilen eine Aufenthaltsbewilligung. Andere ehemalige Asylsuchende erhielten den Status der «vorläufigen Aufnahme», weil die Situation im Heimatland dermassen prekär erschien, dass ihnen eine Rückreise ebenfalls nicht zugemutet werden konnte. Diese beiden Personengruppen gelangten nach einer Übergangsfrist in den Besitz einer regulären Aufenthaltsbewilligung.

Wenn nun ehemalige Asylsuchende und andere Ausländer, die in der Regel schon jahrelang hier leben, infolge Arbeitslosigkeit ausgewiesen werden, so ist das aus menschenrechtlichen Gründen äusserst problematisch, weil unter Umständen

den die Situation im Herkunftsland unverändert schwierig ist, sich eventuell sogar noch verschlechtert hat. Hinzu kommt eine Entfremdung vom Herkunftsland: die Beziehungen sind abgebrochen, die Kinder hier auf die Welt gekommen, sprechen unsere Sprache, die Familie ist in unser Land integriert. Bundesrat und Kantone müssen sich dafür einsetzen, dass Artikel 10 Anag nur in absoluten Ausnahmefällen zur Anwendung gelangt, wie es der Absicht des Gesetzgebers und der bundesrichterlichen Praxis entspricht. Es muss eine Unterscheidung vorgenommen werden zwischen Personen mit regulären Aufenthaltsbewilligungen und jenen Personen, die aus humanitären Gründen zu einer solchen Bewilligung gekommen sind. Da die ursprüngliche Kompetenz, einen humanitären Aufenthalt zu bewilligen, beim Bund liegt, kann es nicht Sache der Kantone sein, gefährdete Menschen ungeprüft auszuschaffen. Das mindeste, was der Bund tun kann, ist die Zumutbarkeit einer allfälligen Wegweisung seriös und individuell zu überprüfen, wie er das bei abgewiesenen Asylsuchenden auch tut, um sicher zu gehen, dass das völkerrechtliche Non-refoulement-Gebot nicht verletzt wird. Die Kantone sind dazu kaum in der Lage, weil ihnen das spezifische Know-how und die personelle Infrastruktur fehlt. Aber auch die Kantone können sich aktiv dafür einsetzen, Hand zu bieten für eine Lösung, langjährig hier ansässige Ausländer, insbesondere jene, die gefährdet sind und aus humanitären Gründen hier sind, nicht einfach kalt ausschaffen, bloss weil sie arbeitslos sind. Es wäre im Sinne einer fairen Integrations- und Arbeitsmarktpolitik weit sinnvoller, hier ansässige ausländische Arbeitskräfte weiterzuqualifizieren und weiterzubilden, damit ihre Vermittlungsfähigkeit steigt, wie das mit einheimischen Arbeitslosen auch gemacht wird. Ich fordere den Bundesrat auf, in diesem menschenrechtlich heiklen Gebiet zusammen mit der Konferenz der kantonalen Polizeidirektionen eine angemessene und menschenwürdige Lösung zu erarbeiten.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Dezember 1997**Rapport écrit du Conseil fédéral du 8 décembre 1997*

In seiner schriftlichen Stellungnahme zur Interpellation Keller vom 13. November 1996 hat der Bundesrat klar festgehalten, dass die Schweizer Wirtschaft auch in der heutigen Situation in einem hohen Mass auf ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angewiesen ist.

Wie eine kürzliche Umfrage des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA) ergeben hat, werden wenige Ausländerinnen und Ausländer, die arbeitslos geworden sind, aus der Schweiz aus- oder weggewiesen. Der relativ hohe Ausländeranteil sowohl bei den Bezüglern von Leistungen der Arbeitslosenversicherung als auch bei den Fürsorgeempfängern zeigt, dass diese Massnahmen nicht automatisch angewendet werden, wenn eine Langzeitarbeitslosigkeit vorliegt. Ein weiteres Indiz dafür ist die Tatsache, dass sich die ständige ausländische Wohnbevölkerung in den letzten Jahren stabilisierte, während in der wirtschaftlich schwierigen Phase der siebziger Jahre eine deutliche Abwanderung zu verzeichnen war. Zudem besitzen heute rund 73 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung eine unbefristete und nicht mit Bedingungen verbundene Niederlassungsbewilligung (Ausweis C). Wie in der obenerwähnten schriftlichen Stellungnahme zur Interpellation dargelegt wird, dürfen die kantonalen Behörden Niedergelassene nur ausweisen, wenn die durch die Praxis des Bundesgerichtes festgelegten hohen Anforderungen erfüllt sind. Im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Beschwerdeverfahren kann ihre Missachtung gerügt werden.

Bei einer Ausweisung von Niedergelassenen infolge Unterstützungsbedürftigkeit gemäss Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d Anag ist in jedem Einzelfall eine sorgfältige Interessenabwägung zwischen den öffentlichen Interessen und den Anliegen der betroffenen Personen geboten. Während sich bei unverschuldeter Unterstützungsbedürftigkeit grosse Zurückhaltung aufdrängt, soll die Ausweisung jedoch dort schneller verfügt werden können, wo die betroffene Person

die Notwendigkeit finanzieller Hilfe durch eigenes Verschulden verursacht hat.

Gemäss den Empfehlungen des BFA und des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Biga) aus den Jahren 1992 und 1993 werden die Aufenthaltsbewilligungen (Ausweis B) durch die dafür zuständigen kantonalen Behörden während der Dauer der Bezugsberechtigung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung in aller Regel verlängert. Eine spätere Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung wegen einer erheblichen Fürsorgeabhängigkeit wird ebenfalls nur nach sorgfältiger Überprüfung des Einzelfalls angeordnet. Massgebend ist dabei insbesondere die familiäre Situation und die bisherige Aufenthaltsdauer. Den betroffenen Personen wird allenfalls eine angemessene Frist eingeräumt, um eine neue Arbeitsstelle zu finden. Diese Grundsätze gelten auch bei ehemaligen Asylbewerbern, die aus humanitären Gründen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Die Anwesenheit dieser Ausländerinnen und Ausländer wird nicht mehr durch das Asylgesetz geregelt, sie unterstehen deshalb den allgemeinen Bestimmungen des Ausländerrechts.

Arbeitslose Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz sind den Schweizern bezüglich der Leistungen der Arbeitslosenversicherung prinzipiell gleichgestellt. Dies gilt namentlich auch für die Arbeitsvermittlungs- und Umschulungsmassnahmen sowie die Beschäftigungsprogramme. Ausländerinnen und Ausländer besitzen jedoch kein uneingeschränktes Anwesenheitsrecht. Die für die Bewilligungserteilung zuständigen kantonalen Behörden haben, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen und der völkerrechtlichen Verträge, die Möglichkeit, im Rahmen ihres Ermessens eine Aus- oder Wegweisung anzuordnen. Wie bereits dargestellt, werden diese Massnahmen nur zurückhaltend angewendet. Die Bundesbehörden dürfen zwar eine kantonale Bewilligungserteilung von ihrer Zustimmung abhängig machen, sie können jedoch die Kantone grundsätzlich nicht zur Zulassung einzelner Ausländer verpflichten. Diese Bundeskompetenz besteht lediglich bei anerkannten Flüchtlingen und bei vorläufig Aufgenommenen.

Der kantonale Wegweisungsentscheid verpflichtet nur zur Ausreise aus dem jeweiligen Kantonsgebiet. Das BFA dehnt diesen Wegweisungsentscheid in der Folge regelmässig auf das ganze Gebiet der Schweiz aus, sofern kein anderer Kanton zur Aufnahme der betroffenen Personen bereit ist. Gemäss Bundesgericht muss das BFA dabei aber prüfen, ob allenfalls Gründe für die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme vorliegen könnten. Sie wird namentlich dann angeordnet, wenn der Vollzug einer Wegweisung wegen eines Verstosses gegen das völkerrechtliche Non-refoulement-Gebot der Flüchtlingskonvention oder gegen das Verbot einer unmenschlichen Behandlung nach Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention unzulässig oder aus anderen Gründen nicht zumutbar ist. Im Gegensatz zur Zulassung in einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall (Art. 13 Bst. f der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer; BVO; SR 823.21) sind nach dem Willen des Gesetzgebers bei der Prüfung der Unzumutbarkeit der Wegweisung nicht die persönlichen Verhältnisse der Ausländerinnen oder der Ausländer in der Schweiz von entscheidender Bedeutung, sondern die Situation, die sich im Fall des Wegweisungsvollzugs im Heimatland für die Betroffenen ergeben würde (BBl 1990 II 668f.). In Zweifelsfällen wird ein Bericht des Bundesamtes für Flüchtlinge eingeholt. Sowohl gegen die kantonale Wegweisungsverfügung als auch gegen die Ausdehnungsverfügung des BFA können Rechtsmittel ergriffen werden, die eine umfassende Überprüfung jedes Einzelfalles ermöglichen.

Die aus humanitären Gründen an ehemalige Asylbewerber erteilten Aufenthaltsbewilligungen wurden nur in wenigen Fällen wegen langandauernder Fürsorgeabhängigkeit nicht mehr verlängert. Wie dargelegt, besteht hier aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Kompetenzverteilung ein Ermessensspielraum der zuständigen kantonalen Behörden. Im Rahmen ihrer Aufgaben haben sowohl das BFA als auch das Biga die kantonalen Behörden auf die vorliegende Problema-

tik aufmerksam gemacht. Bei Bedarf können diese Ämter erneut tätig werden. Angesichts dieser Ausgangslage besteht keine Veranlassung für weitere Massnahmen.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

Weber Agnes (S, AG): Nach Artikel 10 Anag kann ein Ausländer oder eine Ausländerin aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn diese Person der öffentlichen Wohltätigkeit fortgesetzt und in erheblichem Masse zur Last fällt. Eine solche Ausweisung darf im Sinne einer Ultima ratio nur verfügt werden, wenn sie angemessen erscheint, keine unnötigen Härten entstehen und dem oder der Ausgewiesenen die Heimkehr in den Heimatstaat möglich und zumutbar ist.

Ich persönlich finde es eines Rechtsstaates unwürdig, wenn ausländische Mitbürger und Mitbürgerinnen, die seit fünf, zehn, fünfzehn, zwanzig Jahren hier leben und von uns als Arbeitskräfte geholt und benutzt worden sind, im Falle von Armut einfach weggewiesen werden. Statt sie auszuweisen, sollten wir hier ansässige Arbeitskräfte besser integrieren und weiterbilden, bevor es zu einer allfälligen Arbeitslosigkeit und Fürsorgeabhängigkeit kommt. Im internationalen Vergleich sind wir ein Land, in dem die ausländischen Mitbürger und Mitbürgerinnen überdurchschnittlich stark von Weiterbildungsmassnahmen ausgeschlossen sind.

Der Bundesrat stimmt mir zu, dass diese Gesetzesbestimmung auch aufgrund von Bundesgerichtsentscheiden nur in Ausnahmefällen angewendet werden sollte. Leider halten sich nicht alle Kantone an die restriktive Absicht des Gesetzes. Es ist mir z. B. bekannt, dass die Fremdenpolizei eines Kantons die Sozialbehörde angewiesen hat, ihr ausländische Fürsorgeabhängige zu melden. So hätte ein Mann ausgewiesen werden sollen, der seit 14 Jahren in der Schweiz lebt und im Besitz einer unbefristeten Niederlassungsbewilligung C ist. Als er arbeitslos geworden war, erhielt er in Folge psychischer Probleme eine IV-Rente, die vom Sozialamt aufgestockt werden musste, da sie nicht existenzsichernd war.

Herr Bundesrat Koller, hier sollten Sie das Gespräch mit den Kantonen suchen, damit die Gesetzespraxis besser respektiert wird. Es ist im übrigen beunruhigend, dass keine Daten über die Anzahl der Ausweisungen fürsorgeabhängiger Ausländer und Ausländerinnen vorliegen. Diese Zahlen könnten Sie erheben lassen, damit die Lücke des Nichtwissens beziehungsweise Nichtwissenwollens geschlossen wird.

Eine zusätzliche Schwierigkeit bedeutet eine solche Ausweisungspraxis insbesondere für Ausländer und Ausländerinnen, die aus humanitären Gründen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Bei ihnen sollte das Bundesamt für Flüchtlinge und nicht der Kanton prüfen, ob eine Ausweisung zumutbar ist und das völkerrechtliche Non-refoulement-Gebot nicht verletzt wird. Gerade bei Menschen, die aus humanitären Gründen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, ist nicht einzusehen, weshalb sie nach einigen Jahren in ihrem Herkunftsland weniger gefährdet sein sollten.

Mir ist gerade letzte Woche ein Fall bekannt geworden, in dem ein zwanzigjähriger Kurde, der seit Kindsbeinen in der Schweiz lebt, infolge Fürsorgeabhängigkeit seiner weggewiesenen Familie, die die Türkei übrigen bereits wieder verlassen hat, nachfolgen soll, obwohl er, als Sohn geflohener Kurden und der türkischen Sprache nicht mächtig, im Militärdienst grössten Schikanen ausgesetzt sein wird.

Auch hier, Herr Bundesrat, stimmen Sie mir im Prinzip zu und verlangen, dass in Zweifelsfällen ein Mitbericht des Bundesamtes für Flüchtlinge eingeholt wird, obwohl die betroffenen Personen nicht mehr unter das Asylgesetz fallen. Die einzige Differenz zwischen Ihnen und mir, Herr Bundesrat, besteht darin, dass meiner Ansicht nach nicht nur sogenannte «Zweifelsfälle» überprüft werden sollten, sondern alle Fälle, in denen einst eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen erteilt worden ist.

Da das Bundesamt für Ausländerfragen sowieso bei jeder Wegweisung diese auf alle anderen Kantone ausdehnt, wäre es doch ein leichtes, gleichzeitig nachzuprüfen, ob eventuell

aufgrund einer Länderliste jeweils ein Mitbericht beim Bundesamt für Flüchtlinge eingeholt worden ist oder nicht. Das müsste beispielsweise bei sämtlichen Menschen aus Sri Lanka der Fall sein. Ihnen wurde vor einigen Jahren geraten, dass Asylgesuch zugunsten einer Aufenthaltsbewilligung zurückzuziehen.

Ich verstehe nicht, dass der Bundesrat mein Postulat, dem er über weite Strecken zustimmt, nicht entgegennehmen will. Wenn Sie dieses Postulat überweisen, sorgen Sie dafür, dass in jedem ehemals humanitär geregelten Fall seriös geprüft werden muss, ob eine Ausweisung infolge Fürsorgeabhängigkeit zumutbar ist oder nicht. Ich meine, das ist ein rechtsstaatliches Minimum.

Schmid Odilo (C, VS): Der Bundesrat nimmt zum Postulat Weber Agnes sehr ernsthaft Stellung. Den Ausführungen von Frau Weber habe ich nichts beizufügen; ich bin mit ihr einer Meinung. Ich entnehme der Stellungnahme des Bundesrates die grosse Anteilnahme, mit der Herr Bundesrat Koller und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Problem der Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern, die arbeitslos und allenfalls unterstützungspflichtig geworden sind, prüfen – getreulich nach der Maxime: «Quidquid agis prudenter agas et respice finem.»

Um so mehr erstaunt mich dann die Schlussfolgerung: Das Postulat soll abgelehnt werden. Es muss doch möglich sein und bleiben, dass in der heutigen Situation – ich denke an Kosovo, an die Türkei, an Kongo; Frau Weber hat die Situation in Sri Lanka angesprochen – in jedem Falle überprüft wird, ob eine Rückweisung überhaupt verantwortet werden kann, und zwar auf Bundesebene, verbindlich für alle Kantone.

Darum lade ich Sie ein, das Postulat Weber Agnes zu überweisen – ein Postulat, das nun wirklich moderat ist und das nicht sehr viele Menschen betrifft.

Koller Arnold, Bundesrat: In der Sache, Frau Weber, sind wir uns ja praktisch einig. Wir wissen, dass es offenbar nur in einem Kanton – soweit ich orientiert bin – einige problematische Fälle gab. Seit der Stellungnahme zu Ihrem Vorstoss durch den Bundesrat am 8. Dezember 1997 sind dem Bundesamt für Ausländerfragen keine neuen problematischen Fälle bekanntgeworden. Das Bundesamt für Flüchtlinge wird auch regelmässig angefragt, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine vorläufige Aufnahme erfüllt seien. Bestehen wichtige Anhaltspunkte, wonach eine Aus- oder Wegweisung aus der Schweiz das sowohl in der Flüchtlingskonvention als auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthaltene Non-refoulement-Prinzip verletzen würde, holt die zuständige Behörde eine Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge ein oder beantragt bei diesem Amt die vorläufige Aufnahme. Über die Zahl solcher Überprüfungen bei Personen, die früher wegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles eine persönliche Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, bestehen allerdings keine spezifischen Statistiken. Eine detailliertere statistische Erfassung dieser Fälle wird von den zuständigen Bundesämtern geprüft. Wenn es hier nämlich überhaupt etwas zu rügen gäbe, dann wären es die zuständigen kantonalen Behörden. Aber wie gesagt: Seit unserer Stellungnahme sind uns keine neuen problematischen Fälle zur Kenntnis gebracht worden. Das ist der einzige Grund, weshalb wir den Vorstoss abgelehnt haben.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates	48 Stimmen
Dagegen	48 Stimmen

*Mit Stichentscheid der Präsidentin wird das Postulat abgelehnt
Avec la voix prépondérante de la présidente le postulat est rejeté*

97.3482

Postulat Roth La Praille. Genfer Empfangsstelle für Asylsuchende

Postulat Roth La Praille. Centre d'enregistrement de Genève

Wortlaut des Postulates vom 9. Oktober 1997

Der Bundesrat wird ersucht, über den Betrieb der Empfangsstelle für Asylsuchende La Praille in Genf eine Untersuchung einzuleiten und einen Bericht vorzulegen.

Texte du postulat du 9 octobre 1997

Le Conseil fédéral est prié de faire une enquête et d'établir un rapport sur le fonctionnement du centre d'enregistrement de La Praille à Genève.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aeppli, Aguet, Bäumlin, Berberat, Borel, Burgener, de Dardel, Fankhauser, Goll, Grobet, Gross Andreas, Günter, Herczog, Hubmann, Jaquet, Jutzet, Maury Pasquier, Rennwald, Ruffy, Spielmann, Strahm, Stump, Thanei, Vermot, von Felten, Widmer, Zbinden (27)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Cela fait plusieurs mois déjà que le centre d'enregistrement pour requérants et requérantes d'asile (CERA) de La Praille à Genève est l'objet de critiques.

En effet, l'hiver passé, des requérants et requérantes d'asile se sont trouvés à la rue car les portes du CERA étaient fermées pour cause de fêtes, alors que la température était bien en dessous de zéro degré (cf. interpellations Maury Pasquier, 97.3043 et 97.3044).

Cet été, la terrasse du CERA a été entourée d'un mur («de la honte») de sorte à ce que les personnes du CERA devaient rester enfermées à l'intérieur (cf. question ordinaire urgente Roth, 97.1084). Ce geste a provoqué beaucoup d'émoi à Genève, émotion exprimée également par une résolution adoptée par le Grand Conseil genevois (R 339).

Le 28 juin 1997, des inconnus et inconnues ont détruit ce mur. Depuis cette date, les étrangères et étrangers résidant dans le CERA ne peuvent toujours pas se rafraîchir sur la terrasse qui reste endommagée et il n'est pas certain qu'une grille de protection, indispensable pour l'accès à la terrasse sans danger, sera posée.

En dernier lieu, l'on a pu apprendre par les journaux locaux qu'en 1995 un requérant d'asile est resté enfermé durant 53 jours dans ce centre. Sur recours, le Département fédéral de justice et police admet que l'ODR a commis une faute en ne soumettant pas ce requérant aux autorités cantonales compétentes en vue d'un refoulement (mesures de contrainte). Mais ce même département prétend que des centres d'enregistrement sont des centres ouverts et ne peuvent, de ce fait, être assimilés à des lieux de détention (avec respect de l'art. 5 CEDH). Selon les autorités fédérales, les restrictions imposées par le règlement de maison édicté par l'ODR sont parfaitement compatibles avec le principe de la liberté personnelle.

Malgré ces affirmations du Département fédéral de justice et police, nous avons l'impression que la gestion du CERA s'apparente plus à celle d'une prison qu'à celle d'un centre censé faciliter et raccourcir des procédures administratives à des personnes a priori non criminelles et dans des circonstances plutôt difficiles.

Pour gérer un centre d'enregistrement, une certaine rigueur est vraisemblablement de mise, mais elle doit être cumulée avec un sentiment d'humanisme. De plus, les droits de la personne humaine doivent dans tous les cas être respectés.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 25. Februar 1998

Rapport écrit du Conseil fédéral

du 25 février 1998

Le CERA à Genève fait partie de la structure de l'Office fédéral des réfugiés, dont la base juridique est fixée à l'article 14 de la loi sur l'asile. Le Conseil fédéral a déjà précisé, dans sa réponse à l'interpellation Maury Pasquier (97.3044) du 4 mars 1997, que la marge de manoeuvre du personnel des centres d'enregistrement dans l'accomplissement de leurs tâches était restreinte. La conduite et l'application des dispositions en vigueur sont gérées par des directives et des lignes directrices qui sont définies et émises par la Direction de l'office fédéral ou par la Division Entrée et centres d'enregistrement.

Le développement du postulat fait état des problèmes survenus dans l'accueil des requérants d'asile durant les fêtes de fin d'année 1996. Dans sa réponse à l'interpellation Maury Pasquier (97.3044) du 4 mars 1997, le Conseil fédéral s'est exprimé de manière exhaustive sur les circonstances qui ont entraîné cette situation. A cette occasion, il a ordonné à l'Office fédéral des réfugiés d'informer à l'avenir les cantons concernés assez tôt des heures de fermeture des centres d'enregistrement durant les périodes de fêtes. Pour 1997, l'office fédéral compétent s'est acquitté de cette tâche au début du mois de novembre.

En ce qui concerne la construction d'un mur sur la terrasse du CERA, l'office fédéral n'est, comme l'a indiqué le Conseil fédéral dans sa réponse à la question ordinaire urgente Roth du 12 juin 1997, que locataire des locaux. L'office fédéral a ordonné les travaux non pas de sa propre initiative, mais d'entente avec l'ensemble des participants à la réunion de conciliation du 10 juillet 1996. Cette construction a été entreprise pour des raisons de sécurité et dans le but de trouver une solution d'un commun accord avec les locataires des immeubles jouxtant le CERA qui avaient manifesté leur mécontentement dû notamment au bruit provoqué par les requérants. Le mur ayant été détruit par des vandales, l'accès à la terrasse n'était plus possible. Suite à ce regrettable incident, l'office fédéral a porté plainte. Aussi longtemps que l'enquête était en cours, l'office fédéral ne pouvait pas ordonner la reconstruction. C'est le 27 août 1997 que les travaux de déblaiement et de remise en état de la terrasse ont pu reprendre. L'office fédéral cherche toujours une solution qui satisfasse toutes les parties et qui prenne en considération des impératifs de sécurité. Pour ce faire, il tiendra compte, dans la mesure du possible, des propositions émises par les habitants des environs offusqués par la construction du mur.

Il sied encore de mentionner que les problèmes qui ont surgi sont dus au fait que le voisinage s'est modifié depuis le début de la mise en exploitation du CERA au printemps 1992. Il n'y a qu'à citer l'immeuble mitoyen, dont les premiers logements ont été occupés à partir du début 1996. Les derniers événements survenus incitent l'office fédéral à chercher une alternative quant au lieu d'implantation du CERA.

Le cas du requérant qui a séjourné 53 jours dans le CERA mérite une mise au point. En possession de deux documents attestant l'état psychique défaillant du requérant, l'office fédéral, par son action, a voulu préserver la santé de l'intéressé en lui évitant une détention dans un établissement fermé, pour une durée qui aurait été aussi longue, si ce n'est supérieure. Il n'a donc eu nullement l'intention de se substituer à l'autorité compétente pour appliquer une mesure de contrainte, mais souhaitait permettre au requérant de séjourner dans un environnement qui lui était familier. Le requérant d'asile était libre de ses mouvements à l'intérieur des locaux et était régulièrement suivi médicalement par le personnel du Service sanitaire de frontière de la Croix-Rouge suisse. Il faut également souligner que, durant son séjour, l'intéressé n'a jamais demandé à sortir du CERA ni formulé de réclamations. La comparaison avec un lieu de détention n'est donc pas appropriée.

Le Conseil fédéral relève d'ailleurs que le CERA a été visité par plusieurs instances parlementaires et par le Comité européen de lutte contre la torture, qui n'ont pas décelé de dys-

fonctionnement dans sa conduite et son organisation. Il n'y a donc pas lieu d'ordonner une enquête et d'établir un rapport sur le fonctionnement du CERA de Genève.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates**Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.

Roth Maria (S, GE): Mme Maury Pasquier et moi-même sommes déjà intervenues plusieurs fois au sujet du centre d'enregistrement de la Praille.

En effet, Noël 1996 était bien triste pour les personnes cherchant refuge à Genève. Le centre d'enregistrement avait fermé ses portes du 24 décembre après-midi au 29 décembre inclus, et également du 31 décembre au 5 janvier. Or, durant cette période, la Suisse a connu une vague de très grand froid. Il est vrai que l'Office fédéral des réfugiés avait oublié d'informer le CERA des modalités de fermeture des centres d'enregistrement. Le directeur aurait néanmoins pu permettre l'ouverture des portes pour les personnes restées au froid. Mais il ne s'est pas rappelé une certaine histoire qui s'est déroulée il y a bientôt 2000 ans et où une naissance a dû avoir lieu dans une grotte faute de portes ouvertes.

Deuxième épisode ayant provoqué mon intervention actuelle. En juin 1997, un mur de la honte avait été construit autour du centre d'enregistrement. Il s'agissait de séparer les requérants d'asile des voisins. Heureusement qu'entretemps ce mur est tombé, notamment parce que des citoyens et des citoyens genevois n'ont pas supporté que notre ville internationale ait l'image d'une ville acceptant la ségrégation entre les personnes qui ont la chance de vivre depuis toujours dans un havre de paix et celles qui doivent fuir leur pays parce que des problèmes y existent.

En dernier lieu, le principe de la liberté personnelle avait été violé par l'arrestation d'un requérant d'asile qui est resté enfermé durant 53 jours au centre. Le Département fédéral de justice et police avait admis que là, il y avait eu faute.

S'il est vrai qu'aujourd'hui ces problèmes ont pu être réglés, on peut se poser des questions sur la gestion de ce centre d'enregistrement. Celle-ci s'apparentait en effet plus à celle d'une prison qu'à celle d'un centre qui devrait faciliter et raccourcir les procédures administratives des personnes a priori pas criminelles et se trouvant dans des situations plutôt difficiles.

Par mon postulat, je ne demande finalement pas grand-chose. Il s'agit d'établir un rapport sur la gestion de ce centre et de faire une enquête pour déterminer si sa gestion correspond à des pratiques modernes, bien sûr rigoureuses, mais également empreintes d'humanisme.

Dès lors, je maintiens mon postulat et vous prie de le transmettre.

Je profite du fait que j'ai la parole pour demander au Conseil fédéral de montrer un peu plus d'humanité vis-à-vis des requérants d'asile qui vont arriver chez nous, qui viennent du Kosovo qui est à feu et à sang, et de faciliter le regroupement familial des réfugiés albanais du Kosovo avec leurs proches habitant en Suisse.

Koller Arnold, Bundesrat: Da die ausführliche schriftliche Antwort auf das Postulat vom 9. Oktober 1997 auch bereits wieder einige Zeit zurückliegt, habe ich meine Dienste gebeten, dazu Stellung zu nehmen. Man sagt mir:

«La réponse du Conseil fédéral est toujours valable. Le mur construit au début de l'été 1997 et qui a fait l'objet d'un acte de vandalisme a été totalement enlevé après que le procureur général de la République et Canton de Genève ait classé l'affaire, soit en août 1997. Pour des raisons de sécurité, la terrasse n'a pas pu être mise à disposition des requérants d'asile pendant de nombreux mois. Durant ce laps de temps, plusieurs solutions ont été étudiées et, après avoir obtenu toutes les autorisations administratives d'usage, l'Office fédéral des réfugiés a ordonné la construction d'un grillage masqué par des bacs à fleurs. C'est depuis mai 1998 que les requérants peuvent à nouveau jouir de cet espace à l'air libre.»

In unserer schriftlichen Stellungnahme haben wir im übrigen auch ausdrücklich festgehalten, dass mehrere parlamentarische Instanzen und der europäische Ausschuss zur Verhinderung der Folter die besagte Empfangsstelle besucht haben und weder fehlerhaftes Verhalten noch organisatorische Mängel festgestellt haben.

Somit besteht keine Veranlassung, eine Untersuchung zum Betrieb der Genfer Empfangsstelle einzuleiten und einen Bericht darüber vorzulegen. Im übrigen ist es in der Westschweiz bekannt, dass wir Genf von dieser Empfangsstelle entlasten und dann eine neue Empfangsstelle in Vallorbe im Kanton Waadt einrichten möchten.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates	41 Stimmen
Dagegen	62 Stimmen

97.3577

Motion Fankhauser Amnestie für «Papierlose»

Motion Fankhauser Amnistie pour les «sans-papiers»

Wortlaut der Motion vom 9. Dezember 1997

Der Bundesrat wird eingeladen, zum Anlass der Jubiläen «150 Jahre Bundesstaat» und «50 Jahre Uno-Menschenrechte» eine Amnestie für Menschen zu erlassen, welche sich ohne gültige Aufenthaltsregelung seit einer bestimmten Zeit in der Schweiz befinden.

Die Kriterien für die Gewährung der Amnestie sollen sich nach den Prinzipien einer humanitären Politik richten. Für die Festlegung dieser Kriterien soll der Bundesrat eine breit abgestützte, unabhängige Kommission einsetzen. Dieser Kommission können auch Mediationsfunktionen übertragen werden.

Ziel dieser Amnestie ist, den «Papierlosen», d. h. Menschen, die wegen ihrem unregelmässigen Aufenthaltsstatus rechtlos sind, ihre Würde zurückzugeben, den Solidaritätsgedanken zu fördern und der Marginalisierung eines Teils der Gesellschaft entgegenzutreten.

Texte de la motion du 9 décembre 1997

A l'occasion des 150 ans de l'Etat fédéral, et du 50e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme par les Nations Unies, le Conseil fédéral est prié de décréter une amnistie en faveur des personnes ayant résidé en Suisse pendant un temps déterminé sans autorisation de séjour en règle.

Cette amnistie doit s'inspirer des principes de la politique humanitaire. Pour en fixer les critères, le Conseil fédéral constituera une commission indépendante et largement représentative qui pourra être également chargée de tâches de médiation.

Cette amnistie doit permettre de redonner leur dignité à des personnes sans papiers, donc privées de droits en raison de leur situation irrégulière, de promouvoir des sentiments de solidarité dans la population et d'éviter la marginalisation de certains éléments de notre société.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aepli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Blaser, Borel, Bühlmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Comby, Couchepin, de Dardel, David, Deiss, Diener, Dormann, Ducrot, Dünki, Ehrler, Eymann, Fasel, Fässler, Filliez, Frey Claude, Gadiant, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Häm-

merle, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Kofmel, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Ledergerber, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Lötscher, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Sandoz Suzette, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Wittenwiler, Zapfl, Zbinden, Ziegler, Zwygart (111)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Viele Menschen ohne Papiere, genannt «Papierlose», ringen um ihre Würde. Sie sind aus den verschiedensten Gründen in unserem Land gestrandet, wie auch in den umliegenden Ländern. Unser Nachbarland Frankreich hat z. B. kürzlich mit einer Amnestie einen Schritt zur Wahrung der Würde dieser Menschen eingeleitet, Italien wendet periodisch die Möglichkeit der Amnestie an.

Die Zahl der in der Schweiz anwesenden «Papierlosen» bleibt im dunkeln. Man vermutet eine grössere Zahl bei den Saisoniers, welche aufgrund der nun überholten Dreikreispolitik des Bundesrates ihre Lebensgrundlage verloren haben und wegen der Verhältnisse im Heimatstaat nicht ausreisen konnten. Eine weitere Gruppe bilden Kinder und Jugendliche, die Familiennachzugsregelungen nicht beanspruchen konnten und trotzdem mit ihren Eltern in der Schweiz leben (erinnert sei hier an die Problematik der versteckten Kinder). Betroffen sind auch Migrantinnen, die zwar als Arbeitskräfte z. B. im Haushalt, im Gastgewerbe oder in der Alterspflege sehr geschätzt sind, aber aus den verschiedensten Gründen keine gültige Aufenthaltsbewilligung (mehr) haben.

Gemeinsam ist ihnen die Rechts- und Perspektivlosigkeit. Alle sind der Ausbeutung durch Schwarzarbeit ausgesetzt. Wenn Staatsjubiläen gefeiert werden, besinnt man sich in der Regel auf das Gute und Verbindende. Es würde der Schweiz wohl anstehen, aus Anlass der Jubiläumsaktivitäten zu «150 Jahre Bundesstaat» und zudem zur Ehre von «50 Jahre Deklaration der Menschenrechte» einige Ungerechtigkeiten und unwürdige Situationen zu korrigieren.

Mit einer Amnestie für «Papierlose» hat die Schweiz die Möglichkeit, den Solidaritätsgedanken, der die offizielle Politik künftig vermehrt leiten soll (Rede von Bundespräsident Koller am 5. März 1997), begleitend zu anderen Aktivitäten konkret umzusetzen. Eine Amnestie öffnet den Rechtsweg für eine Überprüfung auswegloser oder den Behörden unbekannter Personendossiers.

Dazu ist die Mitarbeit der Sozialpartner, der humanitären Organisationen und den Gruppen von Migranten unerlässlich. Eine breit abgestützte, unabhängige Kommission könnte Wesentliches zum Konsens beitragen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 1998

Rapport écrit du Conseil fédéral du 15 juin 1998

1. Das Begehren der Motion

Die Motion verlangt vom Bundesrat die Vorbereitung einer Amnestie für Menschen, welche sich ohne gültige Aufenthaltsregelung seit einer bestimmten Zeit in der Schweiz befinden. Die Kriterien, die dafür erfüllt sein müssen, sollen durch eine vom Bundesrat eingesetzte Kommission erarbeitet werden.

Eine Amnestie im technischen Sinn – auch Massenbegnadigung genannt – stellt einen generellen Straferlass durch die Bundesversammlung dar und ist eine mit der Rechtsetzung vergleichbare generell-abstrakte Regelung im Staatsinteresse. Aus dem Text der Motion und deren Begründung lässt sich jedoch entnehmen, dass mit einer Amnestie in erster Linie gewissen Menschen, die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, im Hinblick auf das Jubiläum «150 Jahre Bundesstaat» und «50 Jahre Uno-Menschenrechte» ein geregelter ausländerrechtlicher Status verschafft werden soll. Mit einer

strafrechtlichen Amnestie ist nicht zwangsläufig auch ein Anspruch auf eine ausländerrechtliche Regelung verbunden. Ein solcher Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung könnte nur durch eine Teilrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) oder durch einen befristeten Bundesbeschluss geschaffen werden, die dem fakultativen Referendum unterstehen.

2. Heutige Situation

Grundsätzlich besteht kein Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von Ausländern im Inland. Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, werden daher weggeschieden. Weder das schweizerische Recht noch die Europäische Menschenrechtskonvention noch die Menschenrechtspakte der Uno, noch das Völkergewohnheitsrecht gewähren einen allgemeinen Anspruch auf Zulassung. Auf diesen Grundsatz stützen sich nicht nur die Schweiz, sondern auch alle anderen Staaten.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass sich in einzelnen Fällen – auch bei illegal Anwesenden – schwerwiegende persönliche Härten ergeben können. Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen erlauben es den kantonalen Behörden bereits heute – im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Ausländerfragen –, gestützt auf Artikel 13 Buchstabe f der Begrenzungsverordnung (BVO) eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Ein Rechtsanspruch besteht jedoch nicht.

Die in der Begründung zur Motion enthaltene Vermutung, wonach eine grössere Zahl von Saisoniers, vor allem aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien, ihre Lebensgrundlage wegen der neuen Rekrutierungsbestimmungen aus dem Jahre 1991 verloren hätten, trifft nicht zu. Die grosszügigen Übergangsregelungen ermöglichten es vielen betroffenen Personen, eine Aufenthaltsbewilligung zu erlangen. Zwischen 1991 und 1996 wurden noch 31 873 Saisonbewilligungen von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien in Jahresaufenthaltsbewilligungen umgewandelt. In der Folge erhöhte sich zwischen 1991 und 1997 auch der Bestand der aus dem ehemaligen Jugoslawien stammenden Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung stark. Lebten Ende Dezember 1991 noch 174 387 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien in der Schweiz, so betrug ihre Zahl Ende Dezember 1997 bereits 313 464 Personen (einschliesslich der 8384 Personen, denen in der Schweiz Asyl gewährt worden ist). Der Grossteil dieser Zunahme ist auf den nach wie vor gewährten Familiennachzug von Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen zurückzuführen.

Generell wird humanitären Aspekten im Rahmen der schweizerischen Asylpolitik und der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen bei persönlichen Härtefällen in einem breiten Ausmass Rechnung getragen. Dies gilt auch bei der vorläufigen Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern, wenn eine Rückkehr in das Herkunftsland nicht zumutbar ist. So wurden allein im Jahre 1997 2636 Personen Asyl gewährt, 2860 Personen wurden vorläufig aufgenommen, und 1878 Personen erhielten aufgrund eines Härtefalls eine Aufenthaltsbewilligung. Diese Praxis soll auch in der Zukunft und unabhängig vom Jubiläum «150 Jahre Bundesstaat» weitergeführt werden. Im übrigen hat die Schweiz in den letzten Jahren im Vergleich zu anderen europäischen Aufnahmestaaten insbesondere im Asylbereich überdurchschnittlich vielen Verfolgten und Kriegsvertriebenen Schutz gewährt, was der Personenstand von total 136 000 zeigt.

3. Beurteilung der Motion

Eine Amnestie hätte generell zur Folge, dass die Missachtung der Bestimmungen des Ausländerrechtes belohnt würde. Dies gilt auch für Arbeitgeber, die Personen illegal beschäftigen und sich damit auch einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil verschafft haben.

Wie die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, kann mit einer einmaligen Aktion zur Regelung des Aufenthalts die Zahl der illegal anwesenden und arbeitenden Ausländer längerfristig nicht wirksam eingedämmt werden. Es besteht die Gefahr, dass Personen mit geregelter Aufenthalt zunehmend durch neue Schwarzarbeiter ersetzt werden, die weiterhin

bereit sind, schlechte Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Mit der vorgeschlagenen Lösung wäre ein «Pull-Effekt» für weitere Schwarzarbeiter aus dem Ausland verbunden, da diese damit rechnen würden, früher oder später ebenfalls legalisiert zu werden. Damit würde eine Erwartungshaltung erzeugt, die zu weiteren Amnestien führen dürfte.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass gegen die schädlichen Auswirkungen der Schwarzarbeit in erster Linie mit den in den Motionen Tschopp (97.3478), Eymann (97.3477) und Imhof (97.3476) vom 9. Oktober 1997 vorgeschlagenen Mitteln vorzugehen ist. Demnach sollten vor allem die Sozialpartner und die zuständigen kantonalen Behörden ihre Kontroll- und Aufsichtsfunktionen vermehrt wahrnehmen.

Angesichts des auch im internationalen Vergleich hohen Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung von rund 19 Prozent und im Hinblick auf das Ziel der Stabilisierung des Ausländerbestandes würde die Zulassung von bisher illegal Anwesenden den Handlungsspielraum für eine zukünftige Migrationspolitik stark einschränken. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf eine schrittweise und gegenseitige Liberalisierung des Personenverkehrs mit der EU und die volkswirtschaftlich weiterhin notwendige Rekrutierung von sehr gut qualifizierten ausländischen Arbeitskräften.

Der geforderte bundesrechtliche Bewilligungsanspruch würde die bisherige Entscheidungskompetenz der Kantone zudem wesentlich einschränken.

Aus diesen Überlegungen lehnt der Bundesrat eine durch Bundesbeschluss oder Bundesgesetz geregelte generelle Amnestie für Menschen, welche sich ohne gültige Aufenthaltsregelung in der Schweiz befinden, ab. In begründeten Härtefällen können im Rahmen des geltenden Rechtes bereits heute Lösungen angeboten werden. Wie die aufgeführten Zahlen zeigen, wird von der allgemeinen Möglichkeit der Regelung von Härtefällen seit Jahren regelmässig Gebrauch gemacht. Diese ständige humanitäre Praxis ist zwar weniger spektakulär als die geforderte Amnestie. Aus gesamtheitlicher Sicht ist sie wegen ihrer Nachhaltigkeit und Einzelfallgerechtigkeit einer pauschalen Amnestie vorzuziehen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ist in diesem Sinn bereit, in Zusammenarbeit mit allen betroffenen Stellen, die Situation zu prüfen und die notwendigen Massnahmen für die Gewährleistung einer möglichst einheitlichen Behandlung solcher Gesuche in den Kantonen zu ergreifen.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Fankhauser Angeline (S, BL): Zuerst möchte ich den 11 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern herzlich dafür danken, dass sie erkannt haben, dass ein Problem besteht. Wenn wir von «sans-papiers» sprechen, gehen einige im Rat davon aus, das seien diese Asylbewerber, für welche wir einen dringlichen Bundesbeschluss machen mussten oder wollten, weil sie ohne gültigen Identitätsausweis ins Asylverfahren kommen. Das stimmt so nicht.

Wenn Sie den Vorstoss sorgfältig lesen – und ich gehe davon aus, dass alle das tun –, so merken Sie, dass es in der Schweiz eine andere Kategorie von Leuten gibt, die keine gültige Aufenthaltsbewilligung haben oder keine mehr haben. Es sind z. B. ehemalige Saisoniers – es hat davon offensichtlich eine grosse Zahl im Kanton Waadt – aus der Zeit, als die Praxis der Rekrutierung durch den Bundesrat geändert wurde. Es sind manchmal Kinder von Saisoniers oder Kinder von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die ohne formelle Nachzugsbewilligung hier sind und aufwachsen. Es sind Frauen von Schweizern oder Frauen von Ausländern, die nach einer Scheidung nicht ausreisen konnten oder wollten. Es sind Freundinnen, welche sehr oft als Touristinnen eingereist und praktisch hier gestrandet sind, wenn die Freundschaft in die Brüche gegangen ist. Es sind auch Mütter von im Prinzip schweizerischen Kindern, deren Väter Schweizer sind. Diese Mütter sind nicht verheiratet, und sie wissen nicht wohin. Sie wissen, dass das Kind

einen schweizerischen Vater hat, aber dieser anerkennt die Vaterschaft nicht.

Es gibt verschiedene Kategorien von Leuten. Auf französisch würde man sagen «les familles qui, les familles que»; das ist eine Kategorie von Leuten, die sich nicht tel quel in irgendein Schema einreihen lassen. Diese Leute leben mit uns, und zwar sehr oft seit Jahren, wenn nicht seit Jahrzehnten.

Die Motion habe ich kurz vor dem Jubiläumsjahr eingereicht, weil ich festgestellt habe, dass wir in allen schönen Programmen, die wir uns zum Jubiläum von Eidgenossenschaft und Bundesstaat geschenkt haben, die Ausländerinnen und Ausländern vergessen haben. Es gab nichts für sie, keine spezielle Aktion. Im gleichen Jahr, im Jubiläumsjahr der Menschenrechte, haben wir relativ viele gute Reden gehalten und uns angehört; es gab qualifizierte Veranstaltungen, aber es gab keinen Akt der Solidarität im Bereich der Menschenrechte. Deshalb dachte ich, wir könnten Akzente setzen. Auch wenn wir diese Frist verpasst haben, ist es bekanntlich nie zu spät, etwas Gutes zu tun.

Diese Menschen, die praktisch ohne Rechte, ohne verbriefte Rechte hier leben, müssen den Zugang zum Recht wieder finden, und deshalb verstehe ich die Aufregung einiger Kollegen nicht – das betrifft vor allem die Kollegen aus Zürich, die mit Medienmitteilungen einiges an Wirbel ausgelöst haben –: Es ist kein Aufruf zur Illegalität, im Gegenteil, es ist ein Aufruf zur Legalisierung! Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer wird sich dadurch überhaupt nicht ändern, weil die Leute, wie ich schon gesagt habe, schon bei uns leben. Wir wissen nur nicht, wie viele es sind. Die Amnestie wird keine Sogwirkung haben, weil eine Amnestie in der Regel ein einmaliger Akt ist, der also nicht wiederholt wird. Deshalb können wir – das ist im Vorstoss so formuliert – Kriterien aufstellen, damit mindestens diese Leute weiter in Sicherheit leben können. Sicherheit und Recht für alle, das ist mein Anliegen.

Ich frage Sie: Wie wollen Sie das Phänomen der Schwarzarbeit ernsthaft bekämpfen, wenn diese Leute nicht die Möglichkeit haben, in die Öffentlichkeit zu treten und zu sagen, wie es ihnen geht, wie sie gebraucht werden, wie sie eingesetzt werden? Sie würden wahrscheinlich sehr staunen, wie viele dieser Leute als Haushalthilfe, in der Kinderbetreuung und vor allem in der Betagtenbetreuung eingesetzt werden. Ich denke, gerade deshalb müssen wir etwas tun, damit wir die Realität der Migration auch besser verstehen.

Ich bitte Sie nach wie vor, mich zu unterstützen, und bin gespannt auf die Diskussion.

Fehr Hans (V, ZH): Ich begrüsse es sehr, dass der Bundesrat diese unglaubliche Motion ablehnt.

«Amnestie für Papierlose» – auch wenn Frau Fankhauser dies beschönigt – bedeutet nichts anderes, als dass Ausländer, welche sich seit einer bestimmten Zeit illegal in unserem Land aufhalten, eine Aufenthaltsbewilligung erhalten sollen. Hier geht es schlicht und einfach um die Glaubwürdigkeit des Rechtsstaates.

Folgende Frage ist zu stellen: Soll jenen Tausenden und Abertausenden von Ausländern, welche als illegale Einwanderer – vielleicht als Touristen, Saisoniers oder was auch immer – ins Land gekommen sind, welche widerrechtlich hier bleiben und schliesslich untertauchen, tatsächlich nachträglich der staatliche Segen erteilt werden? Sollen die vor einigen Jahren vom Volk beschlossenen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, mit denen die Behörden endlich ein Mittel in der Hand haben, um gegen Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung vorgehen zu können, unterlaufen und zum Teil ausser Kraft gesetzt werden? Soll Unrecht, auch wenn dieses in gewissen Einzelfällen vielleicht verständlich ist, zu Recht erklärt werden?

Der Vorstoss stammt vom Dezember 1997. Ich habe mir überlegt, welches das Motiv der 111 Volksvertreterinnen und -vertreter gewesen sein könnte, die ihn mitunterzeichnet haben; möglicherweise war es jenes, dass Weihnachten vor der Tür stand. Zudem wollte man im Hinblick auf das Jubiläumsjahr 1998 ein Zeichen setzen.

Mit der Begründung der Motionärin, man wolle diesen papierlosen Leuten «ihre Würde zurückgeben», habe ich etwelche

Mühe. Mit dieser Begründung will man einen «Solidaritätsgedanken» in die Welt setzen, den es in dieser Art nicht geben kann und darf. Es geht doch nicht an, unter dem wohlklingenden Begriff «Solidarität» Rechtsbrüche und illegales Verhalten zu sanktionieren und sogar noch zu belohnen.

Ich habe jemanden von diesen 111 Mitunterzeichnerinnen und -unterzeichnern gefragt: «Was hast du eigentlich überlegt, als du diesen Vorstoss unterschrieben hast?» Die betreffende Person hat gesagt: «Hast du noch nie einen Fehler gemacht?» Ich habe geantwortet: «Doch, ich habe auch schon Fehler gemacht, aber ich werde mich hüten, diesen krassen Fehler zu machen.»

Ich bitte auch Sie, diesen Fehler nicht zu machen, im Sinne unseres Rechtsstaates.

Suter Marc (R, BE): Herr Fehr, Sie haben vorhin die papierlosen Flüchtlinge als Verbrecher hingestellt. Ich frage Sie: Was überlegen Sie sich, wenn Sie die Meldungen aus Kosovo vernehmen? Sie wissen ja, dass die Serben den Kosovo-Flüchtlingen die Papiere wegnehmen, dass sie ihnen die Identität rauben. Die Leute kommen ohne Papiere nach Albanien, Mazedonien und Montenegro; sie haben so weder Ausweise noch Papiere. Sind das Verbrecher, Herr Fehr?

Fehr Hans (V, ZH): Die Frage tönt sehr gut; sie ist es aber nicht. Herr Suter, ich habe weder von Verbrechern noch von Kriminellen gesprochen, sondern von Illegalität, Missbrauch und Rechtsbruch; das ist nicht ganz dasselbe. Die Amnestie für Papierlose, für Leute, die in der Vergangenheit diesen Tatbestand erfüllt haben, wäre einmalig; das hat ja Frau Fankhauser vorhin auch begründet. Aber – auch ohne die Erklärung von Frau Fankhauser – dieser Tatbestand hat überhaupt nichts mit der Situation in Kosovo zu tun. Sie wissen wahrscheinlich, dass im neuen Asylgesetz die Möglichkeit gesetzlich geregelt ist, temporär schutzbedürftige Kriegsflüchtlinge kollektiv aufzunehmen und sie kollektiv wieder zurückzuführen. Ich sehe den von Ihnen erwähnten Zusammenhang nicht; Sie müssten ihn mir erklären.

Darum bitte ich Sie um so mehr, diesen Vorstoss nicht zu überweisen und damit auch den Bundesrat in dieser Sache zu unterstützen.

Ostermann Roland (G, VD): Monsieur Fehr, vous êtes contre l'amnistie. Est-ce à dire que vous seriez par conséquent pour que des poursuites judiciaires ou pénales soient engagées contre ceux qui ont parfois fait venir ces personnes sans papiers? Il doit bien y avoir dans le lot quelques hôteliers, quelques entrepreneurs, voire quelques agriculteurs!

Fehr Hans (V, ZH): Ich habe diese Antwort schon einmal gegeben; Sie müssen das Protokoll nachlesen. Ich bitte Sie, Herr Ostermann, vermischen Sie Asylpolitik nicht mit Arbeitsmarktpolitik. Das dürfen Sie nicht gegeneinander abwägen. Ich weiss, leider bestehen da manchmal gewisse Wahlverwandtschaften, aber dagegen müssen wir uns strikte verhalten.

Hollenstein Pia (G, SG): Zusammen mit den 110 Ratsmitgliedern, welche die Motion Fankhauser mitunterzeichnet haben, bitte ich Sie, den Vorstoss zu überweisen. Mit der Entscheidung über diesen Vorstoss bringt der Rat zum Ausdruck, dass er den schönen Worten, die wir im Zusammenhang mit der Diskussion über die neue Bundesverfassung geäußert haben, nun auch Taten folgen lassen will. Die Schweiz rühmt sich – zu Recht – der Bedeutung, die die Grundrechte für unser Land haben. Mit der Zustimmung zum vorliegenden Vorstoss setzen wir bloss ein Zeichen, dass wir das Jubiläum «50 Jahre Uno-Menschenrechte» vom Jahr 1998 nicht ohne konkrete Folgen auch für Ausländerinnen und Ausländer vorbeigehen lassen wollen. Es geht darum, Herr Fehr, ein Zeichen zu setzen, dass die Menschenrechte für alle gelten sollen.

Eine zivile Gesellschaft darf die Rechtlosigkeit eines Teils ihrer Mitglieder nicht einfach hinnehmen. Es geht bei der Amnestie um die Rückgabe der Menschenwürde. Mit der Über-

weisung des Vorstosses können wir bezeugen, dass es uns mit dem Bekenntnis ernst ist, dass alle Menschen, unabhängig von ihrer geographischen Herkunft – da liegt vermutlich Ihr Problem, Herr Fehr –, ihres Geschlechtes, ihrer geschlechtlichen Ausrichtung und ihrer politischen und religiösen Überzeugung die Menschenrechte für sich in Anspruch nehmen können und ein Anrecht auf die Respektierung der Menschenwürde haben.

Portugal, Italien und Frankreich haben für sogenannte «sans-papiers» schon Amnestien durchgeführt. Die «sans-papiers» sind in unserer Gesellschaft am rechtlosesten. Der Umgang mit ihnen ist der Gradmesser, wie ernst wir es mit den Menschenrechten nehmen. Ich habe es gesagt, die sogenannten «sans-papiers» sind schon jahre- oder jahrzehntelang in unserem Land. Es sind ehemalige Saisoniers oder Jahresaufenthalterinnen, die seit langem in der Schweiz arbeiten. Es sind also Menschen, die hier Arbeit leisten. Es sind auch Kinder, die ohne Bewilligung zu ihren Eltern in die Schweiz gereist sind. Es sind Frauen, die in Haushalten oder im Sexgewerbe arbeiten und ihre Aufenthaltsbewilligung verloren haben. Es sind Personen, die ihr Aufenthaltsrecht verloren haben. Oft sind «sans-papiers» Menschen, die zur Migration gezwungen wurden. Es sind nicht Menschen, die einfach grundlos hierher gekommen sind. Nicht selten ist die Emigration die einzige Möglichkeit, am Leben zu bleiben. Erreichen die Migrierenden die reichen Länder, stossen viele von ihnen auf eine Mauer von einschränkenden und ausgrenzenden administrativen Vorschriften, die sie zu «sans-papiers» machen. Andere werden während ihres Aufenthaltes zu Menschen ohne Papiere, weil die Vorschriften ändern oder weil der sogenannte Aufenthaltszweck, z. B. die Ehe, wegfällt.

Allé diese Menschen leiden sehr unter ihrer Rechtlosigkeit. Niemand oder nur einzelne von uns können sich letztlich in diese schwierige Situation der Betroffenen einfühlen, weil wir diese unwürdige Situation nie am eigenen Leib erfahren haben. Niemand oder nur einzelne von uns – ich weiss es nicht – wissen aus eigener Erfahrung, was es heisst, rechtlos in einem Land zu leben.

Wenn der Bundesrat auf die Kantone verweist und bei seiner ablehnenden Haltung gegenüber der Motion mit der möglichen Handhabung von Härtefällen argumentiert, verschiebt er das Problem nur. Damit lösen wir das Problem nicht. Es geht hier nicht einfach um trockene Juristerei, sondern um eine politische Entscheidung zugunsten der Menschenwürde.

Ich bitte Sie, das Postulat betreffend die Amnestie für «Papierlose» zu überweisen. Frau Fankhauser hat, glaube ich, der Umwandlung in ein Postulat zugestimmt.

Koller Arnold, Bundesrat: Wie wir in unserer ausführlichen schriftlichen Stellungnahme festgehalten haben, lehnen wir die Motion im Sinne einer generellen Amnestie ab, weil wir überzeugt sind, dass das eine ungerechte und nicht eine gezielte Lösung des Problems der Papierlosen wäre. Eine generelle Amnestie hätte zur Folge, dass die Missachtung der Bestimmungen des Ausländerrechtes belohnt würde; es würden auch Arbeitgeber belohnt, die Personen bewusst illegal beschäftigen und damit ungerechte Wettbewerbsvorteile realisieren. Die Erfahrungen aus dem Ausland, wo solche Amnestien realisiert wurden, zeigen, dass das keine Lösung des Problems ist, im Gegenteil: Diese Länder haben die Erfahrung gemacht, wie das halt oft mit Amnestien ist – dass man zwar momentan eine Lösung hat, dass man aber für die Zukunft einen neuen «Pull-Effekt» auslöst, indem die Legalisierten bald durch neue Schwarzarbeiter ersetzt werden.

Der Bundesrat kann daher diesem Weg nicht folgen. Im Bereich der Schwarzarbeit möchte er vor allem mit jenen Massnahmen vorangehen, die er in der Beantwortung der Motionen Tschopp und Eymann näher dargelegt hat; d. h. vor allem, dass die Sozialpartner und die zuständigen kantonalen Behörden ihre Kontroll- und Aufsichtsfunktionen vermehrt wahrnehmen. Auf der anderen Seite möchte der Bundesrat – das ist der Grund für die beantragte Umwandlung in ein Postulat – die humanitäre Politik, die er seit langem betreibt, be-

wusst weiterführen. Die entsprechenden Zahlen haben wir Ihnen in der schriftlichen Antwort gegeben. So haben wir in der schriftlichen Antwort dargelegt, dass wir beispielsweise im Jahre 1997 aufgrund von Härtefällen 1878 Personen eine Aufenthaltsbewilligung gegeben haben. Wenn vorhin das Kosovo-Problem etwas emotional angesprochen worden ist, darf ich Sie immerhin daran erinnern, dass der Bundesrat vor kurzer Zeit mehr als 42 000 Personen aus dem Kosovo die kollektive vorläufige Aufnahme zugestanden hat. Auch was das Problem der Saisoniers aus dem ehemaligen Jugoslawien anbelangt, sind die Zahlen, die wir aufgeführt haben, eindrucklich. Die Motionärin hat angefügt, damals hätten viele Saisoniers wegen dem grundsätzlichen Richtungswechsel im Jahre 1991 – als wir Jugoslawien nicht mehr als Rekrutierungsland anerkannt haben – nur noch die Flucht in die Illegalität gehabt. Davon kann keine Rede sein: Wir haben damals grosszügige Übergangsregelungen aufgestellt, die es einer sehr grossen Zahl von Betroffenen ermöglicht haben, zu einer Aufenthaltsbewilligung zu kommen.

Zwischen 1991 und 1996 wurden 31 873 Saisonbewilligungen von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien in Jahresaufenthaltsbewilligungen umgewandelt. In der Folge dehnte sich der Bestand der aus dem ehemaligen Jugoslawien stammenden Personen von Ende Dezember 1991 bis Ende 1998 von 174 387 Personen auf 321 031 Personen aus – natürlich auch infolge des Familiennachzuges. Wenn Sie diese Zahlen hören, dann kann man dem Bundesrat sicher nicht eine unmenschliche Politik vorwerfen. Diese Zahlen sprechen für sich. Der Bundesrat ist gewillt, diese humanitäre Politik weiterzuführen.

Damit wir diese viel gerechteren, menschlichen, humanitären Lösungen auch weiter realisieren können, beantragen wir Ihnen die Umwandlung der Motion Fankhauser in ein Postulat. Eine generelle Amnestie wäre aber keine Lösung. Sie wäre sogar eine ungerechte, wenig befriedigende Massnahme.

Fankhauser Angeline (S, BL): Herr Bundesrat Koller, wir waren nicht immer der gleichen Meinung, auch heute nicht. Sie wissen, dass ich anders argumentiert habe als Sie. Aber ich bin Ihnen dankbar für Ihr Entgegenkommen und dafür, dass Sie meine Motion als Postulat entgegennehmen wollen. Ich erkläre mich damit einverstanden.

Ich bitte alle Kolleginnen und Kollegen, die diese Motion unterschrieben haben, mindestens zum Postulat zu stehen, um doch einen Akzent zu setzen. Es stimmt, wir haben eine humanitäre Politik in der Schweiz. Sie kann besser werden. Bitte helfen Sie mit!

Präsidentin: Frau Fankhauser ist bereit, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Herr Fehr beantragt, das Postulat abzulehnen.

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 2985)

Für Überweisung des Postulates stimmen:

Voteur pour la transmission du postulat:

Aeppli, Aguet, Antille, Banga, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Cavalli, Christen, Columberg, Comby, Donati, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Eggly, Engler, Eymann, Fankhauser, Fässler, Florio, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Guisan, Günter, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Kalbermatten, Keller Christine, Kuhn, Kühne, Leemann, Leu, Leuenberger, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Ostermann, Rechsteiner Paul, Roth, Ruffy, Schaller, Scheurer, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Steingger, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Vermot, Widmer, Zbinden, Zwiggart (66)

Dagegen stimmen – Rejetent le postulat:

Baumann Alexander, Baumberger, Beck, Bezzola, Binder, Borer, Bortoluzzi, Dettling, Dreher, Eberhard, Egerszegi,

Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Gusset, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Otto, Keller Rudolf, Maurer, Mühlemann, Oehrl, Ruckstuhl, Schenk, Schlüer, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Steffen, Steinemann, Stucky, Theiler, Vallender, Vetterli, Weyeneth, Widrig, Wyss (40)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Alder, Ammann Schoch, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, David, de Dardel, Debons, Ducrot, Ehrler, Engelberger, Epiney, Fasel, Fehr Jacqueline, Fischer-Seengen, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Geiser, Genner, Giezen-danner, Goll, Grobet, Gross Andreas, Grossenbacher, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hubmann, Jaquet, Jutzet, Kofmel, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Loeb, Lötscher, Maspoli, Meyer Theo, Meyer Thérèse, Moser, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Pelli, Philipona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Schmied Walter, Simon, Speck, Stamm Luzi, Steiner, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Wiederkehr, Wittenwiler, Zapfl, Ziegler (93)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

*Schluss der Sitzung um 19.05 Uhr
La séance est levée à 19 h 05*

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 21. April 1999

Mercredi 21 avril 1999

08.20 h

Vorsitz – Présidence: Heberlein Trix (R, ZH)

97.070

Personenregister. Gesetzliche Grundlagen Registres des personnes. Bases légales

Botschaft und Gesetzentwürfe vom 17. September 1997 (BBl 1997 IV 1293)
Message et projets de loi du 17 septembre 1997 (FF 1997 IV 1149)

Beschluss des Ständerates vom 1. Oktober 1998
Décision du Conseil des Etats du 1er octobre 1998

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Thanei Anita (S, ZH), Berichterstatterin: Gemäss dem seit dem 1. Juli 1993 in Kraft getretenen Datenschutzgesetz dürfen Bundesorgane besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile abgesehen von rechtlich klar geregelten Ausnahmen nur noch dann bearbeiten, wenn eine formelle gesetzliche Grundlage vorliegt. Für vorher schon bestehende Datensammlungen sieht Artikel 38 Absatz 3 des Datenschutzgesetzes eine Übergangsfrist von fünf Jahren vor, während welcher die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu erlassen sind. Aus verschiedenen Gründen war diese Frist für die heute zur Diskussion stehende Vorlage zu kurz, und aufgrund einer parlamentarischen Initiative der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates wurde sie bis Ende des Jahres 2000 verlängert.

Die heute zur Diskussion stehende Vorlage des EJPD umfasst vier Teilvorlagen, die alle elektronische Personendatenbanken im Zuständigkeitsbereich des Bundesamtes für Polizeiwesen betreffen. Es sollen jedoch nicht nur die formellrechtlichen Voraussetzungen für den Betrieb bereits bestehender Datensammlungen geschaffen werden; die Vorlage zielt weiter. Es soll auch die Einführung neuer Datenverarbeitungssysteme ermöglicht werden, damit die immer komplexer werdenden Aufgaben im kriminalpolizeilichen Bereich möglichst effizient erfüllt werden können.

Das Schwierige an dieser Gesetzesvorlage ist die Tatsache, dass wir uns im Grenzbereich von Recht und EDV-Technik befinden. Die Technik entwickelt sich dabei schneller als der Gesetzgeber reagieren bzw. Probleme und Möglichkeiten voraussehen kann. Es ist jedoch Aufgabe des Gesetzgebers, das technisch Mögliche rechtsstaatlich zu regeln. Folgendes muss dabei zwingend vom Gesetzgeber beantwortet und kann nicht einfach den technischen Möglichkeiten überlassen werden: Zweck und Umfang der Datenbearbeitung, der Kreis der erfassten Personen, die Frage, ob ähnliche Systeme getrennt oder vernetzt geführt werden können, die Aufbewahrungsdauer bzw. Löschungsmöglichkeiten, die Berechtigung betreffend On-line-Zugriffe und sicher auch die Auskunft- und Einsichtsrechte.

Wie in den meisten Gebieten haben wir auch hier einen Interessenkonflikt zu lösen. Auf der einen Seite steht die Effizienz der Polizeiarbeit, auf der anderen Seite der Persönlichkeits- und Datenschutz. In der Kommission für Rechtsfragen bestand Einigkeit betreffend Handlungsbedarf. Die heutige Regelung ist unbefriedigend; die polizeilichen Datenbanken basieren vorwiegend auf Verordnungen und Weisungen. Die

Kommission hat in vier Sitzungen beim Bundesamt für Polizeiwesen einen Augenschein durchgeführt. Sie hat diverse verwaltungsinterne und -externe Experten angehört. Bei den Beratungen war mehrheitlich auch der Datenschutzbeauftragte anwesend. Wir haben im übrigen auch den Bericht der GPK des Ständerates «Einrichtung von On-line-Verbindungen im Bereich des Polizeiwesens» zur Kenntnis genommen. Er wird insbesondere noch im Zusammenhang mit einem Antrag Stamm Judith zur Diskussion stehen.

Nach längeren Diskussionen wurden Rückweisungs- bzw. Sistierungsanträge betreffend die Gesamtvorlage zurückgezogen respektive abgelehnt. Lediglich bei der Vorlage C gibt es noch einen Rückweisungsantrag.

Ich komme nun kurz zu den einzelnen Vorlagen:

Die Vorlage A soll dafür sorgen, dass die aus historischen Gründen auf die beiden Systeme Auper und ZAN aufgeteilte Personendossierverwaltung im Bundesamt für Polizeiwesen vereinheitlicht und modernisiert werden kann. Für das Nachfolgesystem, welches l'pas genannt wird, soll eine formellrechtliche Grundlage im Strafgesetzbuch geschaffen werden. Die neue, zum Teil noch in Entwicklung stehende Datenbank soll wie Auper und ZAN eine Doppelfunktion erfüllen: Einerseits ermöglicht sie eine einheitliche und effiziente Personendossierverwaltung und -kontrolle für das gesamte Bundesamt, und andererseits enthält sie Falldaten in bestimmten Sachbereichen wie beispielsweise internationale Rechtshilfe, Auslieferung, Interpol usw.

Zur Vorlage B: Diese sieht vor, dass die heute auf kantonaler und Bundesebene vorhandenen und auf Papierdokumenten beruhenden Strafregister durch ein einziges, vollautomatisiertes Strafregister ersetzt werden, das der Bund zusammen mit den Kantonen auf elektronischer Basis betreiben wird. Diese Automatisierung erfordert eine Totalrevision der gesetzlichen Grundlagen für das Strafregister in den Artikeln 359ff. des Strafgesetzbuches. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden. Vostra, so heisst dieses neue Register, führt zu einer Rationalisierung der Arbeitsabläufe und soll auch die Grundlage für eine detaillierte Kriminalstatistik liefern. Wichtig ist hier die klare Regelung der On-line-Zugriffsberechtigung und die automatisierte Löschung der Daten.

Betreffend die Vorlage C begründe ich den Rückweisungsantrag der Kommissionsmehrheit mit dem Handlungsauftrag an den Bundesrat: Diese Vorlage betrifft eine Bestimmung des Zentralstellengesetzes. Hier ein kurzer Rückblick: Mit der Schaffung des Zentralstellengesetzes vom 7. Oktober 1994 wurde der Bund verpflichtet, die Kantone und die ausländischen Polizeikräfte im Kampf gegen die schwerste Kriminalität zu unterstützen. Bei der Erarbeitung des Zentralstellengesetzes ging man klar von der Trennung der nach Kategorien ausgedehnten Zentralstellen aus. Ich fühle diese kurz auf: organisiertes Verbrechen, Drogenhandel, Menschenhandel, Wirtschaftskriminalität, Geldwäscherei usw. Es war der Wille der PUK EJPD, die Informationssysteme der einzelnen Zentralstellen getrennt zu führen. Für diese Register, so wie sie heute getrennt geführt werden, gibt es bereits eine formellgesetzliche Grundlage; d. h., hier besteht kein Handlungsbedarf bis Ende des Jahres 2000.

Offensichtlich hat im Bundesamt für Polizeiwesen bereits eine Reorganisation begonnen, wonach die einzelnen Zentralstellen nur noch auf dem Papier bestehen. Die Mitarbeitenden haben Zugriff auf alle Kategorien von Datenbearbeitungssystemen. In der Vorlage C soll nun dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt werden, anzuordnen, dass die Zentralstellen ein gemeinsames Informationssystem betreiben können. Eine derartige, wesentliche Vernetzung kann jedoch nicht auf die Verordnungsstufe delegiert werden. Zu Recht hat der Datenschutzbeauftragte verlangt, dass das gesamte Zentralstellengesetz revidiert werden muss. Organisation und Konzeption des Zentralstellengesetzes müssen angepasst und geändert werden. Die Verwaltung hat im übrigen bereits eine Arbeitsgruppe eingesetzt, da der genaue Inhalt dieses Informationssystems heute noch nicht bekannt ist.

Wie bereits gesagt, besteht betreffend die Vorlage C kein zeitlicher Handlungsbedarf, d. h., dieser Rückweisungsan-

trag und die Neubearbeitung einer Vorlage verhindern nicht, dass die Vorlagen A, B und D bereits separat in Kraft gesetzt werden können.

Die Mehrheit der Kommission beantragt deshalb die Rückweisung der Vorlage C an den Bundesrat mit den erwähnten Aufträgen.

Betreffend Vorlage D fasse ich mich sehr kurz: Diese Vorlage war in der Kommission unbestritten. Es geht um eine Anpassung oder, besser gesagt, um den Erlass einer genügenden gesetzlichen Grundlage für das Betreiben des Fahrzeug- und Fahrzeughalterregisters und des Registers der Administrativmassnahmen gegen Fahrzeugführer.

Lauper Hubert (C, FR), rapporteur: L'objet que nous abordons maintenant est divisé en quatre projets et il m'a paru utile, au début des délibérations, de faire un tour d'horizon des quatre systèmes qui nous sont présentés. Ces textes sont en effet très techniques et utilisent un vocabulaire informatique pas toujours simple, et il est important d'avoir une vue d'ensemble. A part cela, le débat d'entrée en matière se fera projet par projet. En effet, le projet C qui traite du système informatisé commun des Offices centraux de police criminelle de la Confédération fait l'objet d'une proposition de renvoi de la majorité de la commission. Il a paru nécessaire, dès lors, de faire un débat d'entrée en matière sur chacun des projets.

S'agissant de la nécessité de légiférer en cette matière de fichiers, il convient de rappeler que selon la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données, entrée en vigueur le 1er juillet 1993, une base légale formelle est nécessaire pour tout nouveau fichier contenant des données sensibles ou des profils de la personnalité, et ce dès le moment où le fichier est opérationnel. Conformément aux dispositions transitoires de la loi sur la protection des données, de telles bases juridiques doivent être édictées pour les fichiers qui existent déjà, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des données, soit le 1er juillet 1998 au plus tard. Sur l'initiative de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, ce délai a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2000, pour les raisons qui vous ont été exposées à l'époque.

Nous nous trouvons devant un sujet délicat qui concerne les banques électroniques de données personnelles dans le domaine de la police. Une partie de ces données existent déjà, mais elles doivent être modernisées et adaptées, tandis que d'autres sont en préparation et en élaboration.

De nombreux problèmes se posent, qui sont à l'interface entre le droit et l'informatique, et qui demandent un examen sérieux. Mais il n'appartient pas au législateur d'évaluer des systèmes très compliqués. Notre rôle est de répondre aux questions juridiques, comme par exemple le but et l'étendue du traitement des données, la séparation entre les systèmes ou la liaison entre eux, la délimitation et la restriction du nombre de personnes ayant accès aux données, la durée de conservation ou la destruction automatique des données, le droit de consultation et de contrôle, etc.

Le but des quatre projets qui nous sont présentés est d'harmoniser droit et technique informatique. Il s'agit, d'une part, de ne pas priver l'Etat d'utiliser des moyens techniques modernes et efficaces, sinon l'Etat sera rapidement dépassé et ne sera plus en mesure de lutter contre la criminalité moderne; mais, d'autre part, il faut veiller à ce que le développement fulgurant de la technique dans le domaine informatique n'ait pas pour conséquence de rendre inopérantes les mesures légales de protection des personnes concernées. La conciliation de ces deux buts n'est pas toujours facile à trouver. Le conflit permanent entre l'efficacité du traitement des données dans le domaine de la police et les impératifs de la protection de la personnalité et des données a amené votre commission à entendre les responsables de l'Office fédéral de la police et le préposé fédéral à la protection des données, ce qui a conduit à un certain nombre de modifications des projets du Conseil fédéral et, pour le projet C, à une proposition de renvoi de la majorité de la commission.

Je vais maintenant vous présenter brièvement chacun des quatre projets.

Le projet A est en fait l'introduction, dans le Code pénal, de l'article 351 octies prévoyant que «l'Office fédéral de la police gère un système informatisé de gestion et d'indexation de dossiers et de personnes», système appelé IPAS. Il faut savoir que, depuis le transfert, au 1er septembre 1992, du Bureau central de police à l'Office fédéral de la police, ce dernier a également repris l'index central des dossiers appelé ZAN, banque de données qui est venue s'ajouter à celle existant déjà à l'Office fédéral de la police, à savoir le système d'enregistrement automatisé des personnes baptisé AUPER.

Les deux systèmes servent à la gestion de dossiers se rapportant à des cas précis et à des personnes. Ils contiennent tous deux des données sensibles, plus précisément des indications au sujet de poursuites ou de sanctions administratives ou pénales. Compte tenu du fait que l'Office fédéral de la police ne peut pas se charger de l'exploitation simultanée de deux banques de données contenant très souvent les mêmes indications, que certains collaborateurs de l'office doivent avoir accès aux deux systèmes et que, de plus, le système ZAN est techniquement dépassé, il y a lieu de rassembler les deux systèmes dans le nouveau système IPAS, actuellement en développement. Le système AUPER, quant à lui, continuera néanmoins d'être utilisé sur la base de la loi sur l'asile, mais uniquement pour les questions d'asile et uniquement par les autorités fédérales chargées de ces questions.

Le projet A n'a fait l'objet d'aucune contestation par votre commission, qui l'a adopté à l'unanimité.

Le projet B consiste en la modification des articles 359ss. du Code pénal. Il s'agit de remplacer le casier judiciaire, tenu actuellement manuellement sur des documents-papier par les cantons et la Confédération, par un seul casier judiciaire entièrement automatisé, appelé le système Vostra. Comme le casier judiciaire contient des données sensibles et des profils de personnalité, une base légale formelle s'impose en vertu de la loi sur la protection des données. Le système prévoit également la gestion informatisée des extraits de condamnation et de casier judiciaire, de même que l'échange informatisé des informations avec les autres services fédéraux et avec les cantons, mais le projet ne touche pas au droit matériel sur le casier judiciaire.

Le projet C a pour objet la mise en commun des systèmes informatisés des Offices centraux de police criminelle. La loi fédérale du 7 octobre 1994, entrée en vigueur le 15 mars 1995, sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération prévoit, à l'article 11 alinéa 1er, que «le Conseil fédéral peut arrêter qu'un office central gère, en vue d'accomplir les tâches qui lui sont confiées, un système de traitement des données». C'est ainsi que l'Office central Crime organisé gère un système de traitement appelé ISOK, tandis que l'Office central Trafic illicite des stupéfiants gère un système de traitement des données appelé DOSIS. Le projet qui nous est soumis prévoit la création d'un système informatisé commun aux Offices centraux de police criminelle, pour le motif que l'utilisation en parallèle de deux systèmes de banques de données soeurs s'avère limitée, dès lors que le trafic de drogue compte précisément parmi les activités favorites de la criminalité organisée.

La majorité de la commission propose néanmoins le renvoi au Conseil fédéral, avec mandat de présenter un concept général qui tienne compte des questions d'organisation et des aspects de protection des données, le délai du 31 décembre 2000 ne s'appliquant pas à ce système.

Mme Thanei vient de motiver la proposition de renvoi de la majorité de la commission, et je n'y reviens pas.

Le projet D a pour but de compléter la loi fédérale sur la circulation routière en créant les bases légales nécessaires, eu égard aux exigences de la loi sur la protection des données, pour la gestion du registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules, le système MOFIS, et du registre automatisé des mesures administratives, le système ADMAS. Les nouvelles dispositions vont remplacer les textes surannés des années cinquante et créer la base légale formelle exigée par les dispositions transitoires de la loi sur la protection des données.

En conclusion de ce rapport, je me dois de souligner que le souci constant de la commission a été de veiller à l'amélioration de la protection de la personnalité et à la mise en place de critères objectifs pour la création de nouveaux systèmes et pour la liaison entre ceux-ci, dans le respect des intérêts de la lutte contre la criminalité et ceux de la protection des données.

A part le projet C, que la majorité de la commission propose de renvoyer au Conseil fédéral, les trois autres projets ont été adoptés par la commission à l'unanimité.

Stamm Judith (C, LU): Aus den Unterlagen ersehen Sie, dass es bei der Vorlage C einzig um Artikel 11 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes geht. Darin geht es um ein einziges Problem. Im geltenden Bundesgesetz wird von einem Datenverarbeitungssystem gesprochen und auch davon, dass die Informationssysteme getrennt geführt werden müssen. In Artikel 11 Absatz 1 wird Ihnen beantragt, dass der Bundesrat anordnen kann, dass die kriminalpolizeilichen Zentralstellen ein gemeinsames Informationssystem betreiben können.

Von Frau Thanei ist gesagt worden, dass über dieser Problematik der Schatten der Fichenaffäre und der Resultate der Parlamentarischen Untersuchungskommission liege, da damals verlangt wurde, dass Informationssysteme getrennt betrieben werden müssen.

Nun müssen wir sagen, dass die Kriminalität und die technische Entwicklung und auch die Anforderungen des Auslandes vor unserem Land nicht haltmachen und nicht warten, bis sich der Gesetzgeber angepasst hat. Es stimmt, dass das Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes total revidiert werden muss. Es stimmt, dass eine Arbeitsgruppe an der Arbeit ist, und man kann sich sagen: Warten wir zu, damit wir dann die Gesamtproblematik diskutieren können.

Persönlich bin ich mit der Minderheit der Meinung, dass wir die Möglichkeit der effizienten Arbeit, der modernen Technik und der Anforderungen aus dem Ausland nun nicht gesetzlich in der Schwebe halten sollen, bis wir uns über die Gesamtlösung ausgesprochen haben. Natürlich heisst es, dass bis Ende 1999 gewisse Vorschläge auf dem Tisch des Hauses liegen; aber Sie wissen ja, wie lange das dauern kann. Ich möchte nicht, dass hier die Weiterentwicklung der Kriminalitätsbekämpfung des Bundes in eine Grauzone hineinläuft oder dass wir den technischen Fortschritt einfach verpassen, weil wir die gesetzlichen Grundlagen nicht geschaffen haben. Ich empfehle Ihnen im Namen der Minderheit der Kommission, Vorlage C nicht an den Bundesrat zurückzuweisen.

von Felten Margrith (G, BS): Ich begründe meinen Eventualantrag. Es geht darum, dass eine Schadensbegrenzungsmassnahme ergriffen werden muss, falls diese Vorlage nicht zurückgewiesen wird. In meinem und im Namen der grünen Fraktion kann ich sagen, dass wir voll und ganz hinter dem Rückweisungsantrag der Kommissionsmehrheit stehen. In meiner jetzigen Begründung geht es aber nur um meinen Eventualantrag.

Frau Stamm hat es gesagt: Es gilt das Prinzip der nach Kategorien separat geführten Datensysteme der Zentralstellendienste. Diese Systeme sollen miteinander verbunden werden, und damit eröffnet sich ein riesiges Problemfeld. Mit der Zusammenlegung der Datensysteme wird eine völlig neue Konzeption eingeführt, die eine Totalrevision des Bundesgesetzes über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes erforderlich macht. Es gibt also keinen Grund, hier vorzuprellen, im Gegenteil: Diese punktuelle Revision wird mehr Probleme schaffen, als sie lösen kann.

Ich hatte in Zusammenhang mit dieser Beratung eine dringliche Einfache Anfrage eingereicht (99.1003, «Bundesamt für Polizeiwesen. Neue Datenbankprojekte»). Einreichungsdatum war der 1. März 1999, die Antwort des Bundesrates erhielt ich mit Datum vom 24. März 1999. Ich hatte angefragt, wie viele Personen in Isok, Dosis und Famp gespeichert sind. Das sind die drei Datensysteme, die hier verbunden werden. Alle Beamten, die sich bisher mit organisierter Kriminalität,

Drogenkriminalität, Falschmünzerei, Menschenhandel oder Pornographie befasst haben, können ohne Einschränkungen sämtliche Daten der jeweils anderen Kriminalitätskategorie abrufen. Ich wollte wissen, wie viele Personen in diesen drei Systemen zusammen gespeichert sind, also um wie viele Daten es geht. Wie viele davon sind Beschuldigte, und wie viele sind sogenannte Drittpersonen?

Ich habe Zahlen erhalten, die aufrütteln. Der Bundesrat schreibt: «Nebst den 64 028 Personenstämmen beinhalten die Systeme 233 745 Einzelinformationen wie Alias- und andere Namensangaben, Autokennzeichen, Ausweisnummern, Bankkonti, Telefonnummern oder Adressen, die auch Rückschlüsse auf nicht unmittelbar verdächtige Personen, sogenannte Drittpersonen, zulassen. Viele dieser Einzelinformationen weisen auf die gleichen Drittpersonen hin. Wie viele Drittpersonen mit der erwähnten Zahl von 233 745 Einzelinformationen tatsächlich in Verbindung gebracht werden können, kann anhand der zur Verfügung stehenden Programme nicht eruiert werden. Schätzungsweise dürften es ca. 85 000 Drittpersonen sein.»

Ich möchte hier klarlegen: Als Drittperson habe ich keinerlei Rechte; ich kann keine Einsichtsrechte geltend machen; ich habe kein Berichtigungsrecht und kein Löschungsrecht; meine Daten sind in diesen Systemen und können rundherum abgerufen werden. Das geht nicht!

Es geht doch nicht, dass ich als unschuldige Person völlig ohne mein Wissen irgendwo fichiert – also heute elektronisch erfasst – bin und keine Rechte habe, während Leute, die einem direkten Verdacht ausgesetzt sind, die einen strafrechtlich relevanten Verdacht auf sich ziehen, solche Rechte haben. Sobald ich in einen Strafprozess verwickelt bin, habe ich eine grosse Menge Rechte – das finde ich auch richtig so. Aber es ist eigentlich ein Widerspruch, dass ich als völlig unbeteiligte Person keinerlei Rechte habe, während die Verdächtigten Rechte haben.

Deshalb fordere ich in meinem Eventualantrag – d. h. wirklich nur für den Fall der Ablehnung der Rückweisung, was ich aber nicht annehme; der Antrag ist eine Art Notbremse –, dass Daten von Drittpersonen, wenn schon die Zusammenlegung beschlossen würde, nicht weitergegeben werden dürfen. Die Weitergabe ist im Einzelfall zulässig, sofern gegen diese Drittperson ein gerichtspolizeiliches Verfahren eröffnet worden ist.

Ich hoffe, dass wir über diesen Antrag nicht abstimmen müssen, aber falls die Rückweisung nicht gutgeheissen wird, habe ich hier eine Notbremse eingebaut.

Engler Rolf (C, AI): Ich beantrage Ihnen namens der CVP-Fraktion, auf alle vier Vorlagen einzutreten, den Antrag Stamm Judith auf Ablehnung der Rückweisung zu unterstützen und den Eventualantrag von Felten abzulehnen.

Die Vorlage ist effektiv eine Folge der Ergebnisse der PUK EJPD und des Datenschutzgesetzes. Sie kommt reichlich spät, vielleicht etwas zu spät, und es ist unbestritten, dass sie zum Teil etwas unvollkommen ist. Aber zwischen Perfektion und Zeitgerechtigkeit möchte sich die CVP-Fraktion für die Zeitgerechtigkeit entscheiden. Angesichts der raschen technischen Entwicklungen werden wir ohnehin nicht darum herumkommen, weitere gesetzliche Anpassungen vorzunehmen und eine Gesamtrevision ins Auge zu fassen.

Eine effiziente Verbrechensbekämpfung ist sicherlich das eine, die Freiheitsrechte, die Persönlichkeitsrechte des einzelnen sind das andere. Hier muss ein Ausgleich geschaffen, eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Das verlangt unser freiheitlicher Rechtsstaat. Unser Rechtsstaat verlangt ferner – und diese Forderung steht auch im Datenschutzgesetz – bei der Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinne, d. h. ein Gesetz, das dem Referendum unterliegt. Dies müssen wir heute schaffen. Wir können das nicht weiter hinausschieben. Es würde auch nicht angehen, den Termin von Ende 2000 weiter hinauszuschieben. Es besteht Handlungsbedarf zum Schutze des einzelnen.

Dies gilt für uns insbesondere auch bei der Vorlage C betreffend das Zentralstellengesetz. Gerade hier sind wir für eine

effiziente Verbrechensbekämpfung im Bereich der Schwerstkriminalität und des Drogenhandels auf diese Daten angewiesen. Wer dies nicht möchte, behindert eine vernünftige Bekämpfung des organisierten Verbrechens.

Richtig ist auch – es ist bereits gesagt worden –, dass die PUK EJPD aus Schutzgründen gewünscht hat, dass man die Systeme voneinander trennt. Dieser Wunsch ist im Datenschutzgesetz aufgenommen worden. Dieses Prinzip der Trennung der verschiedenen Zentralstellendienste schafft aber eine Kollision, weil heute in Artikel 11 die Zusammenlegung geplant ist. Es entsteht gleichsam ein Widerspruch. Aber unsere Rechtsordnung kennt natürlich Kollisionsregeln, und diese Kollisionsregeln besagen klar und eindeutig, dass das neuere Recht dem älteren Recht vorgeht, dass eben das neuere Recht das alte Recht bricht. Diese Kollision ist zwar nicht schön, aber nach meiner Ansicht vertretbar; dies um so mehr, als der Ständerat bei Artikel 11 Einschränkungen beschlossen hat. Er verlangt, dass man die Systeme nach verschiedenen Kategorien unterscheidet, ausscheidet und entsprechend dieser Ausscheidung dann auch die Zugriffsrechte regelt.

Hinzu kommt die Motion der Kommission, die zu unterstützen ich Sie ebenfalls bitte.

Wir können nicht auf eine Gesamtregelung warten; die technische Entwicklung ist zu rasch, die Bedrohungen durch das organisierte Verbrechen sind zu gross. Das organisierte Verbrechen unterscheidet auch nicht zwischen Waffen- und Drogenhandel, deshalb müssen gewisse Verknüpfungen auch datenschutztechnisch gemacht und vollzogen werden.

Der Eventualantrag von Felten würde nach meiner Meinung zu einer völligen Behinderung führen; er ist auch in sich nicht konsistent, weil es gerade das Wesen von Dritten ist, dass sie nicht in gerichtliche Verfahren einbezogen werden. Gerichtspolizeiliche Verfahren müssen eben auch aufgrund von Datensammlungen eröffnet werden können. Der Antrag ist nach meiner Ansicht nichts anderes als der Weg zur Obstruktion, und dies kann im Bereich der Verbrechensbekämpfung nicht angehen.

Die CVP-Fraktion möchte deshalb den vier Vorlagen zustimmen und auch die Vorlage C nicht zurückweisen.

Ich möchte dem Bundesrat – das gilt nicht nur für Herrn Bundesrat Koller, sondern auch für den Gesamtbundesrat – noch einige Wünsche mit auf den Weg geben. Ich möchte den Bundesrat bitten, die Frage nach den Benutzern von Datenbanken nicht nur in Bern, sondern auch die Zugriffsrechte in den Kantonen im Auge zu behalten und diese Zugriffsrechte möglichst restriktiv zu regeln. Dann möchte ich den Bundesrat bitten, dafür zu sorgen, dass bei sensiblen Datensammlungen Zugriffe automatisch elektronisch protokolliert werden, damit man nachvollziehen kann, wer hier Zugriff hatte. Das führt ebenfalls zu einer weiteren Sicherheit.

Weiter bin ich überzeugt, dass man die Sicherheitsüberprüfungen der Mitarbeiter ausbauen, konkret und besser durchführen muss; gewisse Risiken lauern auch hier. Hinzu kommt, dass das Rechnungszentrum ein Standortproblem aufweist; auch dieses Problem muss angegangen werden. Letztlich möchte ich den Bundesrat daran erinnern, dass Datensammlungen eigentlich zentrale Führungsaufgaben betreffen, und diese zentralen Führungsaufgaben können nur sehr restriktiv delegiert werden.

Ich möchte den Bundesrat bitten, diese Wünsche meinerseits genauer zu prüfen und ihnen, wenn immer möglich, nachzuleben.

Widmer Hans (S, LU): Ich spreche lediglich über das Thema der Schaffung einer Forschungsstelle für Rechtsstatsachen, eine Forderung, die von der SP vehement unterstützt wird.

Die Führung eines öffentlich zugänglichen Registers über die Datensammlungen der Bundesorgane mit der Angabe der Rechtsgrundlagen und der Zwecke der Datensammlungen ist zwar etwas Positives, bedarf aber unbedingt einer Ergänzung durch die Schaffung einer solchen Forschungsstelle. Unseres Erachtens können im heutigen Umfeld die Ziele des Datenschutzes besser erfüllt werden, wenn jährlich eine Sta-

tistik sämtlicher Datensysteme im Bereich Justiz, Polizei, Ausländerverwaltung usw. vorgelegt wird.

Es ist eine Tatsache, dass in den letzten Jahren in diesem Bereich eine wahre Flut von neuen Datensystemen, Überarbeitungen von Datensystemen usw. entstanden ist. Es kommt noch dazu, dass zentrale Fragen der Datensysteme nur in Verordnungen geregelt sind, zu denen das Parlament nichts zu sagen hat. Schliesslich hat das Datenschutzgesetz von 1992 den Polizeibereich ausgeklammert, und es hat einzelne gesetzliche Bestimmungen für die jeweiligen Datensammlungen vorgesehen. Dass durch diesen Sachverhalt die Gefahr der Verzettlung und Unübersichtlichkeit gegeben ist, leuchtet ein.

Nun gehört es aber zu den Zielen des Datenschutzes, für die Rechtssicherheit und auch für die Rechtsklarheit der betroffenen Menschen zu sorgen. Besonders im sensiblen Bereich, in dem wir uns jetzt mit der Justiz und dem Polizeiwesen befinden, ist alles daranzusetzen, dass die entsprechenden Voraussetzungen für die Ausübung der Datenschutzrechte auch im heute wenig transparenten Umfeld garantiert werden.

Im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechtssicherheit kann die Forderung nach der Schaffung einer solchen Stelle keinesfalls mit dem Hinweis auf die Kosten abgelehnt werden. Man kann auch nicht einfach sagen, man müsse dann flächendeckend eine solche Statistik führen – das könnten wir allenfalls auch bejahen –, aber wir wollen uns auf das Wesentliche beschränken. Deswegen fordern wir eine solche Forschungsstelle nur für den Bereich der Polizei, der Justiz und der Ausländerverwaltung.

Wir haben ja dieses erste Ziel, die Sicherheit im komplexen Umfeld, an vorderste Stelle gebracht und ihr erste Priorität gegeben. Nach unserer Auffassung hat der Staat so etwas wie eine indirekte Bringschuld. Er hat im dichter werdenden Dschungel neuer technischer Möglichkeiten und im Dickicht der immer zahlreicher werdenden Verordnungen ein glaubwürdiges Transparenzangebot zu machen, und zwar nicht nur punktuell und über GPK-Berichte, sondern strukturell durch die verlangte Forschungsstelle.

Aus diesen Gründen unterstützen wir das Postulat der Minorität der Kommission für Rechtsfragen (99.3011).

Gross Jost (S, TG): Für die SP-Fraktion beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlagen A, B und D. Ich möchte mich deshalb in meinen Ausführungen nur auf den Rückweisungsantrag in bezug auf die Vorlage C beschränken.

Ich möchte hier aber ganz klar zum Ausdruck bringen – das kommt ja mit diesem Rückweisungsantrag auch zum Ausdruck –, dass wir durchaus für eine effiziente Verbrechensbekämpfung auf elektronischer Ebene sind. Aber wir müssen einfach die rechtsstaatlichen Bedenken berücksichtigen, und wir müssen die rechtsstaatlichen Grenzen beachten, die uns vor allem vom Datenschutzgesetz gesetzt werden. Trotz Fichenaffäre sind sie vielfach eben nicht beachtet worden. Das Datenschutzgesetz muss die Grundlage, aber auch die Grenze der kriminalpolizeilichen Datensysteme bilden, und das wiederum ist nicht eingehalten worden. Es ist offensichtlich festzustellen, dass in diesem Bereich Datensysteme ohne formellgesetzliche Grundlage aufgebaut wurden – trotz des Anspruchs, trotz der Verpflichtung des Datenschutzgesetzes, dass es eine formellgesetzliche Grundlage braucht.

Eine der Konsequenzen der Fichenaffären – es wurde auch darauf hingewiesen – war die Aufteilung der Datensysteme nach Deliktgruppen. Jetzt soll ohne formellgesetzliche Grundlage eine Vernetzung der Datensysteme erfolgen; sie ist bereits erfolgt, ohne eine Totalrevision des Zentralstellengesetzes! Hier hat Herr Guntern, der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte, ganz schwerwiegende Bedenken angemeldet: Er hat gesagt, es sei richtig, dass für die Vorlage C keine gesetzliche Grundlage vorhanden sei. Dann hat er gesagt – das ist wichtig –, es genüge aber nicht, Artikel 11 Absatz 1 des Zentralstellengesetzes zu ändern, es müsse die ganze Konzeption des Gesetzes revidiert werden. Denn, in der Tat, bei der Erarbeitung des Gesetzes ging es klar um eine Trennung der Zentralstellen.

Die gesetzgeberische Konzeption stimmt also insgesamt nicht, und wir halten natürlich den Druck auf eine Totalrevision des Gesetzes nur aufrecht, wenn wir jetzt an dieser Forderung auf Rückweisung festhalten. Wenn wir jetzt einfach in einer kleinen Übung, in einer Miniübung, Artikel 11 Absatz 1 ändern, dann wird sich der Bundesrat nicht mehr verpflichtet fühlen, mit dieser Totalrevision des Gesetzes vorwärtszumachen. Ich möchte Sie einfach darauf hinweisen, dass diese schleichende Entwertung des Datenschutzgesetzes eben schon stattfindet, weil auch bei den anderen Vorlagen die wichtigen Bestimmungen der Auskunftsrechte und der Berichtigungsrechte der Betroffenen vom Bundesrat regelmässig statt auf formellgesetzlicher Ebene im Verordnungsrecht geregelt werden. Es widerspricht auch dem Anspruch der neuen Bundesverfassung, dass solche fundamentalen Bestimmungen, solche Fundamentalrechte der Betroffenen, auf formellgesetzlicher Grundlage geregelt werden müssen. Deshalb bitte ich Sie eindringlich, Vorlage C zurückzuweisen und dem Bundesrat damit den klaren Auftrag zu geben, jetzt endlich mit der Totalrevision des Gesetzes vorwärtszumachen.

Florio Marguerite (L, VD): Au nom du groupe libéral, je vous propose d'entrer en matière sur les quatre projets et de ne pas soutenir la proposition de la majorité de la commission de renvoyer le projet C au Conseil fédéral.

Les projets A, B, D ne posent pas de problèmes. Il y a eu unanimité en commission, sous réserve de quelques petites modifications de peu d'importance. En revanche, le projet C, dont la majorité de la commission a proposé qu'il soit renvoyé pour des problèmes d'examen ou des problèmes de compatibilité avec la loi fédérale sur la protection des données, me paraît extrêmement grave. En effet, les quatre projets constituent un tout. Ils permettent de lutter en particulier contre la criminalité qui se déroule en Suisse. Or, si nous supprimons le projet C, cela signifie que nos organes de police pourront communiquer, mais d'une manière beaucoup moins aisée, et cela signifie que les criminels, qui le sauront très vite, pourront utiliser les trous de notre législation, comme ils peuvent déjà le faire. Lorsque nous savons le temps qu'il faut pour élaborer une nouvelle loi, je pense que nous ne pouvons pas, pendant quelques années, laisser ces braves gens très tranquilles et les laisser passer à travers les trous.

Le souci du groupe libéral est tout de même que nous ayons un système cohérent et un système applicable. Comme je l'ai dit lors de la séance de commission, nous, les praticiens, sommes toujours à dire que le droit a un temps de retard sur la pratique. En l'occurrence, j'aimerais que cette fois le droit ait un petit temps d'avance ou en tout cas rejoigne la pratique et que, par conséquent, nous puissions avoir un système cohérent.

Dès lors, je vous demande de rejeter la proposition de majorité de non-entrée en matière sur le projet C, de rejeter la proposition subsidiaire von Felten et d'admettre que l'ensemble des quatre projets qui vous sont présentés constitue un tout qui doit être accepté dans son intégralité. Je ne nie pas l'importance de la protection des données, mais je pense que la rédaction de l'article 11 permet au Conseil fédéral d'ordonner. Nous sommes convaincus que le Conseil fédéral saura faire bon usage de cette autorisation et qu'il ne sera pas nécessaire d'attendre encore cinq ou six ans une nouvelle législation.

von Felten Margrith (G, BS): Namens der grünen Fraktion spreche ich nun zum Eintreten. Ich bitte Sie darum, auf den Entwurf einzutreten; Vorlage C ist zurückzuweisen.

Ich möchte dieses Geschäft in einen grösseren Zusammenhang stellen. Seit Anfang der neunziger Jahre begann das EJPD eine massive Ausweitung der EDV-Anwendungen in den Bereichen Justiz, Polizei, Ausländer und Asylverwaltung. Währenddem diese Prozesse in den achtziger Jahren nur sehr langsam vorangegangen sind, haben wir jetzt seit einigen Jahren eine wahre Flut von neuen Datensystemen, von Überarbeitungen bestehender Datensysteme, von neueingeleiteten On-line-Systemen usw. Diese Entwicklung führt

nicht nur dazu, dass Massen von Daten erfasst werden, sondern auch dazu, dass diese Daten – der grösste Teil von ihnen besteht aus hochsensiblen Personendaten – durch Online-Anschlüsse und grosszügige Weitergabevorschriften von unkontrollierbar vielen Benutzerinnen und Benutzern abrufbar sind. Der Datenhunger ist kaum zu zügeln.

Dieser Entwurf will nun bis zum Jahr 2000 die fehlenden gesetzlichen Grundlagen für Datensammlungen im Polizeibereich nachliefern. Dies ist dringend notwendig, deshalb sind wir bei den Vorlagen A, B und D für Eintreten und Beratung; bei Vorlage C gibt es bereits ein Gesetz. Hier gibt es keinen Handlungsbedarf, keine Fristen. Deshalb sind wir für Rückweisung der Vorlage C. Ich habe schon begründet, weshalb. Seit einigen Jahren fällt auf, dass die Sensibilität für Datenschutzfragen mit dem Anwachsen des behördlichen Datenhunger nach und nach verlorengeht. Viele Einwohnerinnen und Einwohner dieses Landes haben resigniert. Was soll man tun? Gegen die EDV-Entwicklung sei kein Kraut gewachsen, sie sei völlig unkontrollierbar – dies die landläufige Meinung. Um so lauter werden jene Stimmen, die «sammeln, sammeln, sammeln» fordern. Es gehe um eine effiziente Kriminalitätsbekämpfung, und zwar zentral auf Bundesebene. In diesem politischen Klima wurden die Rechte der Bürgerinnen und Bürger in den letzten Jahren kontinuierlich abgebaut. Ob dieses Sammeln und diese Riesenmenge an Daten tatsächlich zur Effizienzsteigerung in der Kriminalitätsbekämpfung geführt haben, ist nicht erwiesen und nie geprüft worden. Ich möchte dies ganz grundsätzlich in Frage stellen. Inzwischen haben wir im Bereich des Staatsschutzes und der Zentralstellen das Einsichtsrecht registrierter Personen abgeschafft; Rechte, die nach dem Fichenskandal hart erkämpft worden sind, sind wieder rückgängig gemacht worden. Dies geschah, obwohl das Risiko der Grundrechtsgefährdung durch die technischen Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung um ein Vielfaches gestiegen ist.

Bei diesem Prozess hatte das Parlament praktisch nichts zu sagen. Das soll nun so weitergehen. Gesetzliche Grundlagen werden erst geschaffen, wenn die Datensysteme bereits aufgebaut und in Betrieb genommen worden sind. Der Gesetzgeber wird regelmässig vor vollendete Tatsachen gestellt und hat nur noch die Aufgabe, nachträglich alles abzusegnen. Inzwischen ist das DNA-Datensystem angekündigt, ohne dass das Parlament je etwas dazu zu sagen hatte, ob das überhaupt wünschbar ist. Dieser Ablauf widerspricht demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien. Deshalb ist es auch wichtig, die Motion der RK-NR (99.3010) und das Postulat der Minderheit der RK-NR (99.3011) zu überweisen. Der Sinn des Datenschutzes besteht ja gerade darin, Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für die von Datensystemen betroffenen Leute zu schaffen. Die Betroffenen sollen wissen können, was mit ihren Daten passiert. Sie sollen ihre Rechte auf Einsicht bzw. Auskunft und auf Berichtigung und gegebenenfalls auf Löschen oder Vernichtung der Daten wahrnehmen können. Das und nichts anderes ist der Zweck dieser Vorlage. Die Wahrung der Rechte der Einwohnerinnen und Einwohner sollte die Leitlinie aller hier in diesem Rat versammelten Parteien sein. Auf jeden Fall ist es die Leitlinie der grünen Fraktion.

Ich bitte Sie, einzutreten und die Vorlage C zurückzuweisen.

Stamm Luzi (R, AG): Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, auf alle vier Vorlagen einzutreten und bei Vorlage C dem Antrag der Minderheit Stamm Judith zuzustimmen.

Es gibt ein offensichtliches Spannungsfeld: EDV, Automatisierung, leichter Zugriff, bessere «Missbrauchsmöglichkeiten» einerseits; Datenschutz andererseits. Das ist ganz offensichtlich ein nicht leicht zu lösendes Problem. Besonders problematisch wird es natürlich, sobald Polizeibehörden EDV-Systeme anschaffen. Dass das nicht a priori leicht in den Griff zu bekommen ist, ist klar. Dass im Einzelfall die Frage, wo die Grenze zu ziehen sei, nicht einfach zu beantworten ist, ist ebenfalls klar.

Eine weitere Problematik im Zusammenhang mit der EDV ist offensichtlich: Es ist ein Gebiet, das sich in einem unheimlichen Tempo weiterentwickelt. Wir haben, wie jetzt mehrfach

unterstrichen wurde, die Verpflichtung, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Eine gesetzliche Grundlage, mit der man alle Probleme in den Griff bekäme, würde in einem sich derart schnell entwickelnden Bereich logischerweise bedeuten, dass man voraussehend Gesetze schaffen sollte, um mögliche künftige Missbräuche zu vermeiden. Das ist in der Praxis ausserordentlich schwierig.

Ich bitte Sie z. B., an die Telefonüberwachung zu denken: Betreffend Telefonüberwachung dachte man früher, man müsse den einzelnen Apparat überprüfen, man müsse es also gesetzlich ermöglichen, dass einzelne Apparate überprüft werden könnten. Die Technik hat sich fortentwickelt. Dass sich die Praxis anpassen und fortentwickeln muss, ist eine Selbstverständlichkeit. Es ist aber schwierig, das vorausschauend gesetzlich in den Griff zu bekommen.

Trotzdem, ich habe es gesagt: Wir brauchen heute eine gesetzliche Grundlage, und ich möchte mich in diesem Bereich Kollege Engler, der im Namen der CVP-Fraktion gesprochen hat, anschliessen: Es geht um eine Güterabwägung zwischen einer gewissen Unvollkommenheit einerseits und einer «Zeitgerechtigkeit» – wie Herr Engler es genannt hat – andererseits. Wir müssen uns beeilen, dass die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Man muss in diesem Zusammenhang eine gewisse Unvollkommenheit in Kauf nehmen. Allfällige Probleme können durch Gesetzesrevisionen ausgebügelt werden, sie können vielleicht auf Verordnungstufe ausgebügelt werden. Ein ideales System gibt es nicht. Noch einige Worte zum Zentralstellengesetz, der Vorlage C: Wie gesagt, die FDP-Fraktion votiert für den Antrag der Minderheit Stamm Judith und bittet Sie, sich dieser anzuschliessen. Betreffend der Zentralstellendienste ist festgestellt worden, dass die deliktbezogene Arbeit nicht mehr effizient ist. Die Zentralstellen sind neu organisiert worden, und es drängt sich nun auch auf, das Datensystem zu vereinheitlichen.

Die FDP-Fraktion teilt diese Meinung. Auch hier kann ich auf die zutreffenden Aussagen meines Vorredners, Kollege Engler, verweisen.

Zusammengefasst: Die FDP-Fraktion ist für Eintreten auf alle vier Vorlagen. Sie ist für Ablehnung des Eventualantrages von Felten und bittet Sie, bei Vorlage C dem Antrag der Minderheit Stamm Judith zu folgen.

Ammann Schoch Regina (U, AG): Vieles wurde schon gesagt; Sie haben es heute mehrfach gehört: Wir befinden uns in einem Spannungsfeld zwischen einem Bedürfnis nach Datenschutz des einzelnen einerseits und der berechtigten Forderung nach effizienter Verbrechensbekämpfung andererseits.

Als Legislative befinden wir uns in einer ungemütlichen Situation, die wir nicht so gerne haben: Wir stehen unter zeitlichem Druck, und vor allem haben wir das Gefühl, dass uns die technische Entwicklung davonlaufen könnte. Wie können wir hier eine sachgerechte Lösung finden? Ich anerkenne, dass die Fichenaffäre Spuren hinterlassen hat, psychologische, aber auch tatsächliche in Form der Trennung dieser Datenbanken. Gleichzeitig, das haben wir auch schon gehört heute, hat sich aber auch unser Umfeld massiv verändert. Die Welt ist durch den technologischen Fortschritt kleiner geworden, denken wir nur an die Entwicklung im Internet! Wir surfen und «chatten» durch diese neue Welt und hinterlassen freiwillig Datenspuren; begeistert nutzen wir Kundenkarten verschiedenster Unternehmen, wohl wissend, dass hinter den «Rabattmärkli» keine hehre Absicht steht, sondern dass vor allem das Einkaufsverhalten der Kunden überwacht und genutzt werden soll. Diese Entwicklung müssen wir auch im Auge behalten; wir sind nämlich zunehmend bereit, unsere Daten auch Unbekannten zur Verfügung zu stellen.

Was heisst das nun für die Vorlage konkret? Es relativiert die Erfahrungen, es relativiert eigentlich die Forderungen nach einer Einschränkung. Ich möchte damit aufzeigen, dass eben das Datenschutzgesetz, das ja vor mehreren Jahren vor dem Hintergrund der Fichenaffäre erlassen wurde, nicht überholt, aber doch relativiert werden muss, wenn man die technische Entwicklung anschaut. Diese technische Entwicklung wird auch gerade durch das organisierte Verbrechen genutzt.

Wenn wir also dem unguuten Gefühl folgen wollen, das wir als Legislative immer dann haben, wenn wir der Entwicklung hinterherhinken, sollten wir unseres Erachtens auf alle vier Vorlagen eintreten und die Vorlage C nicht zurückweisen. Wieso? Eine Mehrheit der LdU/EVP-Fraktion ist der Meinung, dass wir mit der Rückweisung der Vorlage C den Druck auf den Bundesrat für eine Gesamtrevision nicht erhöhen; wir sind aber auch der Meinung, dass ein enormer Zeitverlust – wenn wir diese Vorlage zurückweisen würden – die Folge wäre; dies gilt es zu verhindern.

Ich bitte Sie im Namen der LdU/EVP-Fraktion, auf die vier Vorlagen einzutreten und gemäss Minderheitsantrag Stamm Judith die Rückweisung abzulehnen.

Baumann Alexander (V, TG): Ich empfehle Ihnen namens der SVP-Fraktion Eintreten auf alle vier Vorlagen, die Ablehnung des Rückweisungsantrages der Kommissionsmehrheit bei Vorlage C betreffend das Zentralstellengesetz, die Ablehnung des Eventualantrages von Felten sowie die Ablehnung der Kommissionsmotion betreffend die Präzisierung des Datenschutzgesetzes (99.3010).

Die SVP-Fraktion begrüsst die Absicht des Bundesrates, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vier wichtige Bereiche der elektronischen Datenverarbeitung im Polizeiwesen einheitlich zu regeln. In der Polarität zwischen effizienter Kriminalitätsbekämpfung mit zeitgemässen technischen Mitteln einerseits und der Sicherstellung des Persönlichkeitsschutzes im Datenbereich andererseits scheint uns die Vorlage mit dem richtigen Augenmass ausgearbeitet worden zu sein. Angesichts der rasanten Entwicklung der Methoden und Systeme der elektronischen Datenverarbeitung scheint es uns notwendig, dass auch die in die Zukunft weisenden Regelungen in das Gesetzespaket eingebunden worden sind.

Wir sind uns aber auch bewusst, dass die Gesetzgebung über Regelungsbereiche mit einer derart raschen Entwicklung nicht mehr für die Ewigkeit geschrieben werden kann. Vielmehr müsste beispielsweise die Sicherheitsdelegation der GPK unserer Räte regelmässig überprüfen, ob neueste Entwicklungen der Technik von der Gesetzgebung noch abgedeckt sind.

Die SVP-Fraktion stellt sich geschlossen hinter den Minderheitsantrag Stamm Judith, mit welchem eine Rückweisung an den Bundesrat abgelehnt wird.

Wir erkennen den Handlungsbedarf und dessen zeitliche Dringlichkeit. Die Frist zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen ist auf Wunsch des Bundesrates reichlich erstreckt worden. Wir haben es hier mit einem Bereich zu tun, in welchem Lücken in der rechtlichen Regelung nicht zuletzt auch staatspolitisch höchst unerwünschte Folgen haben könnten. Wir dürfen und können uns Pannen in diesem Bereich nicht mehr leisten. Die bestehenden gesetzlichen Lücken sind jetzt ohne weiteren zeitlichen Verzug zu schliessen. Weisungen und Verordnungen alleine können nicht genügen. Es geht jetzt aber primär einmal darum, wie wir uns den Herausforderungen der neu anwachsenden Kriminalität stellen wollen.

Die Vorlage C betreffend das Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes, welches eine konsequent deliktübergreifende Bekämpfung der Schwerstkriminalität ermöglichen muss, darf nicht unter datenschutzrechtlichen Vorwänden bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag hinausgeschoben werden. Es bedarf zu einer wirksamen Bekämpfung von speziellen Deliktformen wie organisiertes Verbrechen, Drogenhandel, Geldfälschung oder Menschenhandel der vorgeschlagenen Zusammenlegung der bisher delikt spezifisch geführten Datenbanken der Zentralstellen.

Natürlich können wir zuerst Gesamtkonzepte ausarbeiten lassen. Aber seien wir uns bewusst: Die kriminelle Seite arbeitet offensichtlich äusserst raffiniert und vernetzt. Dagegen gilt es hier und jetzt anzugehen. Der Datenschutzbeauftragte soll die Möglichkeit wahrnehmen, die vorgesehenen Arbeiten zu begleiten. Er soll dort Einspruch erheben, wo er im konkreten Fall Verletzungen des Datenschutzes für absehbar hält. Dort sind dann Interessenabwägungen zu treffen. Wir sind nicht sosehr potentielle Opfer von Datengierigen, sondern –

das bitte ich Sie dringlich, in Ihre Überlegungen einzubeziehen – auch Opfer von Kriminellen. Wir dürfen im europäischen Umfeld nicht eine Insel der Seligen für Schwerstkriminelle schaffen – nur weil wir auf Gesamtkonzepte warten, bevor wir den Organen der Kriminalitätsbekämpfung mindestens die Werkzeuge zur Verfügung stellen, die den modernen Formen des Verbrechen entsprechen.

Wir sind es der Bevölkerung, welche ein Defizit an Sicherheit wahrnimmt, schuldig, auf alle vier Vorlagen einzutreten und den Antrag auf Rückweisung der Vorlage C abzulehnen.

Die SVP-Fraktion lehnt in Übereinstimmung mit der Kommissionmehrheit und dem Bundesrat auch das Postulat der Minderheit der Kommission für Rechtsfragen unseres Rates (99.3011) ab.

Ebenso wendet sich die SVP-Fraktion in Übereinstimmung mit dem Bundesrat gegen die Motion der Kommission für Rechtsfragen unseres Rates (99.3010) bezüglich Präzisierung der Datenschutzgrundlagen. Die Ausarbeitung von Verordnungen sollte grundsätzlich nicht dem Parlament übertragen werden. Die Leitplanken für die Verordnungen sind in den Gesetzen klar zu fassen. Die Verantwortlichkeit des Parlamentes liegt auf der Stufe des Gesetzes und muss dort bleiben. Die Rechtsetzung auf Stufe Verordnung muss in der Verantwortlichkeit der Exekutive bleiben.

Ich bitte Sie, gemäss den eingangs abgegebenen Empfehlungen zu stimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Jenen Votantinnen und Votanten, die ausgeführt haben, es gehe uns in diesem Bereich immer nur um die Effizienz in der Verbrechensbekämpfung und wir hätten für Datenschutz überhaupt keinen Sinn, möchte ich doch klar sagen, dass diese ganze Vorlage ausschliesslich ein Anliegen des Datenschutzes ist. Diese ganze Vorlage ist nichts anderes als die Folge des Datenschutzgesetzes. Sie bezweckt die Schaffung der vom Datenschutzgesetz verlangten formellgesetzlichen Grundlagen in bezug auf die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten im Zuständigkeitsbereich des Bundesamtes für Polizeiwesen.

Die organisatorische Seite – beispielsweise bezüglich der Zentralstellendienste, was vor allem die Vorlage C betrifft – liegt schon längst in der Kompetenz des Bundesrates, und zwar ausschliesslich. Mit dem revidierten Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz haben Sie uns die Organisationsautonomie zu Recht belassen, und aufgrund dieser Organisationsautonomie haben wir im Bereich der Zentralstellendienste diese neue deliktübergreifende Organisation – sie besteht aus den Abteilungen Operationen, Zentrale Dienste und Kriminalanalyse – längst realisiert. Heute geht es lediglich noch darum, die datenschutzrechtlichen Folgen dieser Neuorganisation entsprechend zu ordnen.

Für den Bundesrat war es wichtig, in diesem anerkanntermassen delikat und sensiblen Bereich nicht das Ende der verlängerten Übergangsfrist Ende 2000 abzuwarten, sondern Ihnen die entsprechende Vorlage rechtzeitig vorzulegen, da wir voraussehen konnten, dass diese Vorlage zu einigen Diskussionen führen wird. Ich lege aber Wert auf die Feststellung, dass sich die vorgesehenen Neuerungen zunächst darauf konzentrieren, bereits getätigte Datenbearbeitungen in informatorischer Hinsicht dem modernen Stand der Technik und des Datenschutzes sowie den Anforderungen an eine effiziente Verwaltungsführung anzupassen. An den gesetzlichen Aufgaben, welche diesen Datenbearbeitungen durch das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) zugrunde liegen, wurden nämlich keinerlei Änderungen vorgenommen. So bringt z. B. die in der Vorlage B geregelte Automatisierung des Strafregisters keine Änderungen des materiellen Strafrechts mit sich. Aber wenn es uns nicht gelingt, diese Vorlage B spätestens im Juni zu verabschieden, müssten die Kantone, was ja ein Unsinn wäre, nach dem Jahre 2000 noch einige Monate kantonale Strafregister führen. Sie sehen, auch von daher stehen diese Vorlagen unter einem gewissen Zeitdruck.

Ebensowenig sind mit der in der Vorlage A beantragten Einführung von Ipas materielle Veränderungen bei den gesetzlichen Aufgaben des BAP vorgesehen. Das BAP wird im Rah-

men der internationalen Rechtshilfe, der Auslandschweizerfürsorge, des Erkennungsdienstes oder von Interpol die gleichen Personendaten bearbeiten wie bis anhin. Nun wird diese Arbeit dank des neuen informatisierten Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystems (Ipas) wesentlich effizienter, rascher und auch sicherer ablaufen, als dies bisher möglich war.

In der Vorlage D geht es lediglich um die Anpassung bereits bestehender Gesetzesgrundlagen für den Weiterbetrieb des Automatisierten Fahrzeug- und Fahrzeughalterregisters (Mofis) und des Automatisierten Administrativmassnahmen-Register (Admas).

Ganz wichtig scheint dem Bundesrat, dass Sie mit dieser Vorlage die Bundesverwaltung von der telefonischen Beantwortung von massenweisen Amtshilfegesuchen entlasten können. Sie tun dies, indem Sie jenen Stellen in der Bundesverwaltung, die aufgrund ihrer gesetzlichen Aufträge regelmässig Auskünfte vom BAP einholen müssen, die Möglichkeit geben, zunächst on line abzuklären, ob eine telefonische Anfrage überhaupt sinnvoll ist. Damit werden diesen Stellen aber noch keine inhaltlichen Details einer allfälligen Datenbearbeitung bekanntgegeben. Diese Details müssen sie nach wie vor auf dem Amtshilfeweg erfragen.

Dank der technischen Möglichkeit der lückenlosen Protokollierung der Abfragen – das sehen wir ausdrücklich vor, ich kann das vor allem für Herrn Engler hier festhalten – und dank der informatikunterstützten Aktenverwaltung werden diese administrativen Erleichterungen auch von wichtigen Verbesserungen des Datenschutzes und der Datensicherheit begleitet sein.

Eine gewisse materielle Änderung der Personendatenverarbeitung haben wir in der Vorlage C vorgesehen. Sie ist auf praktische Erfahrungen zurückzuführen, die gezeigt haben, dass sich heute angesichts der diversifizierten Tätigkeiten des organisierten Verbrechens ein System mit drei Datenbanken – Dosis für den Betäubungsmittelhandel, Isok für das organisierte Verbrechen und Famp für den Menschenhandel – nicht mehr bewährt.

Damit komme ich zum Rückweisungsantrag der Mehrheit Ihrer Kommission zur Vorlage C. Nach der geltenden Fassung von Artikel 11 Absatz 1 Zentralstellengesetz müssen das Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels (Dosis), das Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens (Isok) und das Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung der Falschmünzerei, des Menschenhandels und der Pornographie (Famp) getrennt betrieben werden.

Angesichts des Umstandes, dass der Drogen- und der Menschenhandel zu den bevorzugten Tätigkeitsgebieten der Verbrechenssyndikate gehören, kann die getrennte Führung der drei Systeme in der Praxis nicht weiter aufrechterhalten werden. Die Organisationen, welche über die Logistik verfügen, um im grossen Stil mit Drogen zu handeln, nutzen ihre logistischen Möglichkeiten regelmässig auch für andere verbrecherische Tätigkeiten. Die praktische Erfahrung zeigt, dass die Verbrechenssyndikate bei ihren Tätigkeiten einen ausgeprägten Hang zur Diversifikation aufweisen. Neben dem Drogenhandel investieren sie hohe Summen ins Rotlichtmilieu und den oft damit einhergehenden Frauenhandel. Sie betätigen sich im Schlepperwesen, in der Falschgeldkriminalität und bei anderen Fälschungsdelikten. Sie widmen sich der planmässigen Verschlebung und Vermarktung gestohlener Fahrzeuge sowie der erpresserischen Gewaltkriminalität. Am Schluss dieser Palette von gewinnbringenden Aktivitäten steht gewöhnlich die Geldwäscherei, die dazu dienen soll, die schmutzigen, kriminellen Gewinne reinzuwaschen und zu reinvestieren.

Eine Organisation und auch eine Datenerfassung, die historisch gewachsen ist und deliktbezogen war, ist daher heute total überholt und führt zu einer schwerwiegenden Ineffizienz in der Verbrechensbekämpfung. Die Organisatorischen Schlussfolgerungen haben wir bei der Neuorganisation der Zentralstellendienste längst gezogen. Es ist jetzt höchste Zeit, dass wir auch die datenschutzrechtlichen Schlussfolgerungen ziehen und datenschutzrechtlich davon absehen, zu

verlangen, dass die deliktbezogene Erfassung der Daten, die jede einheitliche Kriminalanalyse erschwert und verzögert, weitergeführt wird.

Wenn wir das nicht tun, hat das auch zur Folge, dass die Kantone, denen wir diese Dienstleistungen für den Kampf an der Front erbringen und die nicht weiter auf diese Bundesunterstützung warten können, je länger, je mehr versucht sein werden, ihre eigenen Datensysteme aufzubauen. Sie wissen aber, dass das auf Kosten des Datenschutzes ginge, weil die datenschutzrechtlichen Regelungen in den Kantonen noch sehr unterschiedlich sind.

Ich möchte Sie daher dringend bitten, bei der Vorlage C dem Minderheitsantrag Stamm Judith zuzustimmen und auch den Eventualantrag von Felten abzulehnen. Bei diesem Eventualantrag geht es um folgendes Problem: Es geht darum, dass in den Systemen der Zentralstellen Einzelinformationen wie Alias- und andere Namensangaben, Autokennzeichen, Ausweisnummern, Bankkonti, Telefonnummern oder Adressen enthalten sind, die Rückschlüsse auf Personen zulassen, welche nicht unmittelbar einer Straftat verdächtig werden. Da über diese Personen aber keine Personenstämme unterhalten werden, sind deren Identitäten in aller Regel auch nicht Gegenstand von Amts- und Rechtshilfeersuchen.

In den Ausführungsbestimmungen zu Artikel 13 Zentralstellengesetz hat der Bundesrat im übrigen sichergestellt, dass die Zentralstellen personenbezogene Daten nur weitergeben dürfen, soweit dies mit der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der um Amtshilfe ersuchenden Strafverfolgungsbehörden in einem direkten – ich betone: direkten – Zusammenhang steht. Ist dies nicht der Fall, dürfen die Zentralstellen keine Informationen weitergeben.

Ich bitte Sie daher, auch den Eventualantrag von Felten abzulehnen und auf alle drei Vorlagen einzutreten.

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

A. Schweizerisches Strafgesetzbuch (Informatisiertes Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem im Bundesamt für Polizeiwesen)

A. Code pénal suisse (Système informatisé de gestion et d'indexation de dossiers et de personnes de l'Office fédéral de la police)

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 351octies

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 2bis, 2ter, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4

....

b. Streichen

....

cbis. Streichen

Abs. 4bis

Die Bundesbehörden, die zoll- und grenzpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen, dürfen in einem Abrufverfahren abfragen, ob eine Person bei den Zentralstellendiensten oder beim Interpol-Dienst des Bundesamtes für Polizeiwesen registriert ist.

Abs. 5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 5bis

Streichen

Antrag Stamm Judith

Abs. 4

....

b. Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

....

cbis. Streichen

5bis

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 351octies

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 2bis, 2ter, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4

....

b. Biffer

....

cbis. Biffer

Al. 4bis

Les autorités fédérales chargées de remplir des tâches relevant des douanes et de la police des frontières peuvent, par procédure d'appel, demander si une personne est enregistrée auprès des offices centraux ou du service Interpol de l'Office fédéral de la police.

Al. 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 5bis

Biffer

Proposition Stamm Judith

Al. 4

....

b. Adhérer à la décision du Conseil des Etats

....

cbis. Biffer

5bis

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Stamm Judith (C, LU): Ich spreche zu Artikel 351octies Absatz 4 Buchstabe b. Dieser Buchstabe b lautet: «die Bundesbehörde, die Aufgaben nach dem Artikel 2 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit wahrnimmt». Diesen Buchstaben b will die Kommission streichen.

Es handelt sich hier darum, ob die Bundespolizei einen Online-Zugriff zum Ipas-Index hat. Gemäss diesem genannten Artikel 2 Absatz 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit teilt die Bundespolizei dem Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) Erkenntnisse über das organisierte Verbrechen mit, die sie bei der Zusammenarbeit mit ausländischen Sicherheitsbehörden gewinnt. Vielleicht erinnern Sie sich, dass wir darüber eine intensive Diskussion geführt haben.

Im Rahmen dieser Zusammenarbeit erfragt die Bundespolizei vorgängig die für die Aufbereitung der Informationen notwendigen Auskünfte beim BAP. Die Frage ist: Macht sie das weiterhin auf herkömmliche Art, oder gewährt man ihr den On-line-Zugang zum Ipas-Index? Wenn man ihr diesen Zugang gewährt, wird der Informationsaustausch beschleunigt, und die Anfragen mit negativem Resultat fallen weg.

Ich beantrage, dass wir in Absatz 4 den Buchstaben b beibehalten, dass man also diesen On-line-Zugriff gewährt. Ich erwarte aber ganz grundsätzlich die Bestätigung von Herrn Bundesrat Koller, dass man bei Gewährung von solchen Online-Zugriffen die Prinzipien der Notwendigkeit, der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung berücksichtigt. Ich bitte Sie also, dem Ständerat zu folgen.

Auf der Fahne sehen Sie bei Artikel 351octies Absatz 5bis, dass der Ständerat dem Bundesrat zugestimmt und den Vorbehalt von Artikel 14 des Bundesgesetzes über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes im Hinblick auf das Auskunftrecht des einzelnen hier eingeführt hat.

Sie wissen, dass die Auskunft, ob Daten gesammelt worden sind, sehr generell und unpersönlich erteilt wird und dass der Datenschutzbeauftragte nur überprüfen kann, ob es im Zusammenhang mit der Sammlung der Daten rechtmässig zugegangen ist. Man könnte sich ja vorstellen, es sei logisch, dass dieser Vorbehalt auch hier gilt und die Diskussionen über den Vorbehalt im Rahmen von Strafverfahren eliminiert seien, wenn dieser hier wörtlich aufgeführt wird.

Es geht also darum, ob man via Ipas Antwort auf die Frage erhält, ob die Zentralstellendienste Daten bearbeiten. Wir sind der Meinung, es müsse verhindert werden, dass berufs-kriminelle Kreise die Möglichkeit haben, die Tätigkeit der Zentralstellendienste via Ipas auszuspionieren.

Deshalb beantrage ich Ihnen, hier gemäss Beschluss des Ständerates diesen Vorbehalt betreffend das Zentralstellengesetz aufzunehmen.

Gross Jost (S, TG): Ich spreche nur zu Absatz 5bis, also zum Absatz, zu dem eben Frau Stamm ihren Antrag begründet hat. Ich beantrage Ihnen namens der SP-Fraktion, dem Antrag der Kommission zu folgen und den Antrag Stamm Judith abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen:

Sie haben von Frau Stamm gehört, dass die Datenschutzrechte, die hier gemäss Artikel 14 des Zentralstellengesetzes vorgesehen sind, keine wahren, keine reellen Rechte der Betroffenen sind, sondern hier werden die Rechte nach Massgabe und Ermessen des Datenschutzbeauftragten gewährt. Das widerspricht dem Datenschutzgesetz. Das Datenschutzgesetz wird einmal mehr ausgeschaltet, und es wird durch die Bestimmung des Zentralstellengesetzes ausgeschaltet, das anerkanntermassen revisionsbedürftig ist, das einer totalen Revision unterzogen werden muss. Es ist nicht sinnvoll, dass Sie hier auf eine Bestimmung verweisen, die die Rechte der Betroffenen mediatisiert, die sie eigentlich faktisch ausschaltet, und zwar durch ein Gesetz, das nach Auffassung der Mehrheit der Kommission, aber auch nach Auffassung des Bundesrates total sanierungsbedürftig ist, weil es dem faktischen Zustand, nämlich der Vernetzung der Daten, nicht mehr entspricht. Wenn Sie Rückweisung der Vorlage C im Sinne der Mehrheit beschliessen, müssen Sie hier konsequenterweise auch diesen Rückgriff auf das Zentralstellengesetz ablehnen.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zu folgen.

von Felten Margrith (G, BS): Ich bitte Sie namens der grünen Fraktion dringend, die beiden Anträge Stamm Judith abzulehnen. Die Kommission hat hier rechtsstaatlich notwendige Korrekturen zur ständerätlichen Fassung beschlossen; Frau Stamm will diese wieder rückgängig machen.

Beim Antrag zu Absatz 4 Litera b geht es darum, dass der On-line-Zugriff auf Ipas für den Staatsschutz als zulässig erklärt wird. Wir sagen dazu klar nein: Der Staatsschutz hat hier nichts zu suchen. Bereits bei der Beratung des Staatsschutzgesetzes – es wird hier BWIS genannt – wurde eine klare Kompetenzaufteilung verankert. Für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität sind auf Bundesebene die Zentralstellendienste des BAP zuständig und nicht die Behörde, die sich mit der Wahrung der inneren Sicherheit zu befassen hat, also nicht die Bundespolizei. Die Bundespolizei hat das BAP zu unterstützen und diesem Erkenntnisse über das organisierte Verbrechen mitzuteilen, der Datenfluss geht also von der Bundespolizei zum BAP und nicht umgekehrt.

Die Bundespolizei braucht keinen On-line-Zugriff auf das Ipas, sie kann einzelfallweise Anfragen beim BAP vornehmen. Dass der Staatsschutz überall und jederzeit die Finger drin haben will, ist Kennzeichen dieser Institution. Wir wollten ja diese präventive Polizei einmal abschaffen; das gelang leider nicht. Immerhin sollten die Lehren, die aus dem Fichenskandal gezogen worden sind, nicht gleich auf die Müllhalde der Geschichte geworfen werden. Eines dieser Prinzipien war, dass jeder Polizeibereich nur auf die für den eigenen Fachbereich spezifische Datensammlung unbeschränkt Zugriff haben soll. Für den Staatsschutz ist das Informationssystem Isis vorgesehen, und dabei soll es bleiben. Mit dem On-line-Zugriff auf Ipas – und zwar für den ganzen Bereich des

Ipas – wird die unzulässige Vermischung der Zuständigkeiten zwischen Staatsschutz und Kriminalpolizei wieder institutionalisiert. Der nächste Staatsschutzskandal wäre so vorprogrammiert!

Eine Nachbemerkung: Das Argument, die technische Entwicklung laufe uns davon, ist sehr gefährlich: Damit wird hier in die Debatte eine Sachzwanglogik eingeführt, wonach alles, was aus Sicht der Polizeibehörde praktisch ist, auch rechtens sei muss. Es könnte ja sein – um ein Beispiel zu nennen –, dass der wegen einer Geschwindigkeitsübertretung erfasste Autofahrer der grosse Mafiaboss ist, der schon lange gesucht wird. Aber mit dieser Logik erfasst man diese Leute ja nicht; es ist immer noch Kommissar Zufall, dem die besten Fänge gelingen. Mit dieser Logik wird nur ein flächen-deckendes Kontroll- und Überwachungssystem aufgebaut, das im Hinblick auf die Kriminalitätsbekämpfung in keiner Weise gerechtfertigt ist.

Bei Absatz 5bis lautet der Antrag Stamm Judith auf Zustimmung zum Beschluss des Ständerates. Hier wird das Einsichtsrecht wieder abgeschafft. Das Einsichtsrecht ist die Magna Charta des Datenschutzes, es ist das alleroberste Institut des Datenschutzes. Es geht um Rechtsstaat, es geht um Demokratie, und es geht um Persönlichkeitsschutz im heiklen Bereich der Personendaten.

Mit Absatz 5bis soll das indirekte Einsichtsrecht, das in Artikel 14 des Zentralstellengesetzes besteht, auf den ganzen Bereich des Ipas ausgedehnt werden. Dieses indirekte Einsichtsrecht bedeutet, dass die Betroffenen Gesuche einreichen können, die an den Datenschutzbeauftragten gerichtet werden. Dieser darf den Betroffenen aber nur mitteilen, dass er die Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung überprüft und die Beseitigung allfälliger Fehler empfohlen hat. Der Datenschutzbeauftragte darf ihnen weder mitteilen, dass ihre Daten gespeichert oder nicht gespeichert sind, noch was gegebenenfalls Inhalt der Daten ist. Die Betroffenen haben kein Einsichtsrecht, kein Berichtigungsrecht, kein Lösungsrecht – sie haben kein Auskunfts- und Einsichtsrecht. Der Datenschutzbeauftragte wird so zum «Textautomaten»; seine Antworten auf jeweilige Gesuche sind standardisierte Formulierungen, die so gut wie nichts bedeuten.

Diese Massnahme ist im Hinblick auf den Zweck dieser Vorlage unverhältnismässig. Es gibt für entsprechende Fälle das allgemeine Auskunftsverweigerungsrecht gemäss Artikel 9 Absatz 2 des Datenschutzgesetzes; das genügt.

Ich bitte Sie, dem Streichungsantrag der Kommission zuzustimmen.

Präsidentin: Sie SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Antrag Stamm Judith zu Absatz 4 Buchstabe b und Absatz 5bis unterstützt.

Thanei Anita (S, ZH), Berichterstatterin: Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen Ablehnung der beiden Anträge Stamm Judith und somit Streichung von Artikel 351octies Absatz 4 Litera b und Absatz 5bis. Die beiden Anträge Stamm Judith beinhalten einen bedenklichen Rückschritt im Bereich des Daten- und Persönlichkeitsschutzes.

Worum geht es? In Artikel 351octies Absatz 4 wird der On-line-Zugriff von anderen Dienststellen auf das Ipas geregelt. Aus dem Bericht der GPK-SR «Einrichtungen von On-line-Verbindungen im Bereich des Polizeiwesens» geht hervor, dass die On-line-Zugriffe bisher allzu leicht gewährt wurden und ab sofort – ich möchte das betonen – in jedem Fall für die Gewährung von solchen Zugriffen folgende Prinzipien überprüft werden müssen: Notwendigkeit, Verhältnismässigkeit und Zweckbindung.

Der Bundesrat und der Ständerat – in abgeschwächter Form – wollen der für die Wahrung der inneren Sicherheit zuständigen Bundespolizei den On-line-Zugriff auf den Ipas-Index gewähren. Die vorerwähnten Prinzipien sind dafür nicht erfüllt, und zwar in klarer Weise nicht erfüllt. Es besteht weder eine Notwendigkeit, noch ist der Zugriff auf den Ipas-Index im Falle des Staatsschutzes verhältnismässig. Dabei ist von den Aufgaben des Staatsschutzes auszugehen. Für

die Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf Bundesebene ist nicht der Staatsschutz zuständig, sondern die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundesamtes für Polizeiwesen. Die Bundespolizei hat gemäss dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) im Bereich der organisierten Kriminalität nur eine Unterstützungsfunktion.

Artikel 2 Absatz 3 des erwähnten Gesetzes präzisiert diese Unterstützungsfunktion dahingehend, dass die Bundespolizei den zuständigen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden Erkenntnisse über die organisierte Kriminalität mitteilt. Das heisst – das ist entscheidend und wichtig –, der Informations- und Datenfluss fliesst von der Bundespolizei zum Bundesamt für Polizeiwesen und nicht umgekehrt. Eine On-line-Verbindung für die Bundespolizei würde gerade das Gegenteil bewirken. Der Datenfluss würde dann nämlich vom Bundesamt für Polizeiwesen zur Bundespolizei fließen, was schlichtweg dem BWIS nicht entspricht bzw. sogar widerspricht.

Frau Stamm konnte in der Kommission und auch heute keinen Grund nennen, weshalb der Staatsschutz Kenntnis davon haben soll, dass eine Person im Bundesamt für Polizeiwesen registriert ist, z. B. im Bereich der Auslandschweizerfürsorge oder im Bereich der internationalen Rechtshilfe.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Kommission zu folgen und Absatz 4 Buchstabe b zu streichen.

Zu Artikel 351octies Absatz 5bis: Hier geht es um die Einsichts- und Auskunftsrechte von Betroffenen. Grundsätzlich sind diese im Datenschutzgesetz geregelt. Das Zentralstellengesetz enthält eine einschränkende Sonderbestimmung in bezug auf die Einsichts- und Auskunftsrechte. Man kann sogar sagen, dass diese Bestimmung die Einsichts- und Auskunftsrechte aufhebt. Frau Stamm möchte mit ihrem Antrag wie der Ständerat, dass Artikel 14 des Zentralstellengesetzes auch für den Ipas-Bereich vorbehalten bleibt. Ich möchte Ihnen diesen Artikel (Abs. 2) wörtlich zitieren, damit Sie sich vorstellen können, was das bedeutet: «Jede Person kann vom Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten verlangen, dass er prüfe, ob bei einer Zentralstelle rechtmässig Daten über sie bearbeitet werden. Der Datenschutzbeauftragte teilt der gesuchstellenden Person in einer stets gleichlautenden Antwort mit, dass in bezug auf sie entweder keine Daten unrechtmässig bearbeitet würden oder dass er bei Vorhandensein allfälliger Fehler in der Datenbearbeitung eine Empfehlung zu deren Behebung an die Zentralstelle gerichtet habe.»

Es handelt sich somit um kein echtes Auskunfts- oder Einsichtsrecht, sondern um ein indirektes Auskunftsrecht. Der Datenschutzbeauftragte überprüft lediglich, ob die Datenbearbeitung ordnungsgemäss durchgeführt wird. Es geht nur um eine formelle Prüfung, ob die Datenbank richtig geführt wird. Inhaltlich kann er keine Prüfung vornehmen, weil er nicht weiss, ob die Angaben über die betroffene Person richtig sind oder nicht, und das ist ja das Wesentliche. Die betroffene Person erhält somit keine Auskunft.

Das Auskunftsrecht ist aber – daran möchte ich Sie erinnern – das oberste Gebot des Datenschutzgesetzes und des Datenschutzes überhaupt. Wenn jemand Eintragungen, die über ihn oder sie gemacht werden, nicht einsehen kann, kann er oder sie auch deren Berichtigung nicht verlangen.

Es geht deshalb nicht an, die Aufhebung des Einsichtsrechtes gemäss Zentralstellengesetz nun auf andere Register auszuweiten und für den ganzen Bereich des informatisierten Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssysteme (Ipas) vorzusehen. Die Mehrheit der Kommission und auch der Datenschutzbeauftragte sind gegen diese Ausdehnung, der Bundesrat hoffentlich auch immer noch. Im übrigen möchte ich Frau Stamm Judith beruhigen und auf Artikel 9 Absatz 2 des Datenschutzgesetzes hinweisen: «Ein Bundesorgan kann zudem die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit die Auskunft den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines andern Untersuchungsverfahrens in Frage stellt.» Mit diesen möglichen Einschränkungen ist auch Gewähr geboten, dass nicht Verbrecherorganisationen von diesem Einsichts- und Auskunftsrecht profitieren können.

Ich bitte Sie deshalb im Namen der Kommission, auch den Antrag Stamm Judith zu Artikel 351octies Absatz 5bis abzulehnen.

Lauper Hubert (C, FR), rapporteur: J'aborde la première partie de la proposition Stamm Judith, qui a trait à l'article 351octies alinéa 4 lettre b du Code pénal. Cette disposition prévoit l'accès «on-line» au système IPAS par les «autorités fédérales qui remplissent les tâches prévues à l'article 2 alinéa 3 de la loi du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure». La commission a biffé cet alinéa après avoir pris connaissance du rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les liaisons «on-line», et après avoir entendu le préposé fédéral à la protection des données. Il ressort des explications qui nous ont été fournies que la Police fédérale, dans sa mission du maintien de la sûreté intérieure, doit communiquer à l'Office fédéral de la police tout ce qu'elle apprend et qui a trait au crime organisé, mais non le contraire. L'information va de la Police fédérale à l'Office fédéral de la police, et non dans l'autre sens. D'où la suppression par la commission de l'accès «on-line», en faveur de la BUPO, au système IPAS.

Je vous lis le texte de l'article 2 alinéa 3 de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure:

«La Confédération soutient les autorités compétentes de police et de poursuite pénale en leur fournissant des renseignements sur le crime organisé, notamment lorsque de tels renseignements parviennent en sa possession dans le cadre d'une collaboration avec des autorités de sûreté étrangères.» C'est bien la Police fédérale qui doit fournir des renseignements à l'Office fédéral de la police, et non l'inverse. Et l'on ne saurait se baser sur l'article 2 alinéa 3 de cette loi pour fonder le droit à l'accès «on-line» de la BUPO au système IPAS. Je vous demande donc, au nom de la commission, de rejeter la proposition Stamm Judith à l'article 351octies alinéa 4 lettre b du Code pénal.

S'agissant de l'article 351octies alinéa 5bis, pour lequel la proposition Stamm Judith demande d'introduire la version adoptée par le Conseil des Etats, il a pour conséquence l'application de l'article 14 alinéa 2 de la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération à tout le système IPAS. Je vous lis l'article 14 alinéa 2 de cette loi: «Toute personne peut exiger du préposé fédéral à la protection des données qu'il vérifie si des données la concernant sont traitées conformément au droit par un office central. Le préposé fédéral à la protection des données communique au requérant une réponse au libellé toujours identique, selon laquelle aucune donnée le concernant n'a été traitée illégalement, ou qu'il a adressé à l'office central la recommandation de remédier à une erreur commise dans le traitement des données.» Cela signifie que pour les offices qui s'occupent du crime organisé et de la lutte contre les stupéfiants, le droit d'information des personnes concernées est un droit indirect: on ne communique pas le contenu des données, mais simplement, toujours par la même déclaration, que les données concernant la personne concernée sont traitées conformément au droit.

La proposition Stamm Judith voudrait étendre à tout le système IPAS, et non seulement aux données des Offices centraux de police criminelle, ce droit d'information indirecte. Or, le droit d'information est l'institution majeure de la protection des données. Comment voulez-vous obtenir une correction de données vous concernant si vous n'en connaissez pas le contenu? Si des restrictions à ce droit d'information peuvent se comprendre en matière de crime organisé, on n'a pas à étendre ces restrictions à l'ensemble des données de l'Office fédéral de la police. Même si on ressentait le besoin de restreindre ce besoin d'information, je peux rassurer Mme Stamm, les possibilités sont malgré tout données par l'article 9 alinéa 2 de la loi sur la protection des données, qui précise: «Un organe fédéral peut en outre refuser ou restreindre la communication des renseignements demandés, voire en différer l'octroi, dans la mesure où: a. un intérêt public prépondérant, en particulier la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération, l'exige; b. la communication des renseigne-

ments risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction.» Nous avons donc les moyens suffisants sans vouloir absolument étendre cette restriction au droit d'information à toutes les données de l'Office fédéral de la police.

Adopter la proposition Stamm Judith aurait pour conséquence de vider le droit d'information, base de la protection des données, de sa substance, et je vous demande de la rejeter.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich beantrage Ihnen, in beiden Fällen dem Antrag Stamm Judith und damit auch dem Ständerat und dem Bundesrat zuzustimmen.

Zur Streichung von Artikel 351octies Absatz 4 Buchstabe b: Diese Bestimmung sieht vor, dass der Bundespolizei im Rahmen ihrer Aufgaben nach Artikel 2 Absatz 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) ein On-line-Zugriff auf den Index von Ipas zu gewähren ist. Ich betone: Es geht um einen On-line-Zugriff nur auf den Index, nicht etwa auf den Inhalt von Dosis oder Isok.

Das hat den eminenten Vorteil, dass die Bundespolizei sofort weiss, ob jemand, mit dem sie sich im Rahmen des Staatsschutzes beschäftigt, auch beim Bundesamt für Polizeiwesen erfasst ist. Ergibt sich eine negative Antwort, bedeutet das eine ganz grosse Verwaltungsökonomie. Ergibt sich eine positive Antwort, hat selbstverständlich die Bupo keinen direkten Zugriff auf die Inhalte, sondern muss auf dem normalen Amtshilfeweg zu den entsprechenden Auskünften gelangen. Es ist also ein Gebot der Verwaltungsökonomie, dass Sie diesen Absatz nicht streichen.

Was das Auskunftsrecht anbelangt, wissen wir, was für riesige Redeschlachten wir über die Notwendigkeit einer Sonderregelung des Auskunftsrechtes im Rahmen des Zentralstellengesetzes und des BWIS miteinander geführt haben. Es ist deshalb ein Gebot der gesetzgeberischen Transparenz, dass wir hier ausdrücklich darauf aufmerksam machen, dass diese Lex specialis vorbehalten bleibt. Man könnte sagen: Juristisch lässt sich ableiten, dass die Lex specialis des BWIS, aber auch des Zentralstellengesetzes dem allgemeinen Auskunftsrecht im Datenschutzgesetz vorgeht. Aber wir haben miteinander derartige Schlachten geführt, dass ich mich des Eindrucks nicht erwehren kann, mit der Streichung dieses Vorbehaltes werde wieder unnötig Unklarheit geschaffen.

Deshalb möchte ich Sie bitten, dem Antrag Stamm Judith zuzustimmen.

Abs. 1, 2, 2bis, 2ter, 3, 4bis, 5

Al. 1, 2, 2bis, 2ter, 3, 4bis, 5

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Stamm Judith 76 Stimmen

Für den Antrag der Kommission 70 Stimmen

Abs. 5bis – Al. 5bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Stamm Judith 85 Stimmen

Für den Antrag der Kommission 71 Stimmen

Ziff. II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II, III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 2996)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Ammann Schoch, Antille, Aregger, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Beck, Berberat, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Carobbio, Chiffelle, Columberg, Comby, Dettling, Donati, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hafner Ursula, Hasler Ernst, Heim, Herczog, Hess Otto, Hubmann, Jaquet, Kalbermatten, Keller Christine, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Leuenberger, Loeb, Maurer, Meier Hans, Meyer Thérèse, Müller Erich, Oehrl, Ostermann, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Suter, Thanei, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Vollmer, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Ziegler, Zwygart (129)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bühlmann, Burgener, Geiser, Genner, Gonseth, Günter, Gysin Remo, Hämmerle, Hollenstein, Kuhn, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schaller, Vermot, von Felten, Wiederkehr (18)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Goll, Haering Binder, Jans, Jutzet, Leemann, Maury Pasquier, Roth, Ruffy, von Allmen, Weber Agnes, Zbinden (11)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Alder, Baumberger, Béguelin, Bezzola, Blocher, Borer, Cavadini Adriano, Cavalli, Christen, David, de Dardel, Debons, Durrer, Ehrler, Eymann, Fehr Hans, Frey Walter, Gross Andreas, Hegetschweiler, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Jeanprêtre, Lachat, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller-Hemmi, Nabholz, Pidoux, Pini, Randegger, Schmid Samuel, Speck, Steinegger, Teuscher, Theiler (41)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

B. Schweizerisches Strafgesetzbuch (Automatisiertes Strafregister)

B. Code pénal suisse (Casier judiciaire informatisé)

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Art. 359

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction, art. 359

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 360

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

....

f. während zwei Jahren Gesuche von

Art. 360

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

....

f. pendant deux ans, les demandes d'extrait

Angenommen – Adopté

Art. 360bis, 362, 363, 363bis, 364, Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 360bis, 362, 363, 363bis, 364, ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 2997)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Ammann Schoch, Aregger, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Beck, Berberat, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Bühler, Burgener, Carobbio, Chiffelle, Columberg, Comby, David, Dettling, Donati, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Herczog, Hess Otto, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Kalbermaten, Keller Christine, Kofmel, Kuhn, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Maurer, Meier Hans, Meyer Thérèse, Mühlemann, Müller Erich, Oehrl, Ostermann, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Schaller, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zbinden, Ziegler, Zwygart (153)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Gysin Hans Rudolf (1)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Alder, Antille, Baumberger, Béguelin, Bezzola, Blocher, Cavadini Adriano, Cavalli, Christen, de Dardel, Debons, Dur-
rer, Ehrler, Eymann, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Frey
Walter, Giezendanner, Gross Andreas, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Jutzet, Keller Rudolf, Lachat, Lötcher, Maître, Marti Werner, Maspoli, Maury Pasquier, Meyer Theo, Moser, Müller-Hemmi, Nabholz, Pidoux, Pini, Randegger, Schmid Samuel, Speck, Steinegger, Theiler, Weber Agnes, Zapfl (45)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

C. Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes (Gemeinsames Informationssystem)

C. Loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (Système informatisé commun)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, ein Gesamtkonzept unter Berücksichtigung der Organisationsfragen und der Datenschutzaspekte vorzulegen.

Minderheit

(Stamm Judith, Baumann Alexander, Bosshard, Florio, Lauper, Stamm Luzi, Vallender)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Proposition de la commission

Majorité

Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat de présenter un concept général qui tienne compte des questions d'organisation et des aspects de protection des données.

Minorité

(Stamm Judith, Baumann Alexander, Bosshard, Florio, Lauper, Stamm Luzi, Vallender)

Rejeter la proposition de la majorité

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit

99 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

62 Stimmen

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Titel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction, titre

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 11 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 11 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 11 Abs. 2

Eventualantrag von Felten

(falls Rückweisung abgelehnt wird)

Daten über Drittpersonen dürfen nicht weitergegeben werden. Die Weitergabe ist im Einzelfall zulässig, sofern gegen diese Drittpersonen ein gerichtspolizeiliches Verfahren eröffnet worden ist.

Art. 11 al. 2

Proposition subsidiaire von Felten

(au cas où le renvoi serait rejeté)

Il est interdit de transmettre des données relatives à des tiers. Ces données peuvent néanmoins être transmises dans des cas particuliers, lorsqu'une procédure de police judiciaire a été ouverte contre ces tiers.

Abstimmung – Vote

Für den Eventualantrag von Felten

57 Stimmen

Dagegen

99 Stimmen

Ziff. II*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Namentliche Gesamtabstimmung**Vote sur l'ensemble, nominatif*

(Ref.: 2998)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Ammann Schoch, Antille, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Beck, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cumberg, Comby, David, Dettling, Donati, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Frederici, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Heim, Hess Otto, Imhof, Kalbermatten, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Loeb, Maurer, Meier Hans, Meyer Thérèse, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Oehrli, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Schaller, Schenk, Scheurer, Schluer, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Suter, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl (102)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Kuhn, Leemann, Leuenberger, Maury Pasquier, Müller-Hemmi, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (57)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Ostermann, Ziegler (2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Baumberger, Béguelin, Bezzola, Blocher, Cavadini Adriano, Christen, de Dardel, Debons, Durrer, Ehrler, Eymann, Fasel, Fehr Hans, Frey Walter, Gross Andreas, Gusset, Hafner Ursula, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Peter, Hochreutener, Lachat, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Scherrer Jürg, Schmid Samuel, Speck, Spielmann, Steinegger, Theiler, Zwygart (38)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

D. Strassenverkehrsgesetz (Register für Fahrzeuge und Fahrzeughalter sowie für Administrativmassnahmen gegen Fahrzeugführer)**D. Loi fédérale sur la circulation routière (Registre des véhicules et des détenteurs de véhicules et registre des mesures administratives frappant les conducteurs de véhicules)***Detailberatung – Examen de détail***Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Art. 104 Abs. 2, 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction, art. 104 al. 2, 3*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 104a***Antrag der Kommission**Abs. 1, 2, 4, 5, 7*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Das Register enthält alle in der Schweiz gegenwärtig deren Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherer.

Abs. 6

....

d. die Datenberichtigung;

....

Art. 104a*Proposition de la commission**Al. 1, 2, 4, 5, 7*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3, 6

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Angenommen – Adopté***Art. 104b***Antrag der Kommission**Abs. 1, 3, 7*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Das Register dient

Abs. 4

.... im Register Personendaten.

Abs. 5

.... Einsicht in das Register nehmen.

Abs. 6

....

d. die Datenberichtigung;

....

Art. 104b*Proposition de la commission**Al. 1, 3, 7*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2, 4–6

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Angenommen – Adopté***Ziff. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Namentliche Gesamtabstimmung**Vote sur l'ensemble, nominatif*

(Ref.: 2999)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aguet, Alder, Ammann Schoch, Antille, Aregger, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Beck, Berberat, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Borer, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Bühler, Burgener, Carobbio, Chiffelle, Columberg, Comby, David, Dettling, Donati, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Geiser, Genner, Giezendanner, Goll, Gonseth, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hämmerle, Heim, Herczog, Hess Otto, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Kalbermatten, Keller Christine, Keller Rudolf, Köfme, Kuhn, Kühne, Kunz, Lauper, Lee-mann, Leuenberger, Loeb, Maurer, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Thérèse, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Schaller, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zbinden, Ziegler (155)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aeppli, Baumberger, Béguelin, Bezzola, Blocher, Bortoluzzi, Cavadini Adriano, Cavalli, Christen, de Dardel, Debons, Dur-
rer, Ehrler, Eymann, Fasel, Fehr Hans, Frey Walter, Gross
Andreas, Hafner Ursula, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess
Peter, Hochreutener, Jutzet, Lachat, Langenberger, Leu,
Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo,
Pidoux, Pini, Randegger, Scherrer Jürg, Schmid Samuel,
Speck, Spielmann, Steinegger, Suter, Theiler, Zapfl, Zwy-
gart (44)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

99.3010

Motion RK-NR (97.070)
Präzisierung
des Datenschutzgesetzes
(Rechtsgrundlagen)

Motion CAJ-CN (97.070)
Précision de la loi fédérale
sur la protection des données
(bases légales)

Wortlaut der Motion vom 22. Februar 1999

Der Bundesrat wird beauftragt, Artikel 17 des Datenschutzgesetzes (Rechtsgrundlagen) wie folgt zu präzisieren:

1. Bei bestehenden gesetzlichen Grundlagen sind die entsprechenden Ausführungsbestimmungen den eidgenössischen Räten zur Genehmigung zu unterbreiten.
2. Die eidgenössischen Räte sind in der Planungsphase eines neuen Datenbearbeitungssystems zu informieren; diese entscheiden über die Zulassung eines neuen Datenbearbeitungssystems und bewilligen die für den Aufbau und für die Bearbeitung notwendigen Mittel.

Texte de la motion du 22 février 1999

Le Conseil fédéral est chargé d'apporter à l'article 17 de la loi fédérale sur la protection des données (bases légales) les précisions suivantes:

1. En présence de bases légales déjà existantes, les dispositions d'exécution afférentes doivent être soumises à l'approbation des Chambres fédérales.
2. Les Chambres fédérales doivent être informées dans la phase de planification de la mise en place d'un nouveau système de traitement des données; elles décident de l'autorisation de ce nouveau système et elles accordent les moyens financiers nécessaires pour la mise en oeuvre et le traitement.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates**vom 19. April 1999*

Das Parlament hat schon verschiedentlich den Wunsch geäußert, in die Ausarbeitung von Verordnungen einbezogen zu werden. So haben die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) der eidgenössischen Räte in ihrem Zusatzbericht vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform die mangelnde Transparenz und Kontrolle des Verordnungsverfahrens kritisiert (BBI 1997 III 298).

Vor kurzem hat sich die SPK-SR in ihrem Bericht vom 15. Februar 1999 bezüglich der parlamentarischen Initiative Rhinow (96.456, «Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes») wiederum für mehr Transparenz beim Erlass von Verordnungen ausgesprochen. Die SPK-SR schlägt vor, den Bundesrat zu verpflichten, parlamentarische Kommissionen auf deren Verlangen vor Erlass einer Verordnung zur Beurteilung von Vollzugsfragen zu konsultieren.

Im Bereich des Datenschutzes ist die Frage der Einführung eines Datenbearbeitungssystems im Rahmen einer Motion der GPK-SR bezüglich On-line-Verbindungen vom 17. November 1998 (98.3529, «Erhöhter Schutz für Personendaten bei On-Line-Verbindungen») aufgeworfen worden. Wir werden weiter unten darauf zurückkommen.

Der Bundesrat nimmt wie folgt Stellung zu den zwei mit der vorliegenden Motion angesprochenen Fragen:

1. Genehmigung der Verordnungen durch das Parlament: Es gibt Beispiele von Verordnungen des Bundesrates, die der

Genehmigung durch das Parlament unterworfen wurden, aber sie sind nicht zahlreich (vgl. die Beispiele zitiert in: J.-F. Aubert, «Bundesstaatsrecht der Schweiz», Neuenburg 1967, Nr. 1374). Die Lehre kritisiert diesen Mechanismus und erachtet dessen Verfassungsmässigkeit als zweifelhaft (Aubert, Nr. 1374).

Der Vorschlag, Ausführungsbestimmungen im Bereich des Datenschutzes der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte zu unterwerfen, kann verglichen werden mit dem Vorschlag, ein parlamentarischer Vetorecht einzuführen. Ein Verordnungsveto ist aber von der Mehrheit der Mitglieder der beiden SPK zu Recht verworfen worden (BBI 1997 III 299). Die Gründe für dessen Ablehnung gelten um so mehr in bezug auf die vorgeschlagene Genehmigungskompetenz. Die Missachtung des Gebotes der gesetzlichen Grundlage kann vom Bundesgericht korrigiert werden. Es kann die Anwendung einer Verordnungsbestimmung, die nicht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, verhindern. Darüber hinaus verfügt die Bundesversammlung, wie auch die SPK festgehalten haben, über genügende Instrumente, um ihren Willen gegenüber dem Bundesrat ausdrücken zu können. Insbesondere kann der Gesetzgeber die Grundzüge der Ausführungsbestimmungen in der gesetzlichen Grundlage festlegen. Das Parlament kann zudem, mittels einer parlamentarischen Initiative, die gesetzliche Grundlage nach seinem Gutdünken verändern. Schliesslich gilt es, die in Artikel 164 der neuen Bundesverfassung festgelegten Prinzipien zu beachten. Dieser sieht vor, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden müssen. Wenn ein Bereich nach Ansicht der Bundesversammlung wichtig ist, muss sie diesen in einem Bundesgesetz regeln. Andernfalls kann sie es dem Bundesrat überlassen, die Angelegenheit zu regeln.

Dieser Vorschlag verträgt sich nicht mit den Prinzipien der Gewaltenteilung. Er würde das Gleichgewicht der Gewalten empfindlich stören, vor allem wenn die Genehmigungskompetenz auf andere Rechtsgebiete ausgeweitet werden sollte. Wie der Bundesrat schon in seiner Stellungnahme vom 31. März 1999 zum Bericht der SPK-SR bezüglich der parlamentarischen Initiative Rhinow in Erinnerung gerufen hat, anerkennt er die Notwendigkeit einer zeitgemässen Ausgestaltung der Gewaltenteilung, die eine bestmögliche Kooperation der Bundesversammlung und des Bundesrates erlaubt, vorausgesetzt dass diese Ausgestaltung eine klare Aufgabenteilung und Zuweisung der Kompetenzen garantiert (vgl. auch BBI 1997 III 1485). Die Motion geht aber nicht in diese Richtung. Sie würde im Gegenteil die Kompetenzen und die Verantwortungen der Legislative und der Exekutive im Bereich der Rechtsetzung verwischen.

Eine Genehmigung der Verordnungen des Bundesrates durch die Bundesversammlung würde ausserdem das Gesetzgebungsverfahren erschweren. Es gehört zum Wesen der bundesrätlichen Verordnungen, dass sie bei Bedarf rasch angepasst werden können.

2. Einbezug des Parlamentes in der Planungsphase: Die Motion verlangt in Ziffer 2, dass die eidgenössischen Räte in der Planungsphase eines neuen Datenbearbeitungssystems einbezogen werden.

Zunächst sei daran erinnert, dass die Bundesorgane zur Bearbeitung von Personendaten nur dann befugt sind, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht. Zudem wird für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten oder Persönlichkeitsprofilen eine ausdrückliche Grundlage in einem formellen Gesetz verlangt (Art. 17 Abs. 1 und 2 des Datenschutzgesetzes, DSG). Ausserdem dürfen die besonders schützenswerten Daten oder Persönlichkeitsprofile nur durch ein Abrufverfahren zugänglich gemacht werden, wenn ein formelles Gesetz dies ausdrücklich vorsieht (Art. 19 Abs. 3 DSG). Schon heute ist also die Einführung eines neuen Systems für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten oder Persönlichkeitsprofilen nicht möglich, ohne dass es vom Parlament durch die Verabschiedung einer formellen gesetzlichen Basis genehmigt wird.

Das von der Motion vorgeschlagene Verfahren würde praktisch dazu führen, dass dasselbe Projekt dem Parlament

zweimal vorgelegt wird, ein erstes Mal bei der Verabschiedung der gesetzlichen Grundlage, dann ein zweites Mal bei der Einführung des Systems. Ein solches Verfahren würde die Zuständigkeiten verwischen. Der Bundesrat hat sich aber in seiner Antwort auf die bereits zitierte Motion der GPK-SR bezüglich On-line-Verbindungen bereit erklärt, eine Revision des DSG vorzubereiten und für die Phase der Planung und Einführung von Datenbearbeitungssystemen eine besondere Regelung vorzusehen. Die Motion ist vom Ständerat am 16. März 1999 überwiesen worden. Im DSG wird ein besonderes Verfahren für die Einführungsphase der Datenbearbeitungssysteme vorzusehen sein, das sowohl die Anforderungen der Gesetzmässigkeit berücksichtigt als auch die Notwendigkeit, ein Datenbearbeitungssystem unter realistischen Bedingungen zu erproben. Die Einführung eines sachgerechten Verfahrens für die Einführungsphase der Datenbanken könnte den Anliegen, die der Motion zugrunde liegen, Rechnung tragen, ohne die Zuständigkeiten zu verwischen. Im übrigen ist der Bundesrat – wie er in seiner Stellungnahme vom 31. März 1999 zum Bericht der SPK-SR bezüglich der parlamentarischen Initiative Rhinow erklärt hat – grundsätzlich bereit, die Information der Kommissionen über die Art und Weise, wie er die vom Parlament beschlossenen Massnahmen, namentlich mittels seiner Verordnungen, umzusetzen beabsichtigt, zu verbessern. Dies gilt auch für den Bereich des Datenschutzes. Eine erste Möglichkeit dies zu tun, besteht darin, in seinen Botschaften explizitere Aussagen zum Vollzug zu machen, wie dies der von der SPK-SR in ihrem Bericht vorgeschlagene Artikel 43 Absatz 2bis des Geschäftsverkehrsgesetzes vorsieht. Diese Informationen werden es dem Gesetzgeber gegebenenfalls erlauben, die Delegationsklausel zu verfeinern. Dies ist der Zeitpunkt, in dem die Kommissionen entscheidenden Einfluss auf die Verordnungen nehmen oder, falls nötig, zusätzliche Informationen verlangen können. In der Folge sollte der Bundesrat die Möglichkeit behalten können, unabhängig und abschliessend in denjenigen Bereichen zu entscheiden, wo er endgültig die Verantwortung übernimmt.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 avril 1999

Le Parlement a déjà exprimé à plusieurs reprises le souhait d'être associé à l'élaboration des ordonnances. Ainsi, dans leur rapport complémentaire du 6 mars 1997 relatif à la réforme de la constitution, les Commissions des institutions politiques (CIP) des Chambres fédérales ont critiqué le manque de transparence et l'absence de contrôle dans la procédure utilisée en matière d'ordonnances (FF 1997 III 303).

Récemment, la CIP-CE a à nouveau plaidé pour davantage de transparence dans l'adoption des ordonnances, dans son rapport du 15 février 1999 concernant l'initiative parlementaire Rhinow (96.456, «Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération»). La CIP-CE propose de prévoir l'obligation de consulter les commissions parlementaires qui le demandent sur les questions de mise en oeuvre, avant d'édicter une ordonnance.

Pour en revenir au domaine de la protection des données, la problématique de la mise en place des systèmes de traitement des données a été abordée dans le cadre d'une motion de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 17 novembre 1998, relative aux liaisons «on-line» (98.3529, «Liaisons 'on-line'. Renforcer la protection pour les données personnelles»). Nous y reviendrons ci-dessous.

Le Conseil fédéral se prononce comme suit concernant les deux questions soulevées par la motion:

1. Approbation des ordonnances par le Parlement: il existe des exemples d'ordonnances du Conseil fédéral soumises à l'approbation parlementaire, mais ils ne sont pas nombreux (cf. exemples cités dans: J.-F. Aubert, «Traité de droit constitutionnel suisse», Neuchâtel 1967, No 1374). La doctrine se montre critique face à ce mécanisme, qu'elle juge d'une constitutionnalité douteuse (Aubert, No 1374).

La proposition de subordonner les dispositions d'exécution en matière de protection des données à l'approbation des Chambres fédérales peut être rapprochée de l'introduction

d'un droit de veto parlementaire. Or, l'idée d'un droit de veto sur les ordonnances a été rejetée à juste titre par une majorité des membres des deux CIP (FF 1997 III 303). Les raisons pour lesquelles cette idée a été écartée valent a fortiori ici. Le non-respect de la base légale peut être corrigé par le Tribunal fédéral, qui peut empêcher l'application d'une disposition d'une ordonnance ne reposant pas sur une base légale suffisante. De plus, comme l'ont rappelé les CIP, l'Assemblée fédérale dispose d'une palette d'instruments suffisante pour lui permettre d'exprimer sa volonté au Conseil fédéral. En particulier, le législateur peut fixer les lignes directrices des dispositions d'exécution dans la base légale. Le Parlement peut également, par la voie de l'initiative parlementaire, modifier la base légale dans le sens voulu. Il convient de s'en tenir aux principes fixés à l'article 164 de la nouvelle Constitution fédérale, lequel prévoit que «toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale». Si l'Assemblée fédérale estime qu'un point important doit être réglé, elle doit le faire figurer dans la loi fédérale. Dans l'autre cas, elle peut laisser au Conseil fédéral le soin de le régler.

Cette proposition n'est pas compatible avec les principes du partage des pouvoirs. Elle porterait un coup à l'équilibre des pouvoirs, surtout si elle devait s'appliquer à d'autres domaines du droit. Comme le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de le rappeler dans sa réponse du 31 mars 1999 relative au rapport de la CIP-CE concernant l'initiative parlementaire Rhinow, il reconnaît pleinement la nécessité d'une redéfinition moderne du partage des pouvoirs, qui permette une coopération optimale entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, pour autant que cette redéfinition garantisse un partage clair des compétences et donc des responsabilités (cf. également FF 1997 III 1313). Or, la motion, au chiffre 1, ne prend pas cette direction. Elle aurait au contraire pour effet de confondre les compétences et les responsabilités du législatif et de l'exécutif dans le domaine de la législation.

L'approbation par l'Assemblée fédérale des ordonnances du Conseil fédéral alourdirait en outre la procédure législative. Il est dans la nature des ordonnances du Conseil fédéral de pouvoir être adaptées rapidement aux besoins.

2. Participation du Parlement à la phase de planification: la motion demande au chiffre 2 que les Chambres fédérales soient associées à la phase de planification d'un nouveau système de traitement des données.

Il convient tout d'abord de rappeler que les organes fédéraux ne sont en droit de traiter des données personnelles que s'il existe une base légale. D'autre part, une base légale dans une loi au sens formel est requise pour traiter des données sensibles ou des profils de la personnalité (art. 17 al. 1er et 2 de la loi fédérale sur la protection des données, LPD). De même, les données sensibles ou les profils de la personnalité ne peuvent être rendus accessibles au moyen d'une procédure d'appel que si une loi au sens formel le prévoit expressément (art. 19 al. 3 LPD). Aujourd'hui déjà, la mise en place d'un nouveau système de traitement de données sensibles ou de profils de la personnalité ne peut donc se faire sans que le Parlement l'autorise en adoptant une base légale formelle.

La procédure envisagée par la motion reviendrait pratiquement à soumettre deux fois au Parlement un même projet, une première fois lors de l'adoption de la base légale, puis une seconde fois lors de la mise en place du système. Une telle procédure conduirait à brouiller les responsabilités. Le Conseil fédéral s'est cependant déclaré prêt, dans sa réponse à la motion de la Commission de gestion du Conseil des Etats relative aux liaisons «on-line», déjà citée plus haut, à présenter un projet de révision de la LPD en vue d'y introduire une réglementation spéciale pour la planification et la mise en place des systèmes de traitement des données. La motion a été transmise par le Conseil des Etats le 16 mars 1999. Il s'agira de prévoir dans la LPD une procédure particulière pour la phase initiale des systèmes de traitement des données, en tenant compte à la fois des exigences de légalité et de la nécessité de tester le système de traitement en grandeur réelle. La mise en place d'une procédure adéquate pour

la phase initiale des banques de données pourrait dès lors remédier aux problèmes qui sont à l'origine de la motion, et cela sans brouiller les responsabilités.

De manière générale, et comme il l'a relevé dans son avis du 31 mars 1999 relatif au rapport de la CIP-CE concernant l'initiative parlementaire Rhinow, le Conseil fédéral est par ailleurs disposé à améliorer l'information des commissions sur la façon dont il entend mettre en oeuvre les mesures décidées par le Parlement, notamment au moyen de ses ordonnances. Cela vaut également dans le domaine de la protection des données. Une première possibilité de le faire consiste à se montrer plus explicite, dans ses messages, sur la mise en oeuvre des mesures, comme le prévoit le projet d'article 43 alinéa 2bis de la loi sur les rapports entre les Conseil, proposé par la CIP-CE dans son rapport. Ces informations permettront, le cas échéant, au législateur d'affiner la clause de délégation. C'est à ce moment-là que les commissions peuvent influencer de manière décisive sur les ordonnances et exiger au besoin des informations complémentaires. Par la suite, le Conseil fédéral devrait pouvoir conserver la faculté de décider librement des questions dont il assume en définitive la responsabilité.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Thanei Anita (S, ZH), Berichterstatterin: Wir haben es heute bereits einige Male gehört: Der Prozess der Informatisierung läuft, neue Datenbanken sind in Entwicklung, Pilotprojekte werden durchgeführt und der Gesetzgeber hinkt hintennach. Die Motion der Kommission für Rechtsfragen betrifft das Datenschutzgesetz und somit sämtliche Datenbanken, nicht nur solche des Bundesamtes für Polizeiwesen.

Wird eine neue Datenbank eingeführt, so läuft das in der Praxis so: Es beginnt mit einem Provisorium, dann wird irgendwann einmal eine Verordnung erlassen, und erst viel später kommt der Gesetzgeber zum Zug. Das heisst, dass wesentliche datenschutz- und personenrechtliche Prinzipien auf der Strecke bleiben. Die Kommission für Rechtsfragen möchte mit ihrer Motion das Datenschutzgesetz dahingehend ändern, dass diese Probleme wenn möglich gelöst werden können.

In Ziffer 1 verlangt die Kommissionsmotion, dass die entsprechenden Verordnungen dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden, in Ziffer 2, dass die eidgenössischen Räte bereits in der Planungsphase eines neuen Datensystems informiert werden und dazu Stellung nehmen können. Der Bundesrat ist gegen beide Forderungen. Betreffend Ziffer 1 ist er der Ansicht, dass mit dem Genehmigungsvorbehalt das Prinzip der Gewaltenteilung gestört und das Gesetzgebungsverfahren verzögert wird. Diese Argumentation überzeugt nicht. Gemäss Lehre und Praxis ist es grundsätzlich möglich, dass Verordnungen vom Parlament genehmigt werden müssen, auch wenn das – das liegt in der Natur einer Verordnung – nicht die Regel ist. Ich möchte daran erinnern, dass es solche Verordnungen auf Bundesebene bereits gibt, z. B. die Allgemeine Medizinalprüfungsverordnung.

Ich möchte noch einmal daran erinnern, dass in diesem Bereich zum Teil – damit man schnell reagieren kann – Verordnungen erlassen werden müssen und es deshalb besonders wichtig ist, dass das Parlament zumindest noch eine Mitsprachemöglichkeit behält. Ich verweise auf die soeben beschlossene Vorlage C, in der wir dem Bundesrat eine ziemlich weitgehende Kompetenz eingeräumt haben, nämlich dass er die Vernetzung sämtlicher Datenbanken der Zentralstellen auf Verordnungsebene vorsehen kann.

In Ziffer 2 der Motion geht es um den Einbezug des Parlamentes in die Planungsphase. Es handelt sich dabei um eine wichtige Forderung. Ich möchte nochmals daran erinnern, dass neue Datenbearbeitungssysteme in Funktion gesetzt werden und erst später eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet wird.

Mit der Motion soll verhindert werden, dass x-beliebige Pilotversuche durchgeführt oder Datenbanken kreiert werden, ohne dass das Parlament ein Mitspracherecht hat.

Der Bundesrat ist hier aus zwei Gründen dagegen. Er ist der Ansicht, das Parlament müsse dann zweimal über dieselbe Frage entscheiden. Das trifft nicht zu; es handelt sich um zwei verschiedene Fragen. Erstens müsste sich das Parlament mit dem Grundsatz befassen, ob in einem gewissen Bereich überhaupt ein Datenbearbeitungssystem nötig ist. In einer zweiten Phase – wenn dieser Versuch durchgeführt ist – müsste das Parlament über die gesetzliche Grundlage befinden.

Weiter verweist der Bundesrat darauf, dass die Motion der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (98.3529) in der Frühjahrssession überwiesen wurde. Hier gilt es anzumerken, dass diese Motion eine andere Frage zum Gegenstand hat. Dort wird eine gesetzliche Grundlage für Pilotprojekte betreffend die Errichtung von On-line-Verbindungen verlangt, d. h., es geht nicht um dieselbe Frage, welche wir hier regeln möchten.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der Kommission, diese Motion zu überweisen.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, diese Motion der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates nicht zu überweisen, weil sie zu einer Gewaltenverwischung, zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten zwischen Legislative und Exekutive, führen würde und weil sie auch die ganze Realisierung von derartigen EDV-Anlagen unverhältnismässig beeinträchtigen würde.

Was die Genehmigung der Verordnungen anbelangt, gibt es zwar ausnahmsweise einzelne Fälle, wo das Parlament sich tatsächlich die Genehmigung vorbehalten hat. Aber es ist auch in der Staatsrechtslehre anerkannt, dass eine Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament aus Gründen der Gewaltenteilung verfehlt ist, denn das läuft auf ein parlamentarischer Vetorecht hinaus.

Im übrigen wird das Erfordernis der Gesetzmässigkeit einer solchen EDV-Anlage sichergestellt, nötigenfalls durch das Bundesgericht. Wenn wir eine derartige Anlage nur aufgrund einer Verordnung einführen würden, könnte das beim Bundesgericht gerügt werden. Darüber hinaus verfügt die Bundesversammlung heute, wie auch die SPK festgehalten hat, über genügend Instrumente, um ihren Willen gegenüber dem Bundesrat ausdrücken zu können. Insbesondere kann der Gesetzgeber die Grundzüge der Ausführungsbestimmungen ja bereits in der gesetzlichen Grundlage festlegen, und in der neuen Verfassung ist ausdrücklich vorgesehen, dass alle wichtigen Normen in Gesetzesform ergehen müssen.

Aus Gründen der Gewaltenteilung lehnen wir daher Ziffer 1 der Motion ab.

Was Ziffer 2, den Einbezug des Parlamentes in der Planungsphase, betrifft, haben wir in unserer schriftlichen Antwort klar dargelegt, dass ohne eine formellgesetzliche Grundlage keine EDV-Anlage eingerichtet werden darf, in der besonders sensible Daten geführt werden. Das Parlament kommt also auf jeden Fall zum Zug. Wenn Sie aber diese Motion überweisen würden, käme das Parlament bereits in einem Vorverfahren zum Zug, also bevor wir Ihnen eine entsprechende gesetzliche Grundlage unterbreiten. Im übrigen haben wir uns anlässlich der Beratung der Motion der GPK-SR (98.3529), die vom Ständerat in der Frühjahrssession 1999 überwiesen wurde, ausdrücklich dazu bereit erklärt, das Datenschutzgesetz so abzuändern, dass in der Einführungsphase ein besonderes Verfahren realisiert wird, und damit – so glaube ich – sind die Anliegen des Parlamentes genügend berücksichtigt.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, die Motion nicht zu überweisen. Dagegen sind wir bereit, das Anliegen der Motion des Ständerates (GPK-SR), das teilweise in die gleiche Richtung geht, entgegenzunehmen.

Präsidentin: Die SP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie die Motion der Kommission für Rechtsfragen unterstützt.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion
Dagegen

52 Stimmen
81 Stimmen

99.3011

**Postulat RK-NR (97.070)
(Minderheit von Felten)
Schaffung einer unabhängigen
Forschungsstelle für Rechtstatsachen**

**Postulat CAJ-CN (97.070)
(minorité von Felten)
Institution d'un service de recherche
en matière de faits de droit**

Wortlaut des Postulates vom 22. Februar 1999

Der Bund schafft eine unabhängige Forschungsstelle für Rechtstatsachen. Diese legt jährlich eine Statistik sämtlicher Datensysteme in den Bereichen Justiz, Polizei, Ausländerverwaltung vor. Die Statistik enthält insbesondere Angaben betreffend:

- Bestand der Daten, aufgeschlüsselt nach einzelnen Kategorien;
- Neuzugänge und Löschungen im betreffenden Jahr;
- Verwendung und Weitergabe der Daten, aufgeschlüsselt nach Adressaten;
- Dauer der Aufbewahrung der Daten.

Texte du postulat du 22 février 1999

Le Conseil fédéral institue un service de recherche en matière de faits de droit, qui soit autonome. Ce service présentera chaque année une statistique de tous les systèmes de données dans les domaines de la justice, de la police, de l'administration des étrangers.

La statistique contient notamment les informations suivantes:

- état des données, réparties en fonction des différentes catégories;
- nouveaux accès et suppressions au cours de l'année concernée;
- utilisation et transmission des données, réparties en fonction des destinataires;
- durée de la conservation des données.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aguet, Burgener, Gross Jost, Hollenstein, Jutzet, Thanei, Tschäppät (7)

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 19. April 1999

Die Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften durch die Bundesorgane hat der Gesetzgeber dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten übertragen, welcher in seiner Arbeit von den Datenschutzberatern der Departemente und der Bundesämter unterstützt wird.

Gemäss Artikel 11 des Datenschutzgesetzes (DSG) führt der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte ein öffentlich zugängliches Register über sämtliche Datensammlungen der Bundesorgane. Artikel 16 der Verordnung zum Datenschutzgesetz sieht vor, dass dieses Register insbesondere Angaben über die Rechtsgrundlagen und über den Zweck der Datensammlungen, über die Kategorien der bearbeiteten Per-

sonendaten und der Datenempfänger sowie über den Kreis und die ungefähre Anzahl der von der Datenbearbeitung betroffenen Personen enthält, welche in regelmässigen Abständen zu aktualisieren sind. Eine Kompetenz zur Führung einer eigentlichen Personendaten-Bearbeitungsstatistik ergibt sich aus Artikel 11 DSGVO indessen nicht. Auch aus den Aufgabenzuweisungen in den Artikeln 27 und 31 DSGVO lässt sich eine solche Kompetenz nicht ableiten.

Allerdings haben die eidgenössischen Räte selbst die Möglichkeit, die im Postulat angesprochenen Angaben über den Bestand, über Neuzugänge, über die Verwendung und die Weitergabe sowie über die Aufbewahrungsdauer von Personendaten zu beschaffen. Im Rahmen ihrer Beurteilungen der Verwaltungstätigkeit können die Geschäftsprüfungskommissionen die ihnen in bezug auf den Betrieb punktuell ausgewählter Systeme als zweckdienlich erscheinenden Auskünfte direkt bei den für die Datenbearbeitung zuständigen Bundesstellen einholen.

Die Ergänzung der bestehenden Kontrollinstrumentarien durch die im Gesetz heute nicht vorgesehene permanente Führung von Personendaten-Bearbeitungsstatistiken – sei es durch den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten oder durch eine neu zu schaffende unabhängige Stelle – wäre mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verbunden. Dies gilt um so mehr, als es sich sachlich kaum rechtfertigen liesse, den Übergang zu flächendeckenden statistischen Erhebungen auf die vom Postulat besonders angesprochenen Bereiche der Justiz-, Polizei- und Ausländerverwaltung zu beschränken. Bekanntlich werden auch in zahlreichen anderen Aufgabengebieten der Bundesverwaltung regelmässig besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 avril 1999

Le législateur a confié le contrôle de l'application par les organes fédéraux des dispositions de protection des données au préposé fédéral à la protection des données, lequel est secondé dans sa tâche par les conseillers à la protection des données des départements et des offices.

Selon l'article 11 de la loi fédérale sur la protection des données (LPD), le préposé fédéral à la protection des données tient un registre, accessible au public, des fichiers des organes fédéraux. L'article 16 de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD) prévoit que ledit registre contient notamment les informations suivantes: la base juridique et le but du fichier, les catégories de données personnelles traitées et de destinataires, le cercle des personnes concernées et leur nombre approximatif; ces données doivent être régulièrement actualisées. Une quelconque compétence permettant d'effectuer des statistiques concernant le traitement des données personnelles ne ressort toutefois pas de l'article 11 LPD, pas plus que des articles 27 et 31 LPD.

Les Chambres fédérales ont toutefois la possibilité de se procurer les informations dont il est question dans le postulat, concernant l'état des données personnelles, les nouveaux accès, l'utilisation, la transmission et la durée de conservation de ces données. Les Commissions de gestion peuvent, dans le cadre du contrôle de l'activité de l'administration, requérir directement auprès des services compétents les informations qui leur semblent pertinentes, relatives à l'exploitation d'une banque de données déterminée.

Le fait de compléter les instruments de contrôle existants par l'établissement permanent d'une statistique relative au traitement de données de personnes (ce qu'aucune loi ne prévoit actuellement), soit par le préposé fédéral à la protection des données, soit par un service indépendant qu'il conviendrait de créer, engendrerait des investissements financiers considérables. De surcroît, il se justifierait difficilement de se limiter à l'établissement de statistiques exhaustives uniquement dans les domaines énumérés dans le postulat, à savoir la justice, la police et l'administration des étrangers. En effet, des données sensibles sont également et régulièrement traitées dans de nombreux autres domaines d'activité de l'administration.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.

von Felten Margrith (G, BS): Ich möchte namens der Kommissionsminderheit das Postulat zur Schaffung einer unabhängigen Forschungsstelle für Rechtstatsachen begründen. Ich nehme Bezug auf die Antwort des Bundesrates, der zum Postulat Stellung genommen hat. Er hat dieses Postulat aus dreierlei Gründen abgelehnt:

1. Er meint, die Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften sei Sache des Datenschutzbeauftragten.
2. Er ist der Meinung, die GPK könne jederzeit Auskünfte einholen.
3. Er meint, die Führung von Statistiken zur Bearbeitung von Personendaten koste zuviel.

Diese Argumente sind nicht stichhaltig, nicht haltbar, und ich möchte dies folgendermassen begründen:

1. Die Arbeit des Datenschutzbeauftragten ist tatsächlich ausgezeichnet. Ich denke, er hat eine sehr wichtige Aufgabe; er und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tun dies mit einer sehr hohen Fachkompetenz. Ihnen ist es zu verdanken, dass die gravierendsten Entgleisungen der übereifrigen Datensammler korrigiert werden konnten. Aber der personalmässig massiv unterdotierte Dienst des Datenschutzbeauftragten ist mit einer gigantischen Aufgabe betraut. Der Datenschutzbeauftragte ist zuständig für die gesamte Bundesverwaltung sowie für sämtliche privaten Stellen der gesamten Schweiz. Dazu kommen Aufgaben im Gesetzgebungsprozess. Zu einer enormen Zahl von Gesetzen und Verordnungen hat der Datenschutzbeauftragte Stellung zu nehmen. Die Aufgabe einer unabhängigen Forschungsstelle für Rechtstatsachen kann er nicht auch noch übernehmen. Es kommt noch dazu, dass ihm die notwendigen griffigen Massnahmen fehlen. Falls er – das ist geltendes Recht – Rechtswidrigkeiten in der Verwaltung feststellt und entsprechende Empfehlungen erlässt, hat er keine Möglichkeit, an die Datenschutzkommission zu gelangen, falls sich die betreffende Behörde weigert, eine rechtswidrige Praxis zu revidieren. Meine entsprechende Motion wurde in der letzten Session abgelehnt. Um so mehr ist zu befürchten, dass der Datenschutzbeauftragte überhaupt nicht die Möglichkeit hat, objektive Daten zu liefern. Hingegen könnte eine solche Forschungsstelle für Rechtstatsachen bei der Abteilung des Datenschutzbeauftragten administrativ angegliedert werden.

2. Zum Argument, die Aufgabe könne von der GPK übernommen werden: Dieses Argument ist nicht haltbar, weil die GPK ein Parlamentsgremium und somit nicht unabhängig ist. Zudem ist sie dem Amtsgeheimnis unterstellt. Welche Information aus ihrer Kontrolltätigkeit veröffentlicht werden soll, ist ein politischer Entscheid. Ziel des Postulates ist es eben, Transparenz zu schaffen – auch dann, wenn es für die betreffende Behörde unangenehm ist. Es braucht regelmässige Veröffentlichungen und zuverlässige Statistiken. Regelmässige Veröffentlichungen und zuverlässige Statistiken kann und wird die GPK aus politischen Gründen nicht liefern können.

3. Zum Kostenargument: Es geht hier um die Erstellung von Statistiken in einem Bereich, der voll computerisiert ist. Jede Bewegung auf den Tasten wird registriert. Es braucht lediglich einen Informatikgriff, und die Resultate sind greifbar. Das kostet nichts; es gibt genügend Informatikfachleute in der Verwaltung. Wichtig ist, dass die Statistiken von einer unabhängigen Instanz erstellt werden. Es macht keinen Sinn, wenn jene Behörde, die kontrolliert werden soll, gleichzeitig die Grundlage für die Kontrollinstanzen liefern muss. Kontrollinstanz bei der Forschungsstelle für Rechtstatsachen ist hier die Öffentlichkeit. Ob eine Datensammlung sinnvoll ist, ob eine Datensammlung den Zweck erfüllt, den sie zu erfüllen vorgibt: solche Fragen sind politisch zu entscheiden; das können weder der Datenschutzbeauftragte noch die GPK, noch die Informatikangestellten in der Verwaltung übernehmen. Ich bitte Sie, das Postulat der Kommissionsminderheit zu überweisen.

Präsidentin: Die SP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie das Postulat der Minderheit unterstützt.

Lauper Hubert (C, FR), rapporteur: Le postulat de la minorité de la commission demande l'institution d'un service autonome de recherche en matière de faits de droit. Ce nouveau service devrait présenter chaque année une statistique de tous les systèmes de données dans le domaine de la justice, de la police et de l'administration des étrangers. La commission, par 10 voix contre 8 et avec 1 abstention, propose de rejeter ce postulat. Le Conseil fédéral a donné son avis lundi, et il vous a été distribué. Il rejoint la majorité de la commission et je ne peux que me référer à cet avis et vous en rappeler les grandes lignes.

S'agissant du contrôle de l'application par les organes fédéraux des dispositions de protection des données, il est confié au préposé fédéral à la protection des données par la loi y relative. Celui-ci est secondé dans sa tâche par les conseillers à la protection des données de chaque département et des offices. Mme von Felten a relevé l'excellent travail fait par M. Guntern et ses collaborateurs. On connaît l'indépendance, l'autonomie du préposé fédéral à la protection des données, qui ne lui est pas personnelle, qui lui est conférée d'ailleurs par la loi, et ce contrôle paraît satisfaisant et suffisant.

Le préposé doit également publier un registre, accessible au public, des fichiers des organes fédéraux. Vous recevez régulièrement ce pavé qui contient la liste de tous les fichiers avec la base juridique et le but du fichier, les catégories de données personnelles traitées et de destinataires, le cercle des personnes concernées et leur nombre approximatif. Ces données sont régulièrement actualisées et, là aussi, je crois que l'on peut avoir satisfaction.

Enfin, le Conseil fédéral renvoie la minorité de la commission au rôle des Commissions de gestion, et on remet en cause le rôle des Commissions de gestion dans ce domaine. Or, sachez que, de par la loi sur les rapports entre les Conseils, les Commissions de gestion ont l'obligation de créer une délégation qui a pour mission de contrôler de manière détaillée tout ce qui se passe en cette matière, et on ne peut pas opposer de secret à la délégation. Et celle-ci fait son travail non seulement par à-coups, mais régulièrement. Je fais partie de la Commission de gestion et nous recevons régulièrement des rapports sur le travail de la délégation. La délégation fait des contrôles à l'improviste, inopinément. Elle se fait accompagner, pour la consultation de ces registres, de spécialistes en informatique, de manière à pouvoir démonter les systèmes et pouvoir constater s'il y a des abus ou s'il y a des possibilités de passer à côté des dispositions légales. Ce travail se fait aussi régulièrement, et je peux vous dire que j'ai pleinement confiance en cette délégation, même si elle est composée de parlementaires qui ont des appartenances politiques. Je crois que nous avons toute garantie à ce propos.

Enfin, je suis un peu étonné que l'on nous demande de créer un service de recherche uniquement en matière de justice, de police et d'administration des étrangers. Il est quantité d'autres domaines de l'administration où l'on traite des données sensibles, et l'on voudrait que l'on crée un service qui ait pour mission d'établir des statistiques uniquement dans ces trois domaines. Simplement pour ces trois domaines, il s'agirait de créer, alors qu'il n'y a aucune disposition légale en la matière, un institut de recherche, et cela irait sans doute chercher très loin dans les finances fédérales. Et si l'on devait, pour être logique, l'étendre à toute l'administration, vous imaginez quelles sont les dépenses qui seraient engendrées par l'institution d'un tel service de recherche.

C'est pourquoi, au nom de la majorité de la commission, je vous propose de rejeter le postulat de la minorité de la commission.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich kann mich kurz fassen; der Berichterstatter hat alle Gründe ausführlich dargelegt. Es sind vor allem zwei Gründe, weshalb auch der Bundesrat dieses Postulat der Kommissionminderheit ablehnt:

1. Der Datenschutzbeauftragte führt bereits heute ein Register über sämtliche Datensammlungen der Bundesorgane;

insofern ist das im Postulat angesprochene Informationsbedürfnis wenigstens zum Teil abgedeckt.

2. Wenn man schon eine derartige Institution schaffen würde, ist nicht einzusehen, warum man sie auf die Bereiche Polizei und Ausländer beschränken sollte. Im Gebiet der Krankenversicherung z. B. gibt es mindestens so sensible Personendaten wie im Bereich der Polizei und der Ausländer.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, das Postulat der Minderheit von Felten abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates

47 Stimmen

Dagegen

72 Stimmen

99.025

Truppeneinsatz zum Schutz bedrohter Einrichtungen

Engagement de la troupe pour assurer la protection d'installations menacées

Botschaft und Beschlussentwurf vom 8. März 1999 (BBl 1999 2987)

Message et projet d'arrêté du 8 mars 1999 (FF 1999 2743)

Beschluss des Ständerates vom 20. April 1999

Décision du Conseil des Etats du 20 avril 1999

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Chiffelle, Burgener, Carobbio, Haering Binder)

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Chiffelle, Burgener, Carobbio, Haering Binder)

Ne pas entrer en matière

Engelberger Edi (R, NW), Berichterstatter: Die Sicherheitspolitische Kommission liess sich vorgängig der Beratung dieses Geschäftes in einem speziellen Traktandum eingehend über die PKK, ihr Programm, ihre Zielsetzungen, ihre Gewaltakte und ihre Unberechenbarkeit informieren, ebenso auch von Bundesrat Koller über die Überlegungen des Bundesrates zu diesem Einsatz und über die Forderungen einzelner Kantone zur Unterstützung der überlasteten kantonalen und städtischen Polizeikorps, dies zum Schutze gefährdeter Objekte, die in Bundesverantwortung sind. Er hat dies unter dem Blickwinkel der inneren Sicherheit getan, aber auch um weiteren Gewaltakten vorbeugen zu können. Bundesrat Koller ist auch der Meinung, dass diese Überwachungsmaßnahmen weiterhin notwendig sind, vor allem im Zusammenhang mit der Entwicklung des Öcalan-Prozesses in der Türkei, den Wahlen in der Türkei, aber auch mit der Entwicklung in Kosovo. Damit wurde die politische Lage in Europa wieder verschärft und angeheizt. In der Zwischenzeit hat auch die PKK ihre Mobilisierungsfähigkeit, rasche Handlungsfähigkeit wie auch ihre Gewaltbereitschaft genügend eindrücklich bewiesen.

Die Mehrheit der Kommission konnte den Einsatz der Truppen nach Artikel 67 des Militärgesetzes im Sinne eines Assistenzdienstes zur Ergänzung des Polizeieinsatzes der Kantone vollumfänglich nachvollziehen und hat grossmehrheitlich das Eintreten unterstützt. Der Truppeneinsatz erscheint

insbesondere auch deshalb gerechtfertigt, weil einem interkantonalen Aushelfen mit Polizeikontingenten enge Grenzen gesetzt sind, die Gefahr jedoch flächendeckend ist. Inzwischen sind es 70 Objekte, die bewacht werden müssen, wovon 35 von der Armee geschützt oder bewacht werden.

Eine Minderheit lehnte jedoch Eintreten ab, einerseits aus formaljuristischen Gründen, weil die Behandlung dieser Vorlage schon in der Frühjahrsession hätte erfolgen müssen, da sie dem Parlament an der nächsten Session vorzulegen sei, wenn der Einsatz länger als drei Wochen dauere und mehr als 2000 Mann beanspruche oder erfordere. Ein entsprechender Ordnungsantrag wurde damals in der Frühjahrsession gestellt, aber vom Parlament abgelehnt; damit wurden klare rechtliche Verhältnisse geschaffen. Andererseits wurde der Einsatz als übertriebene Reaktion gegenüber der PKK attackiert, die Gewaltakte der PKK wurden heruntergespielt und bagatellisiert, was in dieser Art und Weise von der Mehrheit der Kommission nicht akzeptiert werden konnte.

Die Mehrheit der Kommission liess sich in der Folge vom Entwurf des Bundesrates vom 8. März 1999 nicht abbringen und beschloss mit 19 zu 4 Stimmen ganz eindeutig Eintreten.

In der Detailberatung zu Artikel 1 lag der Kommission heute morgen ein Antrag Schmid Odilo auf Zustimmung zum Beschluss des Ständerates vor, den wir ausführlich diskutiert haben. Er ist auf der neuen Fahne, wie sie Ihnen jetzt vorliegt, als Antrag bereits enthalten.

Um es vorwegzunehmen: Die Kommission hat sich dem Ständerat mit 13 zu 7 Stimmen widerwillig oder gezwungenermassen – wie auch gesagt worden ist – angeschlossen, und zwar vor allem deshalb, weil sie in der Sache einen Entscheid herbeiführen und nicht eine Verzögerung wegen einer Differenz zum Ständerat riskieren wollte. Sie stimmte auch deshalb zu, weil so – wie von bundesrätlicher Seite ganz klar zu vernehmen war – keine zusätzliche oder ungesetzliche Kompetenz für den Bundesrat geschaffen wird, insbesondere nicht in bezug auf die 2000 Armeeangehörigen und die Befristung dieses Beschlusses.

Es kam klar eine gewisse Unzufriedenheit zum Ausdruck: über das Verfahren bei solchen Armee-Einsätzen, aber auch über die Überbeanspruchung der Armee bei solchen Einsätzen. Ich erinnere an den Katastrophenhilfeeinsatz im Zusammenhang mit den Lawinen, die Partnerschaft für den Frieden, jetzt auch den Einsatz in Albanien, den Asylbetreuungsbeschluss – der in Kürze verlängert werden muss, weil man im Dezember 1998 eine Änderung des Beschlusses abgelehnt hat –, die Bewachung gefährdeter Objekte, die jetzt zur Diskussion steht, und schlussendlich an den geplanten Einsatz an der Expo.01. Damit geht man an die Grenze der Einsatzmöglichkeiten der Milizarmee, und die Ausbildung wird über Jahre immer mehr darunter leiden.

Die Kommission hat klar zum Ausdruck gebracht, dass sie zur Frage der inneren Sicherheit eine Neubeurteilung verlangt: mit Szenarien, mit klaren sicherheitspolitischen Antworten, auch zur Handhabung des Assistenzdienstes nach den Artikeln 67 und 70 des Militärgesetzes und Artikel 102 Ziffer 11 der Bundesverfassung. Hier sei die richtige Form zu finden, in Zusammenarbeit mit der SiK-NR und der SiK-SR; das war die Meinung von Herrn von Daeniken als «Sprecher» des Bundesrates.

Dagegen verlangte Frau Haering Binder klar die Einhaltung der Gesetzgebung; ihre Minderheit unterstützt deshalb die Fassung des Bundesrates. Sie führte aus, dass wir gelobt hätten, die Gesetze zu halten. Auch die Minderheit fordert eine ausführliche Diskussion und Aussprache in der Sicherheitspolitischen Kommission mit dem Bundesrat über die künftige Handhabung und die künftige Politik.

Die Kommission hat dann mehrheitlich dem Beschluss des Ständerates zugestimmt. Ich beantrage Ihnen im Namen der Mehrheit der Kommission – das Resultat der Abstimmung lautete 19 zu 4 Stimmen – einzutreten. Bei Artikel 1 beantragt die Kommission mit 13 zu 7 Stimmen, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen; zudem beantragt sie, die Anträge der Minderheiten Chiffelle auf Nichteintreten und Haering Binder zu Artikel 1 abzulehnen.

Eggy Jacques-Simon (L, GE), rapporteur: Après l'arrestation d'Öcalan, le Conseil fédéral a décidé, le 1er mars 1999, qu'en vertu de l'article 102 chiffre 11 de la Constitution fédérale et de l'article 70 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, il devait, à la demande de certains cantons, de gouvernements cantonaux, Genève et Berne, en particulier, et aussi Zurich qui en avait besoin, faire appel à l'armée comme service d'appui – je cite la disposition clé – «pour renforcer les forces de police et les décharger de certaines tâches de surveillance qui leur incombent dans le cadre de la protection d'installations relevant de la responsabilité de la Confédération».

Le message a été publié par le Conseil fédéral le 8 mars 1999. Il y avait deux conditions pour que le Parlement soit amené à se prononcer: premièrement, il faut que plus de 2000 hommes soient mobilisés, ce qui n'est pas le cas; deuxièmement, il faut que cet engagement soit prévu pour plus de trois semaines, ce qui est le cas. Le Conseil fédéral a donc proposé, dans son projet d'arrêté, que cet engagement de la troupe puisse avoir lieu jusqu'au 1er juillet de cette année, étant entendu que ce délai était raisonnable et qu'au-delà, il reviendrait devant les Chambres pour demander une prolongation.

Il y a eu en commission une proposition demandant que cela ne soit permis que jusqu'au 1er mai 1999. Ce n'était pas réaliste puisque le procès Öcalan commencera le 10 mai et que, on le sait déjà, il y aura donc un réquisitoire pour la peine de mort, et que l'on peut s'attendre à ce qu'il y ait de nouveau des explosions de violence. Ce n'est pas certain, mais c'est parfaitement possible.

J'en viens maintenant à la mission. La mission, vous l'avez bien compris, est de surveiller des installations qui sont sous la responsabilité de la Confédération. L'idée, c'est de renforcer la police. Alors, naturellement, certains disent: «Mais la police doit suffire.» Eh bien, précisément, la police ne suffit pas d'après les besoins de protection statique de diverses installations, missions diplomatiques et organisations internationales. Il faut donc décharger la police de certaines de ses tâches statiques afin que les policiers puissent faire face, le cas échéant, à des manifestations ou à des tentatives d'occupation violente.

Les modalités, c'est donc un engagement de troupes dont la planification et la conduite pratique dépendent de l'Etat-major général. Les formations sont attribuées aux corps de police civils et subordonnées au commandant de division territoriale. Pour Genève et Berne, c'est la Division territoriale 1 qui est commandée par le colonel divisionnaire Liaudat.

Votre commission s'est réunie le 23 mars 1999 et elle est entrée en matière, par 19 voix contre 4. Elle a ensuite voté sur l'ensemble, par 13 voix contre 4 et avec 3 abstentions.

Sur le fond du problème, il a été dit en commission par les opposants – vous allez l'entendre tout à l'heure avec la proposition de non-entrée en matière de la minorité Chiffelle – que l'on risquait de militariser tout le problème kurde, comme l'on avait militarisé le problème de l'asile. Or, pas plus que l'on avait militarisé le problème de l'asile en demandant à la troupe d'assurer l'encadrement d'un centre de premier accueil, il ne s'agit ici, aux yeux du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, de militariser le problème kurde. Ce dernier existe. Nous sommes tous bien d'accord que c'est un problème fondamentalement politique qui existe depuis des décennies, et il est évident que le Conseil fédéral doit, avec d'autres gouvernements, s'engager pour faire pression notamment sur la Turquie, afin que les Kurdes puissent recevoir un statut, avoir une situation qui corresponde aux droits des peuples et aux droits des minorités. Mais il n'empêche qu'il y a aujourd'hui un problème de sécurité intérieure et une exigence de protection des installations, soit celles des organisations internationales, des missions diplomatiques, qui sont placées sous la protection de la Suisse et qui sont sous sa responsabilité.

Il ne s'agit pas non plus de justifier l'existence de l'armée en lui donnant artificiellement des missions nouvelles. La responsabilité de la Confédération, que je viens de rappeler, existe et l'insuffisance de moyens est patente. Ce sont plutôt

ceux qui contestent ce genre de mission qui, en fait, sont irrités de voir que l'armée est appelée à des missions de protection et à des missions pour la paix. En effet, ce sont leurs arguments antimilitaristes qui en prennent un méchant coup, car il est quand même difficile de dire que l'armée est inutile quand elle est là pour protéger précisément des missions internationales, des missions diplomatiques, et qu'elle est là pour illustrer justement la vocation internationale et de paix de la Suisse.

Alors, on a dit aussi qu'on exagérât la menace et qu'il n'y avait pas de menace à cause de l'arrestation d'Öcalan. La commission a reçu une documentation très fournie et elle a entendu des avis très circonstanciés, de la part notamment des services de renseignements et de la Police fédérale des étrangers. Il est incontestable que, potentiellement, le PKK est une menace. Il est incontestable, au vu des actions qu'il a déjà entreprises, que cette menace peut être réalisée en un temps record. On en a eu des exemples.

Si, aujourd'hui, le PKK ne se livre pas à des actions aussi violentes que ce que l'on aurait pu craindre, si aujourd'hui sa stratégie est plutôt politique et pratique l'attente, à l'occasion du procès d'Öcalan, cela peut resurgir à n'importe quel moment, car la capacité d'agressions violentes du PKK, nous en avons été convaincus en commission, est considérable. Imaginez donc, en effet, à l'occasion du réquisitoire demandant la peine de mort ou de la condamnation, même si ensuite l'exécution de la peine de mort est suspendue, tout ce que cela pourrait provoquer comme réactions violentes.

Encore une fois, il ne s'agit pas pour nous d'ignorer le problème politique. C'est une question qui relève du Département fédéral des affaires étrangères. Il ne s'agit pas du tout pour nous d'oublier les droits de l'homme et ce que nous devons dire et exercer comme pression vis-à-vis de la Turquie, mais il s'agit d'assurer une tâche de sécurité face à une menace qui s'est déjà révélée et qui, potentiellement, est considérable. Il s'agit donc d'assumer notre responsabilité.

Dès lors que l'on assume ce devoir de sécurité, comment faut-il le faire? En commission, on a entendu des choses tout de même assez étonnantes. Nous avons entendu, de la part de ceux qui sont donc contre l'engagement de l'armée, qu'il n'y avait qu'à engager – j'allais presque dire en permanence – plus de policiers. Par chance, la Suisse n'est pas un Etat policier. Je ne sais pas si vous avez remarqué, par exemple, quand vous allez à Paris, à quel point, souvent, on a l'impression d'être dans un Etat policier. Il y a des policiers partout. Par chance, dans nos cantons suisses, on n'a pas l'impression d'une police omniprésente. Et si, à un moment donné, il y a donc besoin, pour une tâche spéciale qui se présente, d'un renfort, il n'est pas du tout incongru de faire appel à l'armée.

D'autre part, on a même entendu que l'on pourrait, dans des cas aussi spéciaux, si vraiment on devait reconnaître qu'il y avait une menace potentielle, faire appel à des organismes privés de protection. Eh bien, non! La majorité de la commission estime que c'est bien la tâche fondamentale de l'Etat, donc de la Confédération et des cantons, d'assurer la sécurité intérieure et d'assurer la protection des missions diplomatiques, organisations internationales et autres installations dont ils ont la charge. Sécurité intérieure et, je dirai, responsabilité de politique étrangère, voilà pourquoi il faut un engagement de l'armée.

Toutefois, j'aimerais tout de même vous dire que la majorité de la commission a quelques inquiétudes et quelques réserves, dont je dois me faire ici l'écho. Monsieur le Conseiller fédéral, bien que vous ne soyez pas en charge du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports – mais vous l'avez été –, sur la tendance, que l'on constate devant les exigences de l'actualité, à demander toujours plus de choses à l'armée. La question se pose quand même de savoir si l'armée, pour la continuité de sa formation à sa tâche essentielle de préparation à la défense, et pour l'organisation pratique, pourra éternellement faire face à ceci dans le domaine de l'asile, à cela dans le domaine de la protection des missions diplomatiques, et en même temps fournir un appui logistique pour l'Expo.01, peut-être ensuite pour

les Jeux olympiques d'hiver de 2006, ou encore en cas de catastrophes naturelles. Il y a probablement une limite au-delà de laquelle ça commencerait à devenir vraiment un peu difficile pour l'armée de se préparer à sa tâche essentielle de défense. La Commission de la politique de sécurité de notre Conseil a l'intention de se pencher sur ce problème de manière générale, mais, en l'occurrence, sa majorité n'a pas de doute et vous propose d'entrer en matière.

La majorité de votre commission s'était totalement rangée à l'avis du Conseil fédéral pour estimer que, d'après l'article 70 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, il était de la responsabilité du Parlement de fixer l'effectif maximum qui était prévu et de fixer également la durée pendant laquelle cet engagement des troupes pouvait avoir lieu. Le Conseil fédéral était de cet avis, la majorité de votre commission aussi. Par conséquent, il nous semblait que nous devions voter ici un arrêté prévoyant un engagement jusqu'au 1er juillet 1999, quitte à ce qu'ensuite, en cas de besoin, le Conseil fédéral revienne devant le Parlement pour demander un engagement plus long, et puis avec ce plafond de 2000 militaires.

Le Conseil des Etats, hier, en a jugé autrement. Il a jugé que l'on devait voter sur le principe et que c'était finalement de la compétence du Conseil fédéral de savoir jusqu'à quand cet engagement serait nécessaire et combien de militaires devaient être concernés. Il a jugé par ailleurs qu'il était totalement inutile de mentionner dans l'arrêté que le Conseil fédéral fixait les modalités de l'engagement, puisque cela allait de soi, et que donc nous, Parlement, devions accepter le principe et déléguer l'exécution au Gouvernement.

La commission a siégé ce matin, à 7 heures, pour prendre position sur cette divergence entre ce qu'elle avait proposé et ce que le Conseil des Etats a décidé. Par 13 voix contre 7 et avec 1 abstention, et surtout pour une question d'opportunité, elle a décidé de vous proposer de vous rallier à la décision du Conseil des Etats.

En effet, vous vous en rendez bien compte, le présent arrêté doit être voté durant cette session spéciale. Le dernier jour, c'est demain matin. Il a paru à la majorité de la commission complètement inutile, finalement, de créer une divergence avec le Conseil des Etats, ce qui exigerait de nouveau la convocation de deux commissions, et tout ça pour en terminer demain. Par conséquent, il faut en finir maintenant.

Naturellement, la majorité de la commission n'aurait pas cédé si elle avait eu l'impression que ce point était d'une importance primordiale. Nous pensions à l'époque que ça allait mieux en laissant la responsabilité au Parlement; mais la majorité de la commission pense que le Conseil fédéral ne fera aucun abus de la délégation de compétence qui lui serait ainsi donnée si vous suivez sa proposition, qu'il ne prolongera pas au-delà du nécessaire l'engagement, qu'il ne mobilisera pas plus de soldats qu'il n'en faudra.

C'est la raison pour laquelle, contrairement à ce qu'exposera la minorité Haering Binder, la majorité de la commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil des Etats.

Vous accepterez donc, sous cette forme condensée, un arrêté qui fixe le principe du service d'appui de l'armée pour certaines tâches de surveillance dans le cadre de la protection d'installations relevant de la responsabilité de la Confédération, cela de manière subsidiaire à l'engagement des polices cantonales.

Chiffelle Pierre (S, VD): Effectivement, à l'origine, ce sont les manifestations sous forme de feux de paille des autonomistes kurdes, suite à l'arrestation d'Öcalan, qui ont motivé l'arrêté présenté par le Conseil fédéral qu'il nous est aujourd'hui demandé d'approuver.

Hier, au Conseil des Etats, M. Koller a, au nom du Conseil fédéral et avec le sentiment que la menace kurde n'est plus véritablement crédible, très clairement insisté pour dire que les tensions qui existent actuellement dans les Balkans faisaient peser, elles aussi, de graves menaces sur les mêmes lieux. Ni l'une ni l'autre de ces justifications ne sont toutefois à même de convaincre la minorité de votre commission. Sur le principe, il nous paraît évident qu'il ne s'agit pas là d'une tâche

che fondamentale et originelle de l'armée. Comme la prise en charge des requérants d'asile, une protection aussi délicate est certes nécessaire, mais doit à l'évidence être le fait de structures civiles.

S'agissant maintenant de la menace kurde spécifiquement:

1. Les problèmes d'ordres diplomatique, psychologique et politique sont tels en relation avec la question kurde, que l'armée n'a, à l'évidence, ni la formation ni les moyens nécessaires pour assumer une tâche aussi délicate.

2. Il nous apparaît que, psychologiquement, le recours à l'armée est, à juste titre, considéré par la population comme l'ultima ratio. En recourant à ses services dans un cas comme celui-là, on diabolise inutilement les mouvements autonomistes kurdes et on légitime indirectement l'attitude du Gouvernement turc, qui ne cesse d'essayer de peindre une image extrêmement négative de tous ces mouvements, en les qualifiant de dangereux terroristes.

A l'évidence, si les actes commis par quelques mouvements kurdes en Suisse à fin février 1999 ne sont pas excusables, ils peuvent à tout le moins être mis sur le compte d'une forte émotion compréhensible et du désarroi stratégique dans lequel ont été brièvement plongés les responsables de ces mouvements, laissant ainsi s'organiser diverses occupations probablement maladroites. Toutefois, les deux mois, voire les trois qui se sont écoulés ont démontré que toutes ces velléités sont maintenant maîtrisées.

De manière générale, une telle intervention de l'armée est extrêmement discutable pour l'image qu'elle donne de notre pays. Que penser de la capitale d'un pays neutre qui a recours à de tels moyens pour protéger les ambassades qu'elle abrite, ou encore de la ville des organisations internationales qu'est Genève, qui barricade ses hôtes derrière des barbelés et les protège avec des soldats en armes? L'armée ne servirait d'ailleurs à rien si des troubles venaient véritablement à être fomentés par les Kurdes, dès lors qu'il est expressément prévu que les polices des cantons concernés soient immédiatement alertées pour intervenir sur le terrain.

Dès lors, le recours à un service de sécurité privé temporaire afin d'éviter des engagements sur le long terme aurait probablement été la solution la plus logique dans ces circonstances, bien qu'il en coûterait, selon les seuls dires du DDPS, environ 5 millions de francs par mois pour la surveillance de 50 immeubles. L'entraînement des soldats engagés dans ces opérations est, d'autre part, à l'évidence tout à fait insuffisant et présente de grands dangers dans l'hypothèse où, contre toute attente, la situation devrait dégénérer.

La décision précipitée du Conseil fédéral nous paraît en parfaite contradiction avec la volonté de pacifier le mouvement kurde en Suisse et de contribuer à une résolution efficace, à terme, du problème kurde en Turquie. A cela s'ajoute le fait qu'en sus de l'encadrement parfaitement inadéquat des requérants d'asile, cette nouvelle intervention de l'armée finit par banaliser le rôle de celle-ci, tout en tentant de la rendre plus populaire par des coups ponctuels sans aucun rapport avec une vision globale et démocratique de la politique de sécurité et de l'importance des moyens financiers qu'il convient de mettre à disposition à cet effet.

D'ailleurs, les Kurdes ont bien et vite compris qu'ils avaient tout à perdre, en termes d'image et de crédibilité, à se livrer à des actions violentes sur territoire étranger. Rien d'autre que des manifestations pacifiques ne s'est produit depuis la décision du Conseil fédéral. Même la réquisition officielle de la peine de mort contre Öcalan par le ministère public turc, hier, n'a provoqué en Suisse aucune manifestation de la communauté kurde.

S'agissant de la communauté serbe ou kosovare, la même réflexion s'impose pour des raisons d'image, en tout cas pour ce qui est d'actions organisées, même si quelques bagarres de bistrot ne peuvent être ponctuellement exclues, mais ne sauraient de toute manière être concernées par le présent arrêté fédéral.

En fin de compte, dans la situation dramatique actuelle, vouloir faire protéger par l'armée des bâtiments prétendument menacés par les victimes de la guerre, donc par les victimes des armées, relève de la schizophrénie, voire de l'hypocrisie.

On ne peut, d'une part, affirmer la responsabilité humanitaire toute particulière qui incombe à la Suisse en raison de sa neutralité, la volonté de faciliter l'accueil des réfugiés en particulier par le biais du regroupement familial, constater l'immense élan de solidarité du peuple suisse, et, d'autre part, opposer des barbelés et des soldats à la menace que ferait prétendument peser sur les bâtiments concernés l'afflux des réfugiés de la guerre dans le contexte de tension actuel.

Pour des raisons psychologiques et politiques évidentes, il convient de confier cette simple tâche de surveillance et d'alarme à des structures civiles adéquates, même si cela doit coûter plus cher. L'enjeu est véritablement devenu symboliquement trop important pour qu'on se permette de bricoler avec les moyens du bord que constitue, dans le cas particulier, le recours à l'armée de milice. Le Parlement genevois l'a bien compris en demandant par voie de motion au Conseil d'Etat de renoncer à l'aide de l'armée.

Le Conseil national paraît aussi capable de mener cette réflexion approfondie dès lors qu'à ma connaissance, il comporte un nombre respectable de gens raisonnables et un nombre tout à fait raisonnable de gens respectables.

C'est la raison pour laquelle je vous propose de ne pas entrer en matière.

Beck Serge (L, VD): Monsieur Chiffelle, ne trouvez-vous pas votre position paradoxale? Généralement, les milieux que vous représentez s'opposent à la privatisation de certaines parties de l'administration – télécommunications ou autres services –, et aujourd'hui vous recommandez, pour une tâche de sécurité publique et fondamentale de l'Etat, la privatisation.

Chiffelle Pierre (S, VD): Il y a une certaine logique à admettre qu'il serait peut-être disproportionné de vouloir engager sur le long terme des policiers supplémentaires, étant donné que cette situation ne va pas perdurer des années fort heureusement. Au contraire, par souci d'économies – ça montre l'ouverture d'esprit d'une certaine gauche –, il peut, temporairement, pour trois ou six mois, être extrêmement avantageux et efficace d'avoir recours dans un cas de ce genre à une entreprise privée qui, je le rappelle, n'aurait pour but que d'alerter la police sans donner l'image déplorable que donne la présence des militaires aux alentours de ces bâtiments.

Schmid Odilo (C, VS): Das Kurdenproblem ist durch eine andere traurige Krise weit in den Hintergrund gedrängt worden; vom Tisch ist es aber keinesfalls. Wie die Gewichtung internationaler Krisen erfolgt, ist nicht immer einfach nachzuvollziehen. Namentlich wie zwischen den Vertragsvorbereitungen für den Friedensvertrag von Sèvres 1922 und dem Vertrag von Lausanne 1923 ein geplanter Staat vergessen werden konnte – der mögliche Kurdenstaat wurde wohl im schwarzen Gold ertränkt –, gibt zu denken. Hier liegt der Kern des Kurdenproblems.

Im Nachgang zur Verhaftung und Abschiebung des PKK-Führers Abdullah Öcalan in die Türkei waren in vielen europäischen Ländern auf Botschaften und Konsulate und auf andere Gebäude internationaler Organisationen sowie auf Parteilokale Anschläge verübt worden. Es wurden Geiselnahmen vorgenommen usw. In der Schweiz waren vor allem die Städte Bern, Genf, Zürich und Basel betroffen. Die Regierungen der Kantone Bern und Genf haben den Bund um Armeesterstützung für den Schutz gefährdeter Einrichtungen gebeten. Der Kanton Zürich hat eine gleichlautende Anfrage später zurückgezogen.

Mit dem Beschluss vom 1. März 1999 über den Einsatz der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen hat der Bundesrat diesen Assistenzdienst der Armee bis maximal zum 1. Juli 1999 und gleichzeitig für höchstens 2000 Armeeinghörige angeordnet. Gemäss Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes muss ein derartiger Armee-Einsatz durch die Bundesversammlung in der folgenden Session genehmigt werden, was jetzt hier erfolgt.

Dass die angeforderte Hilfe nötig bleibt, will ich hier aufzuzeigen versuchen. Dass die PKK aufgrund ihres Organisations-

grades, ihrer Führungs- und Mobilisationsstärke und aufgrund ihrer personellen Möglichkeiten jederzeit Besetzungen oder Brandanschläge durchführen kann, steht ausser Zweifel. Die gegenwärtige, scheinbare Ruhe täuscht. Belegt sei dies durch ein Zitat aus der Neujahrsansprache von Abdullah Öcalan vom 1. Januar 1999: «Die PKK hat in ihrem Kampf gegen die faschistische Struktur des türkischen Staates immer beiden Optionen, Krieg und Politik, Bedeutung beigegeben. An unserer Einstellung hat sich auch heute nichts geändert. In den ersten drei Monaten von 1999 werde ich der politischen Lösung Priorität geben. Ich werde Europa und die ganze Welt über die Kurdenfrage aufklären, aber wenn ich nicht die gewünschten Ergebnisse bekomme – das was ich jetzt sage, müssen unser Volk und alle wissen –, werden wir niemals kapitulieren, sondern, ganz im Gegenteil, zu den radikalsten Mitteln greifen.»

Diese Aussagen sprechen für sich und mahnen zur Vorsicht, zumal heute in den Nachrichten zu hören war, dass der türkische Staatsanwalt für Herrn Öcalan die Todesstrafe fordern wird. Das Problem bleibt akut.

Zu meinem Antrag: Er entspricht genau dem Beschluss, den der Ständerat gestern mit 29 zu 4 Stimmen gefällt hat. Er ist übrigens auch analog zum Bundesbeschluss betreffend die Betreuung der Asylunterkünfte, wie wir ihn in der Wintersession 1998 besprochen und angenommen haben. Der Nationalrat ist damals im Differenzbereinigungsverfahren auf die Lösung des Ständerates eingeschwenkt. Wir werden uns auch weiterhin mit solchen Themen zu befassen haben, denn der Bundesrat wird wahrscheinlich nächste Woche über die Verlängerung dieses Bundesbeschlusses beschliessen müssen, und wir werden diesen in der Sommersession wieder behandeln.

Darum einige grundsätzliche Bemerkungen: In Artikel 70 des Militärgesetzes ist klar geregelt, wer für das Aufgebot und die Zuweisung an die zivilen Behörden zuständig ist. Bei Katastrophen ist es das VBS, in den anderen Fällen der Bundesrat. Wir haben bereits bei unserem ersten Beschluss in der Wintersession des vergangenen Jahres akzeptiert, dass wir nicht in die durch ein Bundesgesetz dem Bundesrat zuerkannte Kompetenz eingreifen wollen. Wir sind uns aber bewusst, dass die rechtliche Gewichtung unserer Beschlüsse nicht einwandfrei ist. Wir müssen uns grundsätzlich darüber im klaren sein, dass man die Armee nicht beliebig und auf Dauer für alles einsetzen kann: für die Expo.01, für die Asylbetreuung, für den Schutz von Objekten, für die Räumung von Lawinenschäden, für die Partnerschaft für den Frieden usw. Neue Szenarien sind unbedingt zu überprüfen, weil offensichtlich Handlungsbedarf besteht, weil offensichtlich Normalität in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist und weil bei den Aufgaben die Kompetenzzuteilung zwischen Kantonspolizei – man kann sie nicht beliebig aufstocken –, Armee, Grenzschutz und andern zivilen Institutionen, die man allenfalls auch einsetzen kann, nicht immer erst nach einem Eintreten von Ereignissen festgelegt werden sollte. Das kann dann nicht mehr optimal geschehen.

Ich möchte den Bundesrat bitten, für künftige derartige Vorlagen mit dem Parlament eine einheitliche Vorgehensweise zu suchen, damit wir nicht Kräfteverschleiss betreiben und rechtlich einwandfrei entscheiden, zumal wir in der Sache durchaus meist einer Meinung sind.

Wenn ich Sie nun im Namen der CVP-Fraktion einlade, gleich wie der Ständerat zu entscheiden, so tue ich dies nur, um eine Differenz zu vermeiden – eine Differenz, die hier nichts bringt. Die CVP-Fraktion ist für Eintreten und wird sich den Beschlüssen des Ständerates anschliessen. Ich hoffe, der Nationalrat tut das gleiche.

La présidente: Le groupe libéral entrera en matière et soutiendra la proposition de la majorité de la commission.

Fehr Lisbeth (V, ZH): Auch wenn der vorliegende Beschluss gemäss Militärgesetz für uns letztlich nur noch eine formelle Angelegenheit ist, so bietet er uns doch heute Gelegenheit, uns über die gegenwärtige Sicherheitslage zu unterhalten.

Die gewalttätigen Ausschreitungen der Kurden sind zwar vor den Greueln des Kosovo-Konfliktes etwas verblasst. Aber beide Ereignisse lassen erkennen, in welcher explosiven Lage sich zusehends auch die Schweiz befindet. Man kommt, angesichts der heutigen Migrations- und Flüchtlingsströme, nicht umhin, sich vorstellen zu müssen, dass Konfliktparteien ihre militanten Auseinandersetzungen zusehends auch auf unserem Territorium auszutragen versuchen. Wer sagt uns, dass nicht morgen schon Auseinandersetzungen zwischen Kosovo-Albanern und Serben hier zu erwarten sind?

Ich war deshalb überrascht über die Blauäugigkeit, mit welcher in der Kommission von gewisser Seite – wir haben es heute wieder gehört – die alarmierenden Begebenheiten der Hausbesetzungen durch Kurden verharmlost wurden. Diese Verharmlosung ist bedenklich, denn diese Besetzungen waren keine spontanen Gefühlsreaktionen irgendwelcher enttäuschter Kurden. Sie wurden vielmehr zentral gesteuert, und zwar von einer Hand, die in Zukunft auch vor radikalsten Mitteln nicht zurückschrecken wird.

Die SVP ist der Ansicht, dass der Staat zuerst für die Sicherheit im eigenen Land, d. h. für die Sicherheit seiner Bürger, zu sorgen hat. Aus der vorliegenden Situation ziehen wir deshalb folgende Lehren:

1. Im Militärgesetz wurde der Assistenzdienst geschaffen, und zwar – so denke ich – im Wissen, dass er gebraucht wird. Seit Beginn dieses Jahres musste er vielfältige Aufgaben übernehmen. Wir haben alle von ihnen gehört; sie wurden soeben erwähnt. Wenn nun heute nicht genügend Territorialregimenter zur Verfügung stehen, so müssen eben in Zukunft mehr Infanteristen dafür ausgebildet werden, damit flexibel auf die jeweiligen Situationen geantwortet werden kann. Meines Erachtens ist dies auch kostengünstiger als ein Ausbau des Polizeikorps.

2. Ich hatte 1996 zusammen mit Kollegen Gelegenheit, bei einem Truppenbesuch des Ter-Regimentes 44 in Walenstadt und Mels solche Übungseinsätze zu verfolgen, und konnte mir ein ausgezeichnetes Bild davon machen. Wir bekamen allerdings in der nachfolgenden Aussprache mit Wehrmännern und Offizieren eine Mängelliste geliefert: Man nannte das Fehlen genügender Ausbilder; ausserdem sei man nicht ausreichend mit dem richtigen Material ausgerüstet und man habe aufgrund des Zweijahresrhythmus ein zu tiefes Anforderungsprofil. Erwähnt wurde von den Wehrmännern auch das Fehlen der Möglichkeit des ausserdienstlichen Schiessstrainings mit der Pistole. Ich würde vom Bundesrat nun gerne wissen, ob diese Mängel in der Zwischenzeit behoben worden sind.

3. Ich habe persönlich Mühe, wenn gewisse Kantone zu Protokoll geben, dass die Kapazitäten der Polizei zurzeit vollends genüge. Das bedeutet jedoch noch mehr Überstunden, noch weniger Freizeit, noch mehr Stress für die ohnehin schon stark ausgelastete Polizei.

4. Gleichzeitig wird uns auch gesagt, dass der Bund, welcher aufgrund des Völkerrechtes verantwortlich für den Schutz der Botschaften und Konsulate ist, diese nicht mehr genügend schütze, d. h., der Standard der Bewachungen soll für solche Objekte im internationalen Vergleich am untersten Limit sein. Das darf doch nicht sein! Angesichts dieser Sachlage sind deshalb die notwendigen Schlüsse in der Weise zu ziehen, dass die Sicherheitsdispositive ganz allgemein heute neu überprüft werden und nicht erst morgen, wenn es bereits zu spät ist. «Gouverner, c'est prévoir», hat jemand in der Kommission gesagt. Ich kann dem nur zustimmen.

Ich bitte Sie namens der SVP-Fraktion, auf diesen Beschluss einzutreten.

Burgener Thomas (S, VS): Die SiK unseres Rates hat sich nunmehr innert weniger Monate dreimal mit sogenannten Assistenzsätzen der Armee befassen müssen. Zum zweiten Mal liegt die Frage auch dem Parlament vor.

Das erste Mal ging es um den Einsatz von Milizsoldaten zur Betreuung von Asylsuchenden. Sie erinnern sich, dass die SP-Fraktion diesen Einsatz bekämpfte. Wir waren – und wir sind auch heute noch – der Meinung, dass zivile Aufgaben von zivilen Institutionen zu bewerkstelligen seien. Der zweite

Einsatz von Soldaten im Assistenzdienst wurde in der SiK im Zusammenhang mit dem Slogan «Armee an die Grenze» diskutiert. Zum Aufbau eines Schutzwalls gegen Asylsuchende und Flüchtlinge wollten gewisse Kreise die Armee aufbieten und die Grenze absperren.

Die Kommission hielt damals – das war Anfang Januar dieses Jahres – in aller Klarheit fest, dass der Einsatz von Milizsoldaten an der Grenze nur als Ultima ratio in Frage kommen kann. Die Frage eines Armee-Einsatzes wurde dann im Plenum allerdings nur am Rande der Debatte über die Unterstützung der Asylsuchenden diskutiert.

Heute nun haben wir uns mit der Frage zu befassen, ob wir dem Entscheid des Bundesrates betreffend den Einsatz der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen zustimmen wollen oder nicht. Bekanntlich hat der Bundesrat mit Entscheid vom 1. März dieses Jahres beschlossen, gewissen Kantonen zur Entlastung und Verstärkung der Polizeikräfte Milizsoldaten zur Verfügung zu stellen. Gemäss dem Entscheid des Bundesrates vom 1. März soll der Einsatz insgesamt vier Monate dauern, was heisst, dass er am 1. Juli dieses Jahres so oder so ausläuft, und zwar unabhängig davon, ob wir im Bundesbeschluss die Modalitäten, nämlich die Dauer des Einsatzes und auch die maximale Zahl der einzusetzenden Soldaten, streichen oder nicht.

Die SP-Fraktion unterstützt den Nichteintretensantrag der Minderheit Chiffelle, und zwar aus grundsätzlichen Überlegungen. Artikel 67 des Militärgesetzes sieht vor, dass Truppen zivilen Behörden Hilfe leisten können, wenn die Aufgabe erstens im öffentlichen Interesse liegt und zweitens die Mittel der zivilen Behörden in personeller, in materieller oder in zeitlicher Hinsicht erschöpft sind. Wir sind in diesem Fall, wie auch in den anderen Fällen, der Auffassung, dass der Einsatz der Truppen deshalb nicht gerechtfertigt ist, weil die Voraussetzungen dieses Artikels 67 des Militärgesetzes nicht erfüllt und nicht gegeben sind.

Seit den Ausschreitungen von Mitte Februar von Mitgliedern und Sympathisanten der PKK hat es in unserem Land von dieser Seite eigentlich keine Ausschreitungen mehr gegeben. Auch im Anschluss an bewilligte Kurdendemonstrationen, beispielsweise jene vom 20. März dieses Jahres, kam es zu keinerlei Ausschreitungen. Dasselbe Bild ergab sich am letzten Samstag in Bonn, als an die 80 000 Personen für die kurdischen Anliegen friedlich demonstrierten.

Diese Beispiele zeigen, dass die militärische Bewachung von Einrichtungen eigentlich unverhältnismässig ist, dass bezüglich der Gefahr allgemein Übertreibungen herumgeboten werden und dass in diesem Fall auch davon gesprochen werden muss, dass die Armee mangels anderer Aufgaben neue Aufgaben sucht.

Es ist klar, dass die Spannung im Vorfeld des Prozesses von PKK-Chef Öcalan wieder etwas steigen wird. Ich bin aber der Auffassung, dass die Schweiz Ausschreitungen auch dadurch verhindern kann, dass sie sich zum einen für einen fairen Öcalan-Prozess einsetzt, der die Regeln der EMRK respektiert, und sich zum anderen grundsätzlich vermehrt für die Rechte der kurdischen Minderheit in der Türkei einsetzt. Das bringt mehr, als mit einem Armeeaufgebot die kurdischen Leute in der Schweiz zu provozieren.

Es ist auch für unsere Fraktion klar, dass die unter der Verantwortung der Schweiz stehenden Gebäude und Einrichtungen gemäss internationalem Recht zu schützen sind. Wir vertreten aber die Auffassung, dass dieser Schutz durch die Polizei oder durch Kräfte des Festungswachtkorps zu bewerkstelligen sei und nicht durch Milizsoldaten. Diese Milizsoldaten dürfen im Ernstfall auch nicht eingreifen, sondern, wie beispielsweise die Securitas, nur die Polizei verständigen.

Dass der Einsatz von Milizsoldaten nicht unbestritten ist, zeigt auch eine Motion, die vom Grossen Rat des Kantons Genf überwiesen worden ist und die den Kanton verpflichtet, beim Bund keine solchen Gesuche mehr zu stellen. Wenn wir mit den Assistenzinsätzen von Milizsoldaten auf diese Art weiterfahren, werden künftig noch mehr Aufgaben, für die die Kantone zuständig sind, auf den Bund abgeschoben, indem dieser für alle möglichen und unmöglichen Bedürfnisse Milizsoldaten aufbietet.

Dass diese Militäreinsätze auch ökonomisch nicht effizient sind, zeigt im Bereich des Asylwesens die Tatsache, dass in gewissen Unterkünften pro Flüchtling ein Soldat im Einsatz ist. Ich bin der Auffassung, dass zivile und für diese Aufgabe ausgebildete Organisationen viel effizienter und auch kostengünstiger arbeiten, als dies Milizsoldaten tun können. Gleiches gilt für den Schutz bedrohter Gebäude, Kollege Chiffelle hat schon darauf hingewiesen.

Gestern hat Herr Bundesrat Koller im Ständerat angekündigt, dass er zur Betreuung von Flüchtlingen mit einer neuen Vorlage vor das Parlament kommen wolle. Man sieht also auch hier ganz klar, dass wir uns offensichtlich daran gewöhnen sollen, dass in regelmässigen Abständen Milizsoldaten für den sogenannten Assistenzdienst aufgeboden werden. Artikel 70 des Militärgesetzes sieht aber einen solchen Einsatz der Truppen in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nur in Ausnahmefällen vor, in Fällen also, in denen die zivilen Mittel in zeitlicher, materieller und auch personeller Hinsicht nicht mehr ausreichen. Das ist aber auch in diesem Fall, den wir heute diskutieren, nicht so.

Die SP-Fraktion wehrt sich gegen die Militarisierung der Gesellschaft und gegen den nunmehr immer regelmässiger erfolgenden Einsatz von Milizsoldaten für zivile Aufgaben.

Ich bitte Sie demnach, dem Minderheitsantrag Chiffelle zuzustimmen und gar nicht auf das Geschäft einzutreten.

Moser René (F, AG): Die Fraktion der Freiheits-Partei ist für Eintreten und stimmt vollumfänglich der Mehrheit der Kommission zu.

Wir hatten in dieser Frage schon immer eine ganz gradlinige Haltung und haben diese auch immer wieder kundgetan. Wir sehen den Einsatz unserer Armee in erster Linie zum Schutze der Grenze unseres Landes, gleichzeitig aber auch zum Schutze unserer Einrichtungen, für die wir insbesondere im Bereiche der Öffentlichkeit die Verantwortung tragen.

Es ist absolut richtig, dass die Armee in kritischen Zeiten zum Schutze von Einrichtungen aufgeboden wird, insbesondere dann, wenn die Verantwortung beim Bund ist. Wir wissen ja hinlänglich, was in der Vergangenheit schon passiert ist, und wir möchten keine Wiederholung davon erleben.

Man muss übrigens ab und zu auch feststellen, dass man beim Einsatz der Armee – das an die Adresse von Herrn Schmid Odilo, der vorhin über Jodler- und Trachtenfestinsätzen gesprochen hat – einen Unterschied machen muss. Das ist ein ganz anderer Auftrag. Ich möchte das nicht verwechselt haben.

Ich habe übrigens auch schon selbst in einen solchen Bewachungsdienst mitgemacht, damals bei einer Flughafenbewachung. Das war wirklich einer meiner besten, meiner sinnvollsten Einsätze! Nicht das tagelange Üben des Baumanstreichs; das hat mir nichts gebracht. Ich hatte einen Auftrag, zu dem ich stand; einen Auftrag, bei dem ich einsah, weshalb er erfüllt werden musste.

Dass die Linken heute wieder klare Schutzmassnahmen durch die Armee ablehnen, erstaunt mich nicht. Ihnen sind offenbar Chaos und Destabilisierungsakte in unserem Land willkommen. Ihnen ist es willkommen, wenn es Rechtsbrechern gelingt, ins Rampenlicht der Medien zu kommen, und sie dann gleichzeitig als Vermittler auftreten können. Das ist eine merkwürdige Haltung.

Eine weitere Minderheit der Linken möchte – wie das der Bundesrat leider vorgeschlagen hat – einen genau begrenzten Zeitraum für den Einsatz dieser Armeeinghörigen festlegen. Sie möchte auch eine maximale Anzahl Armeeinghöriger im Bundesbeschluss festgelegt haben.

Unserer Meinung nach ist das unnötig, und man kann diesmal dem Bundesrat für einmal zutrauen, dass er bei solchen Einsätzen weiss, was nötig ist. Diesmal – es ist eines der wenigen Male – habe ich Vertrauen in den Bundesrat, dass er hier das Richtige tut. Sie müssen auch keine Angst haben: Das sind alles Einsätze hier in der Schweiz. Wir kommen vielleicht dieses Jahr noch irgendwann einmal dazu, andere Einsätze zu besprechen. Dann werden wir etwas tiefer gehen. In kritischen Situationen muss ein Unternehmer Handlungsfreiheit haben, und genau das muss auch der Bundesrat ha-

ben, wenn es kritische Situationen gibt. Man kann dann nicht allen Regeln eines demokratischen Ablaufes folgen, sonst kommen Sie an kein Ende, können Sie keine Entschlüsse fassen. Man sieht übrigens in diesem Hause allemal und zu allen Zeiten, wie das geht. Zu eng definierte Bundesbeschlüsse sind hier hinderlich. Lassen Sie dem Bundesrat diesen notwendigen Spielraum!

Ich kann jetzt schon eine Bank setzen: Wenn die Verurteilung des PKK-Chefs Öcalan in Reichweite rückt, wird in diesem Land an verschiedenen Orten einiges passieren; das wird trotz grösster Mühe der Polizei, die hier vom Vorredner hoch gelobt worden ist, nicht mehr aufgefangen werden können. Das wird gar nicht möglich sein. Schauen Sie doch einmal das Mengenverhältnis an! Sie können in solchen Situationen, wenn Tausende von Leuten daherkommen, mit der Polizei und der Feuerwehr nichts ausrichten. Da brauchen Sie ausgebildete Einheiten – und sie werden heute in der Armee ausgebildet –, die diese Funktion frühzeitig, vor einer Eskalation, übernehmen.

Wenn Sie eine Einrichtung freigeben, wie es in der Vergangenheit nachweislich geschehen ist, erreichen Sie keine Abschreckung für das nächste Mal. Wenn die Armee ihre Präsenz markiert – es ist ein Markieren, kein Verschanzen; es ist keine Artillerie dort –, macht das meines Erachtens Eindruck auf diese Leute. Es wird sie vielleicht nicht daran hindern, die Grenze zu übertreten, aber es werden Bedenken in ihnen aufkommen, denn sie arbeiten konzertiert. Sie werden dirigiert. Sie werden auch entsprechend der Lage des Schwächeren dirigiert, desjenigen, der etwas verteidigen muss. Wer ein Dispositiv über unsere Situation macht, findet die Schwächen sehr schnell heraus.

Schon das allein wäre wichtig: zu markieren, dass wir es in unserem Land nicht zulassen, dass jeder dahergekommene Vagant und Rechtsbrecher in unserem Rechtsstaat machen und tun kann, was er will! Ich denke mir, das spielt heute eine Rolle.

Ich bitte Sie demzufolge, die Mehrheit der Kommission zu unterstützen und die Anträge der Minderheiten der Linken abzulehnen.

Meier Hans (G, ZH): Die grosse Mehrheit der grünen Fraktion wird den Nichteintretensantrag der Kommissionminderheit Chiffelle unterstützen. Eine Minderheit der Fraktion, zu der auch ich gehöre, ist für Eintreten.

Die grüne Fraktion hat geschlossen Sympathien für das verfolgte kurdische Volk. Das sind keine Vaganten, Herr Moser. Wir haben auch Verständnis für die illegalen Besetzungskaktionen der Kurden. Wie könnte dieses seit Jahrhunderten geschundene Volk sonst auf seine Probleme aufmerksam machen? Wir billigen damit diese Aktionen nicht. Aber es ist eine Schande, wie ganz Europa dem verfolgten kurdischen Führer Öcalan den Aufenthalt verweigerte, wie ihm auch die Bundesrepublik Deutschland trotz Haftbefehl keinen fairen Prozess bereiten wollte. So hat Europa indirekt Öcalan den Türken ausgeliefert.

Die Mehrheit der grünen Fraktion ist der Meinung, ein Militäreinsatz sei unverhältnismässig, die Polizei könne den Schutz der gefährdeten Objekte durchaus gewährleisten. Wir schliessen uns auch der Meinung an, dass wir, die Schweiz, uns für einen fairen Prozess von Öcalan in der Türkei einsetzen und unsere Sympathien für das kurdische Volk zeigen sollten.

Die Minderheit der Fraktion findet, wenn kantonale Instanzen Bundeshilfe anfordern, sei diese auch zu gewähren. Wir haben keine Bundessicherheitspolizei. Wir wollen ja keine Truppen des EJPD. Deshalb bleibt nur die Armee. Die Armee kann diese Aufgaben erfüllen, und sie tut dies gut. Das weiss ich aus persönlicher Erfahrung.

Wir werden bei Artikel 1 den Antrag der Minderheit Haering Binder – sie wird ihn dann noch begründen – unterstützen. Es geht einfach nicht an, dass wir als Parlament aus Opportunitätsgründen unsere eigenen Gesetze nicht einhalten.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit Haering Binder zuzustimmen.

Dünki Max (U, ZH): Die LdU/EVP-Fraktion wird einstimmig für Eintreten auf die Vorlage stimmen und den Bundesbeschluss gutheissen. Wir lehnen also den Antrag der Minderheit Chiffelle auf Nichteintreten ab. Wir stimmen auch den Streichungsbeschlüssen des Ständerates nicht zu. Ich komme noch darauf zurück.

Wir begreifen, dass gewisse Bedenken gegen einen erneuten Militärassistentendienst vorhanden sein können. Wenn Teile unserer Armee für zivile Aufgaben eingesetzt werden, muss es sich um eine besondere Situation handeln. Es ist vor allem zu prüfen, ob Artikel 67 des Militärgesetzes erfüllt ist. Die von der Armee geforderte Hilfe muss im öffentlichen Interesse liegen, und es muss der Beweis erbracht werden, dass die Mittel der zivilen Behörden in personeller, materieller und zeitlicher Hinsicht erschöpft sind.

Dass zu dieser Grundsatzfrage keine einhellige Meinung besteht, geht schon aus der Tatsache hervor, dass z. B. im Kanton Zürich die Verantwortlichen der Stadt- und der Kantonspolizei über die Geschuchstellung in der Öffentlichkeit gestritten haben. Auch in Genf ist keine Einigkeit festzustellen. Die Regierung beurteilt die Situation anders als das Parlament. Diese offensichtlichen Differenzen in der Kernfrage machen uns den Entscheid nicht besonders leicht. Wenn wir die Polizeikommandanten fragen, dann werden wir immer die Antwort erhalten, dass ihre zivilen Mittel ausgeschöpft seien und dass sie eine Unterstützung der Armee als dringlich erachteten. Diese Personen sind nicht immer unvoreingenommen. Ihre Optik muss von der Politik immer wieder hinterfragt werden. Die Frage, wann die kantonalen Polizeikörper ausgelastet bzw. überlastet sind, muss ausschliesslich auf politischer Ebene geklärt werden. Das war leider im Vorfeld der Arbeit an diesem Entwurf nicht immer der Fall, was ich sehr bedauere. Das Scharmützel zwischen der Vorsteherin des städtischen Polizeidepartementes und der kantonalen Militärdirektorin in Zürich finde ich deplaziert und der Sache nicht dienlich.

Es wäre auch denkbar, dass der Ruf nach der Armee zu früh, aus Bequemlichkeit gestellt werden kann. Man kann auch vorsorglich und aus einer gewissen Angst heraus annehmen, die zivilen Mittel könnten nicht ausreichen. Die Entwicklung hat man nicht im Griff; ein Risiko besteht immer, dass sich die Lage rasch verschärfen kann.

Ein Militärassistentendienst könnte auch unter dem Aspekt der Kostenfrage eine Rolle spielen. Militäreinsätze sind immer billiger als zivile Lösungen. Die Öffentlichkeit muss keine Saläre bezahlen, und für den Lohnausgleich sorgt die Erwerbsersatzordnung.

Herr Bundesrat Koller hat aber auf meine Anfrage hin in der Kommissionssitzung bestätigt, dass die Kostenfrage für die Kantone kein Beurteilungskriterium darstelle. Es sei im Prinzip Sache des Bundes, internationale Objekte, ausländische Botschaften und dergleichen, zu schützen. Wenn die Kantone diese Aufgaben übernehmen, werden sie im Normalfall vom Bund finanziell entschädigt. Wenn mit dem Militär entsprechende Kosten gespart werden, dann profitiert nur der Bund und nicht die Kantone – das weiss ich.

Nach eingehender Prüfung kommt unsere Fraktion zur Auffassung, dass die Voraussetzungen für einen erneuten Armee-Einsatz zum Schutze bedrohter Einrichtungen erfüllt sind. Wir schaffen hier kein Präjudiz – ich erinnere Sie nur an die Bewachung unserer nationalen Flughäfen in früheren Zeiten. Ich glaube feststellen zu dürfen, dass die hier gesammelten Erfahrungen gut waren. Lieber plant man einen solchen Einsatz zuviel als einen zuwenig – Vorsicht ist die Mutter der Porzellankiste. Lieber eine Versicherung haben und sie nicht brauchen, als eine brauchen und sie nicht haben. Die Bedrohungslage wird sich in den nächsten Monaten kaum entschärfen. Die Aktion ist gut angelaufen. Wir glauben auch, dass der Beschluss verlängert werden muss.

Wir sind aber der Meinung, dass der Ständeratsbeschluss einen klaren Gesetzesverstoss darstellt. Es ist Sache des Parlamentes, die Einsatzdauer zu bestimmen. Der Ständeratsbeschluss delegiert auf Vorrat eine Kompetenz an den Bundesrat. Dies sollte man nie machen. Es sollte nicht passieren, dass man Rechte, die man hat, aus der Hand gibt. Heute

können wir den Beweis erbringen, dass es uns bei den von uns selbst gemachten Gesetzen ernst ist. Würden wir dies nicht tun, hätte der Volksmund recht, der sagt, die da oben machen doch, was sie wollten.

Wir sind froh, dass der Bundesrat kürzlich beschlossen hat, die für die Bewachungsaufgaben vorgesehenen Armee-Einheiten besser auszubilden. Dies ist nötig und sinnvoll. Wir befürchten, dass in Zukunft weitere solche Einsätze auf uns zukommen. Dafür müssen wir gerüstet sein. Ich weiss, dass einige Offiziere nicht begeistert sind, dass die Armee immer mehr zu zivilen Zwecken zur Verfügung stehen muss. Sie befürchten, dass die Ausbildung für eigentliche Kampfaufgaben zu kurz käme. Wir teilen diese Befürchtungen nicht. Wir sind stolz auf unsere Armee, die flexibel genug ist, ihren Auftrag der Bedrohungslage anzupassen. Wehrmänner, die Bewachungsaufgaben ausführen mussten, haben mir bestätigt, dass sie diesen Dienst gerne getan hätten. Diese andere Aufgabe habe für sie einen Sinn gehabt. Es wurden also zwei Fliegen auf einen Schlag getroffen. Was wollen wir mehr?

Ich fasse zusammen: Die LdU/EVP-Fraktion stellt sich geschlossen hinter den Entwurf des Bundesrates, so wie er auf der Fahne aufgeführt ist. Der Entscheid fiel uns nicht leicht. Nicht die Armee sucht neue Aufgaben, sondern wir sind in der heutigen Situation darauf angewiesen, dass die Armee fähig und in der Lage ist, den zivilen Behörden mit Hilfestellungen zu dienen. Diese Einstellung verdient unseren Dank und unsere Anerkennung. Wir bitten Sie aber, dem Antrag der Kommissionmehrheit bzw. den Beschlüssen des Ständerates nicht zuzustimmen und vollumfänglich dem Antrag der Minderheit Haering Binder bzw. dem Bundesrat zu folgen. Vorsorgliche Vollmachten sollte man in keinem Fall erteilen.

Banga Boris (S, SO): Herr Kollege Dünki, Sie stehen vorbehaltlos hinter diesen Assistenzzeinsätzen: zuerst die Verstärkung des Grenzwachtkorps, dann die Betreuung von Flüchtlingen, jetzt die Bewachung von Gebäuden, im Jahre 2001 das Leeren von Abfallkübeln an der Expo.01. Wie stellen Sie sicher, dass die Kernkompetenz der Armee, der Kampfauftrag, wirklich erhalten bleibt?

Dünki Max (U, ZH): Ich stelle mich vorbehaltlos dahinter, dass die Armee zivile Einsätze leisten muss, wenn die zivilen Mittel nicht ausreichen. Diese Frage muss aber immer geprüft werden.

Über die Kernfrage, wann die eigentliche Ausbildung zu kurz kommt, könnte man streiten. Ich glaube kaum, dass Piloten eingesetzt werden, um an der Expo.01 Kübel zu leeren. Aber gewisse Truppen sind ohne weiteres in der Lage, etwas weniger Ausbildung zu betreiben, sich weniger einzugraben und dafür der Polizei zu helfen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Nach den Gewaltakten von Angehörigen und Sympathisanten der Kurdischen Arbeiterpartei PKK und auf die Demarche von Kantonsregierungen, aber auch – das muss man Herrn Chiffelle sagen – von Vertretern der internationalen Diplomatie in unserem Land hat der Bundesrat anerkennenswert rasch reagiert und den Assistenzdienst der Armee beschlossen. Er soll – und es ist wichtig, diese Absicht zu kennen – in erster Linie dazu beitragen, dass das gesamte Polizeikorps der Kantone für allfällige Interventionen zur Verfügung bleibt und dass nicht Spezialisten durch Überwachungsaufgaben absorbiert werden.

Die FDP-Fraktion hält den Einsatz aus folgenden Überlegungen für gerechtfertigt und als im Militärgesetz abgestützt:

1. Eine andere Lösung steht nicht zur Verfügung. Der Weg über die interkantonale Polizeihilfe funktioniert nicht, da die Gefahr von Gewaltakten der PKK im ganzen Lande besteht. Das Festungswachtkorps als Nothelfer in fast allen Lebenslagen ist durch Zusatzaufgaben ohnehin schon fast über Gebühr ausgelastet.

2. Beschwichtigungen, die Lage habe sich bereits wieder beruhigt, erfolgen blauäugig. Beim Disponieren solcher Einsätze ist nicht darauf abzustellen – da muss man vor allem Herrn Burgener widersprechen –, was jetzt gerade ge-

schieht, sondern was geschehen könnte. Und da braucht man sich nur das Szenario vorzustellen, was die Folgen sein könnten, wenn der Antrag der türkischen Staatsanwaltschaft, Kurdenführer Öcalan hinzurichten, vom Gericht zum Beschluss erhoben würde. Es geht nicht darum, was die Kurden jetzt gerade an Gewalt verüben – oder eben nicht –, sondern Sorgen machen muss uns das bei ihnen vorhandene Gewaltpotential.

3. Wer den Armee-Einsatz in solchen Fällen der zeitweisen Überforderung der vorhandenen Sicherheitskräfte ablehnt, nimmt entweder den Ausbau der kantonalen Polizeikräfte in Kauf – wir haben bekanntlich im internationalen Vergleich kleine Polizeibestände –, oder aber er nimmt den Aufbau einer Bundessicherheitspolizei in Kauf. Beides sind eigentlich Dinge, die gerade den Skeptikern der heutigen Vorlage von ihrer politischen Einstellung her nicht in den Kram passen sollten.

Die Darlegung der Gründe, warum wir dem Bundesbeschluss zustimmen, sollte allerdings nicht zum Schluss führen, wir täten das mit Begeisterung oder – gemäss Herrn Burgener – voller Freude, für die Armee wieder eine Aufgabe gefunden zu haben, die ihre Existenz legitimiert. Unsere Armee, und zwar auch Milizformationen, waren und sind zurzeit im Gegenteil an zu vielen Fronten eingesetzt: das Festungswachtkorps zugunsten des Grenzwachtkorps, zur Bewachung schweizerischer Missionen im Ausland sowie in Kosovo; Armeeformationen zugunsten Lawinengeschädigter; Super-Puma-Formationen zugunsten Vertriebener aus Kosovo; Armeeformationen zugunsten der Betreuung von Asylbewerbern; Armeeformationen nun zugunsten der Bewachung bedrohter Objekte. Weitere Einsätze stehen vor der Tür, so etwa derjenige von 14 Regimentern zugunsten der Expo.01.

Das tangiert das, was unsere Milizarmee in den Wiederholungskursen als eigentliche Aufgabe vor sich hat: die Ausbildung – zumal wenn man bedenkt, dass unsere Truppen nur noch im Zweijahresrhythmus üben. Hier haben wir wirklich Denk- und nachher Handlungsbedarf. Allenfalls muss eine Formation von Miliz-Zeitsoldaten gebildet werden, die ihre Dienstpflicht am Stück leisten. Dennoch: Dass in der vorliegenden Situation zu Recht Assistenzdienst angeordnet worden ist, steht für uns ausser Frage.

Wir bitten Sie deshalb, auf den Bundesbeschluss einzutreten.

Nun hat der Ständerat noch Feinkorrekturen am Entwurf des Bundesrates vorgenommen. So hat er etwa die Befristung bis zum 1. Juli 1999 gestrichen. Da es aber formell darum geht, das abzusegnen, was der Bundesrat effektiv entschieden hat – und da dieser am 1. März einen Armee-Einsatz für vorläufig vier Monate beschlossen hat –, ändert sich mit oder ohne Streichung nichts. Wir geben keine Kompetenzen ab.

In der Fraktion hatten wir uns noch auf den Entwurf des Bundesrates festgelegt. Sachlich und juristisch mag er eher waserdicht sein. Aber wegen einer Differenz, bei der weitgehend um des Kaisers Bart gestritten wird, lohnt es sich wohl nicht, morgen nachzusitzen und die Session zu verlängern. Stimmen Sie deshalb gemäss Antrag der Kommissionmehrheit dem Beschluss des Ständerates zu!

Koller Arnold, Bundesrat: Ich hatte in der Frühjahrssession aufgrund einer entsprechenden Interpellation Gelegenheit, hier die Haltung des Bundesrates zum Kurdenproblem und auch zu den illegalen Besetzungen, die am 16. und 17. Februar 1999 in Zürich, Bern und Genf stattgefunden haben, umfassend darzulegen. Darauf möchte ich heute deshalb nicht zurückkommen, sondern mich nur mit jenen Problemen befassen, die mit diesem Ihnen unterbreiteten Bundesbeschluss zu tun haben.

Es ist unbestritten, so habe ich sogar die Sprecher der Minderheit verstanden, dass der Bundesrat am 1. März 1999 aufgrund der gewalttätigen Auseinandersetzungen von Mitte Februar diesen Beschluss zum Assistenzdienst der Armee mit gutem Grund – um weiteren Gewaltakten vorzubeugen und in Erfüllung eines Ersuchens der Genfer Kantonsregierung – gefasst hat. Das ist nicht einmal von den Herren Burgener

und Chiffelle bestritten worden. Wenn dem anders wäre, muss ich hier doch noch einmal ganz klar festhalten: Man darf diese europaweit gewalttätigen Ausschreitungen vom 16. und 17. Februar nicht verharmlosen. Denn es waren ganz klar illegale Besetzungen von Botschaften und Konsulaten, die teilweise auch mit Geiselnahmen verbunden waren. Geiselnahmen sind schwere Verbrechen, und entsprechende Strafverfahren sind denn auch heute im Gang.

Wenn ich aber diese Vertreter der Ansicht der Minderheit richtig verstanden habe, so sagen sie wenigstens, heute wäre es nicht mehr nötig, diesen Assistenzdienst aufrechtzuerhalten. Auch dem muss ich widersprechen, denn die Lage hat sich seit Anfang März eher noch verschärft. Zwar ist im Inland bezüglich Türkei und Kurdenproblem sicher eine gewisse Beruhigung der Lage eingetreten. Aber die PKK hat uns, alle europäischen Staaten und alle Nachrichtendienste damals überrascht und ihre ausserordentliche Handlungs- und Organisationsfähigkeit, aber auch ihre Gewaltbereitschaft eindrücklich bewiesen. Je nach Entwicklung des Öcalan-Prozesses ist es daher jederzeit wieder möglich, dass es zu spontanen gewalttätigen Aktionen auch auf dem Territorium der Schweiz kommt.

Es ist weiter möglich, dass es zu aktuellen Spannungen unter den verschiedenen Ethnien in unserem Land – zwischen Türken und Kurden – kommen kann. Aber auch Aktionen von Einzeltätern sind nach wie vor möglich. Dazu kommt, dass der ganze Kosovo-Konflikt die Lage eindeutig noch verschärft hat. Gerade weil wir auch im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt zahlreiche Personen – sowohl Serben als auch Kosovo-Albaner – in unserem Land haben, ist jederzeit eine gewalttätige Auseinandersetzung auch zwischen den Angehörigen dieser verschiedenen Ethnien möglich.

Daher kommt es nicht von ungefähr, das inzwischen Kanton und Stadt Bern ausdrücklich um eine weitere Verstärkung mittels Armeetruppen nachgesucht haben. Infolge des Kosovo-Konfliktes – vor allem auch infolge des Verbotes von MED-TV – müssen weitere Botschaften in Bern mit Angehörigen der Armee bewacht werden, weil die eigenen Polizeikräfte nicht mehr ausreichen. Ich darf Ihnen in diesem Zusammenhang bekanntgeben, dass wir in Bern zurzeit 25 Objekte intensiver bewachen, davon 20 durch die Armee und 5 durch die Polizei. In Genf sind es 43 Objekte, wovon 15 durch die Armee und 28 durch die Polizei bewacht werden.

Was sodann die kritisierte mangelnde Subsidiarität des Armeeeinsatzes anbelangt, möchte ich folgendes festhalten: Der Bundesrat ist überzeugt, dass auch die Subsidiarität im Sinne von Artikel 67 des Militärgesetzes erfüllt ist, denn eine interkantonale Polizeihilfe im Rahmen der regionalen Polizeikonkordate kam und kommt angesichts der Flächenbedrohung nicht in Frage. Als wir beispielsweise anlässlich der WTO-Konferenz eine angekündigte grosse Demonstration in Genf hatten, konnte natürlich durch Zusammenziehung der westschweizerischen Polizeikräfte tatsächlich ohne Aufgebot der Armee der entsprechenden Bedrohung begegnet werden. Heute wäre es aber unverantwortlich, wenn man beispielsweise die Polizeikräfte des Kantons Waadt einseitig nach Genf verlagern würde, denn wir haben es heute mit einer breitflächigen Bedrohungslage zu tun.

Im übrigen war auch ein Rückgriff auf das Grenzwachtkorps und vor allem das Festungswachtkorps nicht möglich, denn das würde zu einer schwerwiegenden Schwächung unseres Grenzschutzdispositives einerseits im Süden unseres Landes, andererseits gerade aber auch im Raume Genf führen. Das war denn auch der Grund, weshalb der Bundesrat der Regierung des Kantons Zürich mitteilen musste, dass leider weitere Festungswächter für die Bewachungsaufgaben in Zürich nicht zur Verfügung stehen. Der Rückgriff auf die Armee war somit das einzig mögliche Mittel; das neue Militärgesetz sieht diesen Rückgriff auf die Armee in solchen Situationen ja auch ausdrücklich vor.

Bleibt noch die Frage, ob es nicht an der Zeit sei, das ganze Polizeisystem Schweiz grundsätzlich zu überprüfen. Der Bundesrat hat tatsächlich im Sinne, das zu tun, denn die Tatsache, dass wir bei verschiedenen Ereignissen der letzten Zeit wiederholt auf die Armee und auf den Assistenzdienst

zurückgreifen mussten, befriedigt zweifellos nicht in jeder Hinsicht. Ein Nachteil des Rückgriffes auf die Armee ist einmal eine beträchtliche Vorwarnzeit; Polizeikräfte sind im Gegensatz zu unserer Milizarmee jederzeit verfügbar. Vor allem wenn Aufgebote ausserhalb des WK-Planes nötig werden – wie das demnächst vielleicht der Fall sein wird –, beeinträchtigt das natürlich auch das Wirtschaftsleben in unserem Land.

Der zweite Grund, weshalb wir der Meinung sind, dass wir das ganze Polizeisystem Schweiz gründlich überprüfen müssen, liegt auch darin, dass ja der Generalstabschef selber sagt, die Armee sei zwar geeignet und ausgebildet für reine Bewachungsaufgaben. Für Interventionen – also beispielsweise gewaltsame Beendigungen von Besetzungen, ein Problem, vor dem wir ab Mitte Februar tatsächlich gestanden sind – seien naturgemäss nur Polizeikräfte geeignet. Ein Rückgriff auf die Armee wäre hier undenkbar. Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat demnächst eine paritätische Arbeitsgruppe einsetzen wird, wo wir das ganze Polizeisystem Schweiz – unter Einbezug des Grenzwachtkorps, das ja auch etwa 2000 Mann umfasst – gründlich überprüfen werden.

Schliesslich noch eine Antwort auf die Fragen, die mir Frau Fehr Lisbeth gestellt hat: Die Ausrüstung der Armee mit genügend Material für den Assistenzdienst, so meldet mir das VBS, ist im Gange, aber noch nicht abgeschlossen. Die Anzahl der Auszubildner für den Assistenzdienst ist naturgemäss limitiert, aber wir haben ja deswegen jetzt bewusst auch für diese Bewachungsaufgaben Polizeikräfte als Auszubildner eingesetzt.

Der Zweijahresrhythmus in der Ausbildung, der mit der «Armee 95» eingeführt worden ist, hat zweifellos seinen Preis. Deshalb hat das VBS auch bereits angekündigt, dass im Rahmen der «Armee XXI» die Frage des Zweijahresrhythmus noch einmal – gerade aus Ausbildungsgründen – überprüft werden muss. Ich hoffe, damit die Fragen von Frau Fehr beantwortet zu haben.

Erlauben Sie mir als Jurist noch zwei mehr formelle Bemerkungen: Wenn man den Artikel 70 des Militärgesetzes anschaut, stellt man fest, dass es dort in Absatz 2 heisst: «Werden mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboden» – was hier ja nicht zutrifft – «oder dauert der Einsatz länger als drei Wochen, so muss die Bundesversammlung den Einsatz in der nächsten Session genehmigen.» Daraus leite ich als Jurist ab, Herr Chiffelle, dass Eintreten an sich obligatorisch ist. Wir wollen hier nicht in juristischen Spitzfindigkeiten machen, aber der richtige Antrag wäre dann wohl, dass Sie die entsprechende Anordnung eben nicht genehmigen.

Schwerwiegender sind – Rechtsstreitigkeiten wäre etwas zu viel gesagt – aber die unterschiedlichen Rechtsauffassungen, die nach wie vor in bezug auf die Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Parlament im Bereich des Assistenzdienstes zwischen den beiden Räten und auch dem Bundesrat noch bestehen. Ich bin Ihnen also dankbar, dass Sie sich in dieser Frage dem Ständerat anschliessen; aber ich möchte Sie dringend bitten, diese bisher, wie gesagt, zu wenig geklärte Frage des Verhältnisses der Kompetenzen von Bundesrat und Parlament im Rahmen des Assistenzdienstes nach der Verfassung und nach dem Militärgesetz bei einer nächsten Genehmigung vertieft zu prüfen. Ich habe auch das Bundesamt für Justiz angewiesen, Ihnen ein entsprechendes Rechtsgutachten zu unterbreiten. Aber heute soll es um die Sache gehen. Ich bin Ihnen daher dankbar – obwohl ich rechtlich eher zur Auffassung Ihres Rates neige –, dass Sie, um eine Differenz zu vermeiden, bereit sind, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	101 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten)	50 Stimmen

Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutz bedrohter Einrichtungen

Arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer la protection d'installations menacées

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Haering Binder, Banga, Burgener, Carobbio, Dünki, Meier Hans, Ruf)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Schmid Odilo

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Haering Binder, Banga, Burgener, Carobbio, Dünki, Meier Hans, Ruf)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Schmid Odilo

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Haering Binder Barbara (S, ZH): Artikel 102 Ziffer 11 der alten Bundesverfassung – der gleiche Wortlaut wurde in der neuen Bundesverfassung übernommen – sowie das Militär-gesetz legen fest, dass die Verantwortung für die Genehmigung eines Militäreinsatzes im Rahmen des Assistenzdienstes beim Parlament liegt und dass diese Genehmigung in jener Session zu erfolgen hat, welche auf die Anordnung des Bundesrates folgt. Bundesrat und Verwaltung haben festgehalten, dass sich diese Verantwortung des Parlamentes nicht nur auf die nachträgliche Genehmigung und Quasi-Absegnung eines bundesrätlichen Entscheides bezieht, sondern dass dem Parlament die gesetzliche Verantwortung zukommt, den Assistenzdienst materiell zu entscheiden. Dies hat auch Bundesrat Koller in seinen Ausführungen nochmals unterstrichen.

Gesetzliche Verantwortung beinhaltet jedoch nicht nur Kompetenzen, die delegiert werden können, sondern sie beinhalten gleichermaßen auch Pflichten. Mit anderen Worten: Der Ständerat hat sich mit seinem Entscheid von gestern klar seiner gesetzlichen Pflicht, diesen Beschluss materiell zu entscheiden, entzogen. Er steht damit nicht nur in der Illegalität, sondern gleichzeitig in krassm Widerspruch zu seinem Entscheid zum Truppeneinsatz für die Betreuung von Flüchtlingen in Auffanglagern vom letzten Winter. Ich erinnere Sie daran: In der letzten Wintersession beschloss der Ständerat, die vom Bundesrat beantragte Dauer für den Einsatz von Truppen erheblich zu verkürzen. Wir sind dem Ständerat damals gefolgt; wir haben somit unsere materielle Verantwortung für diesen Entscheid übernommen. Gestern jedoch wollte der Ständerat plötzlich gar nichts mehr zu sagen haben, weder zur Dauer noch zum Ausmass dieses Truppeneinsatzes. Diese Politik widerspricht jeglicher Logik und jeg-

licher Rechtsstaatsidee, deren sich der Ständerat sonst doch immer so rühmt.

Die Sicherheitspolitische Kommission möchte dem Ständerat heute aus Opportunitätsgründen – wie dies auch unser Kommissionspräsident unterstrichen hat – folgen, wohl wissend, einen juristisch fragwürdigen Entscheid zu fällen, aber im Interesse einer speditiven Behandlung, um in diesem Geschäft keine Differenz zum Ständerat zu schaffen.

Weder stehe ich aus Opportunitätsgründen hier vorne, noch habe ich je gelobt, keine Differenzen zum Ständerat zu schaffen. Ich habe vielmehr gelobt, alle mir übertragenen Aufgaben und Pflichten gewissenhaft zu erfüllen. In diesem Falle heisst das, dass wir die gesetzliche Pflicht haben, in diesem Geschäft materiell zu entscheiden. Gerade im Falle von Armeeeinsätzen ist eine strikte Legalität staatsrechtlich und staatspolitisch vordringlich.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Minderheitsantrag, der von einer grossen Minderheit der Kommission mitunterzeichnet worden ist, zu folgen.

Präsidentin: Die Fraktionen von SVP und FDP lassen ausrichten, dass sie die Mehrheit unterstützen.

Burgener Thomas (S, VS): Der Ständerat hat an seiner gestrigen Sitzung beschlossen, in Artikel 1 den letzten Satz zu streichen, d. h., die Befristung des Einsatzes aus diesem Bundesbeschluss herauszunehmen.

Die Sicherheitspolitische Kommission – das ist bereits gesagt worden – hat sich heute vormittag diesem Antrag mehrheitlich angeschlossen. Unsere Fraktion aber unterstützt den Antrag der Minderheit Haering Binder, und zwar aus politischen, aber auch aus juristischen Überlegungen.

Der Einsatz von Soldaten im Assistenzdienst – wir haben das bereits vorhin gesagt – darf nur in dringenden Ausnahmefällen angeordnet werden. Dafür zuständig ist der Bundesrat, der aber seinen Entscheid über den Einsatz gemäss Gesetz in der darauffolgenden Session dem Parlament unterbreiten muss. Wenn wir nun aber diese Befristung herausnehmen, heisst das nichts anderes, als dass wir dem Bundesrat die volle Kompetenz geben, unbefristet für alles und jedes Einsätze von Milizsoldaten zu beschliessen. Das Parlament wird dabei völlig ausgeschaltet.

Die alte, aber auch die neue Bundesverfassung, Herr Bundesrat Koller, beschränken die Aufgebotskompetenz des Bundesrates sowohl zahlenmässig wie auch hinsichtlich der Dauer des Einsatzes. Gemäss Verfassung bedürfen Aufgebote, die darüber hinausgehen, einer Genehmigung der sofort einzuberufenden Bundesversammlung. Das ist geltendes Verfassungsrecht, Herr Bundesrat Koller, und zwar in der alten wie auch in der neuen Fassung. Bereits diese Verfassungsbestimmung alleine zeigt, dass der Einsatz von Milizsoldaten nur als Ultima ratio in Frage kommt.

Das Parlament hat bei der Revision des Militärgesetzes eine Lösung getroffen, wonach zwar jeweils nicht eine Sondersitzung der Bundesversammlung angeordnet werden muss, in der darauffolgenden Sitzung der Beschluss des Bundesrates aber dem Parlament unterbreitet werden muss.

Der Beschluss des Ständerates und der Antrag der Kommissionmehrheit, die Befristung gänzlich aus der Vorlage herauszunehmen, widersprechen somit ganz klar dem Militärgesetz und auch der alten und der neuen Bundesverfassung. Es erstaunt mich schon, Herr Bundesrat Koller, dass Sie als Rechtsprofessor diese offensichtlichen Rechtsbrüche einfach so schlucken wollen.

Aber auch unter anderen Gesichtspunkten liegen der Antrag der Kommissionmehrheit und der Beschluss des Ständerates völlig daneben. In Artikel 1 Absatz 1 des Bundesbeschlusses heisst es, dass der vom Bundesrat am 1. März 1999 angeordnete Assistenzdienst genehmigt wird. Ständerat und Kommissionmehrheit streichen den letzten Satz von Absatz 1. Das heisst aber, dass der Einsatz der Armee zum Schutz dieser Einrichtungen eben gemäss Beschluss des Bundesrates bis Ende Juni dauert und am 1. Juli aufhört. Selbst wenn wir diesen letzten Satz streichen, Herr Bundesrat Koller, müsste dem Parlament ein neuer Beschluss des

Bundesrates vorgelegt werden, weil ja der jetzige Beschluss des Bundesrates vom 1. März bis zum 1. Juli befristet ist.

Ich muss davon ausgehen, dass der Bundesrat – das erstaunt mich schon sehr – einfach über die Verfassung hinwegsieht, auch über ein klares Bundesgesetz. Ich muss hoffen, dass die neue Departementschefin künftig Verletzungen der Bundesverfassung und des Militärgesetzes weniger toleriert, als das heute der Fall ist.

Ich bitte Sie dringend, dem Antrag der Minderheit Haering Binder zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Den Vorwurf, dass ich hier eine klare Verfassungs- und Gesetzesverletzung einfach tolerieren würde, weise ich entschieden zurück. Wenn Sie unseren Entwurf anschauen, dann sehen Sie ganz klar:

Der Bundesrat hat verfassungs- und gesetzeskonform gehandelt; wir haben ganz klar nach der geltenden und nach der künftigen Verfassung die Kompetenz, bei Dringlichkeit die Armee aufzubieten, und wenn dieses Aufgebot länger als drei Wochen dauert, dann müssen wir die Genehmigung der Bundesversammlung einholen. Genau das haben wir mit diesem Bundesbeschluss getan. Im übrigen hat auch der Ständerat gesagt, der vom Bundesrat am 1. März 1999 angeordnete Assistenzdienst werde genehmigt. Der Bundesrat hat einen Assistenzdienst angeordnet, der maximal 2000 Leute umfasst und bis maximal zum 1. Juli dauern wird. Auch diesbezüglich besteht absolute Klarheit, und es ist eine Anmassung, zu sagen, man verletze hier die Verfassung oder man verletze das Gesetz.

Dagegen habe ich gesagt, es bestehe eine nicht ausdiskutierte unterschiedliche Rechtsauffassung zwischen den beiden Räten, ob die Bundesversammlung einen eigenen Bundesbeschluss beschliessen muss – wie wir das vorgeschlagen haben – oder ob es genügt, wie der Ständerat meint, wenn der entsprechende Beschluss des Bundesrates genehmigt wird. In der Sache aber weichen wir überhaupt nicht voneinander ab.

Herr Burgener – und übrigens auch Frau Haering Binder –: Wenn es jemals zu einem Einsatz kommt, der über die Beschlüsse des Bundesrates vom 1. März 1999 hinausgeht, werden wir wieder ans Parlament gelangen. Auch von daher ist Ihre Entrüstung vollständig unberechtigt. Es liegt wirklich in der Natur der Sache, dass wir diese unterschiedlichen Rechtsauffassungen das nächste Mal – und das nächste Mal wird mit grösster Wahrscheinlichkeit kommen, weil der Bundesrat voraussichtlich nächste Woche einen neuen Beschluss betreffend die Asylbetreuung fassen muss – vertieft prüfen und ein für allemal klären. Von Verfassungsverletzung und Gesetzesverstoss kann wirklich nicht die Rede sein.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit/Schmid Odilo	87 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	60 Stimmen

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamt Abstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 3004)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Ammann Schoch, Antille, Aregger, Baader, Baumann Alexander, Baumberger, Beck, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cumberg, Dettling, Donati, Dormann, Dreher, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans

Rudolf, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Kalbermatten, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Langenberger, Lauper, Loeb, Lötscher, Maitre, Maurer, Meier Hans, Meyer Thérèse, Moser, Oehrli, Ruckstuhl, Ruf, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Suter, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl (92)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Aeppli, Alder, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Béguelin, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Jost, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Kuhn, Leemann, Leuenberger, Maury Pasquier, Müller-Hemmi, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Schaller, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Vermot, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zbinden (53)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Aguet, Banga, Vollmer (3)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Bangerter, Berberat, Bezzola, Blocher, Cavadini Adriano, Cavalli, Christen, Comby, David, Debons, Ducrot, Dupraz, Ehrler, Engler, Eymann, Fasel, Fehr Jacqueline, Fischer-Seengen, Frey Walter, Friderici, Gross Andreas, Günter, Hegetschweiler, Jeanprêtre, Kühne, Lachat, Leu, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rychen, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Schmid Samuel, Speck, Thanei, Tschäppät, Vogel, Ziegler, Zwygart (51)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schluss der Sitzung um 12.40 Uhr

La séance est levée à 12 h 40

Vierte Sitzung – Quatrième séance**Mittwoch, 21. April 1999****Mercredi 21 avril 1999**

15.00 h

*Vorsitz – Présidence:**Heberlein Trix (R, ZH)/Seiler Hanspeter (V, BE)***Sammeltitel – Titre collectif****Frauenquoten****Quotas de femmes**

97.031

**«Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden».
Volksinitiative****«Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales».
Initiative populaire***Fortsetzung – Suite*

Siehe Jahrgang 1998, Seite 1806 – Voir année 1998, page 1806

Beschluss des Ständerates vom 2. Dezember 1998

Décision du Conseil des Etats du 2 décembre 1998

99.403

Parlamentarische Initiative (SPK-NR)**Frauenmindestquoten für Nationalratswahllisten****Initiative parlementaire (CIP-CN)****Listes des candidats à l'élection au Conseil national.
Quotas d'hommes et de femmes**Bericht und Beschlussentwurf der SPK-NR vom 4. März 1999 (BBI 1999 3113)
Rapport et projet d'arrêté de la CIP-CN du 4 mars 1999 (FF 1999 2844)Stellungnahme des Bundesrates vom 31. März 1999 (BBI 1999 3124)
Avis du Conseil fédéral du 31 mars 1999 (FF 1999 2854)

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Eintreten

Minderheit

(Fischer-Hägglingen, Beck, Binder, Dettling, Fehr Hans, Freund, Fritschi, Steffen)

Nichteintreten

*Proposition de la commission**Majorité*

Entrer en matière

Minorité

(Fischer-Hägglingen, Beck, Binder, Dettling, Fehr Hans, Freund, Fritschi, Steffen)

Ne pas entrer en matière

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Wenn ich mit einem Querverweis auf die gestern beratene Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» beginnen darf: Die Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden», auch «Initiative 3. März» genannt, die heute zur Behandlung ansteht, kommt bereits recht angejahrt, nämlich gut vier Jahre nach ihrer Einreichung, in den Erstrat! Daran sind Bundesrat und Parlament je etwa zu gleichen Teilen schuld. Wir gehen also noch im Rhythmus der alten Fristen vor.

Die Initiative hat in der Tat eine komplizierte – um nicht zu sagen: vertrackte – Entwicklungsgeschichte im Parlament hinter sich. Lanciert wurde sie im Herbst 1993 im Nachgang zur Wahl der Nachfolge von Bundesrat René Felber vom 3. März 1993, bei der im ersten Wahlgang keine Frau reüssiert hatte. Das Volksbegehren will vorerst den Grundsatz verankern, dass die Frauen in allen Bundesbehörden angemessen vertreten sein sollen. Im folgenden hält es fest, wie dieser Grundsatz für die einzelnen Bundesbehörden spezifiziert werden soll. In den Nationalrat hat jeder Kanton eine Delegation zu entsenden, in der die Differenz zwischen der Zahl der darin vertretenen Frauen und jener der darin vertretenen Männer nicht mehr als eins beträgt. In den Ständerat hat jeder Vollkanton zwingend eine Frau und einen Mann zu wählen. Dem Bundesrat haben mindestens drei Frauen anzugehören. Es können aber auch sieben sein, denn eine Männerquote besteht nicht. Gleiches soll für das Bundesgericht gelten: Mindestens 40, maximal 100 Prozent soll hier der Anteil der weiblichen Mitglieder betragen.

Die genannten Frauenquoten sollen unbefristet gelten. In einer Übergangsbestimmung wird festgehalten, dass die Wiederwahl von männlichen Mitgliedern des Bundesrates und des Bundesgerichtes möglich sein soll, auch wenn die Quoten nicht erreicht sind. Dagegen dürften bei Ersatzwahlen so lange nur Frauen gewählt werden, bis die vorgegebenen Quoten erreicht wären. Das hätte insbesondere beim Bundesgericht zur Folge, dass auf Jahre hinaus ein Wahlstopp für Männer bestünde.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates begann ihre Beratung der Initiative im August 1997 mit einem Expertenhearing. Nach gewalteter Debatte beschloss sie – denkbar knapp, nämlich mit Stichentscheid der Präsidentin –, eine Subkommission mit dem Auftrag zu betrauen, die Möglichkeiten eines Gegenvorschlages zu evaluieren.

Diese Subkommission lieferte im Mai 1998 den Antrag auf einen indirekten Gegenvorschlag in der Form einer parlamentarischen Initiative ab, die sich auf eine Regelung für die Nationalratswahlen beschränkte. Der prinzipielle Unterschied zur Volksinitiative besteht darin, dass dieser Gegenvorschlag Listenquoten vorsieht, nicht aber Ergebnisquoten und dass er befristet ist. Mit anderen Worten: Vorgeschrieben wird, dass der Wählerschaft ein Angebot mit einer Mindestanzahl an Frauenkandidaturen unterbreitet wird. Hingegen wird nicht dekretiert, wie das Ergebnis geschlechtermässig aussehen muss.

Mit diesem Vorschlag hätte die Kommissionsmehrheit gerne bereits bei den eidgenössischen Wahlen von diesem Herbst Erfahrungen gesammelt. Entsprechend hätte sie ihren definitiven Entscheid über die Volksinitiative bis zum Vorliegen solcher Erfahrungen zurückstellen wollen. Der Ständerat verschloss sich indessen dieser Absicht. Er sistierte die Behandlung der parlamentarischen Initiative und will sie nicht in Be-

ratung ziehen, bevor ihm nicht auch die Stellungnahme unseres Rates zur Volksinitiative vorliegt.

In der Folge führte die SPK die Beratung des Volksbegehrens zu Ende, das damit, wenn nicht nach Irrungen, so doch nach einigen Wirrungen, den Weg ins Plenum findet.

Die Kommission schliesst sich dabei mit 13 zu 6 Stimmen dem Antrag des Bundesrates an und empfiehlt ein Nein zur Volksinitiative. Mit 12 zu 6 Stimmen entschied sie sich zudem, auf einen Gegenentwurf mit Ergebnisquoten, wie ihn die Minderheit I gemäss Fahne 97.031-1 unterbreitet, zu verzichten.

Welches sind nun die hauptsächlichsten Argumente pro und kontra, die in der Kommission vorgebracht worden sind?

Die Anhängerinnen und Anhänger der Volksinitiative fechten vorab mit dem Argument, die politische Macht liege auch heute – fast dreissig Jahre nach Einführung des Frauenstimmrechtes – mehrheitlich in der Hand der Männer. Quoten seien demnach eine Frage der Gerechtigkeit: ein Mittel, um Machtpositionen endlich gerecht zwischen Frauen und Männern zu verteilen.

Zum zweiten betonen sie, Frauenförderung sei und bleibe unbefristet nötig. Weil Männer eher Berufe mit Sozialprestige bekleiden würden, werde es für Frauen auf absehbare Zeit hinaus schwieriger bleiben, gewählt zu werden. Das müsse durch Quoten ausgeglichen werden.

Zum dritten legen sie dar, Quoten seien in der Schweiz gang und gäbe. Bei der Wahl des Bundesrates würden Sprachen und Parteienquoten genau beachtet, ebenso bei der Wahl ins Bundesgericht. Eigentlich werde durch diese vorgeschlagenen Quoten das Proporzsystem, das für eine repräsentative Vertretung der verschiedenen politischen Kräfte Sorge, nur insofern weiter verfeinert, als auch beide Geschlechter gerecht vertreten seien.

Nun, und zwar etwas ausführlicher, da von einer deutlichen Mehrheit der Kommission getragen, die Argumente der Gegner.

1. Davon abgesehen, dass uns die Initiative auf einen weiteren helvetischen Alleingang führen würde, denn kein anderes Land in Europa kennt Geschlechterquoten, bestreiten die Gegnerinnen und Gegner die Richtigkeit der vorhin dargelegten Argumentation zu den Quoten. Am ehesten wirke noch die Wahlkreiseinteilung in Kantone in gewissem Sinne quotenbildend. Sie garantiere den kleinen Kantonen ihre Sitze. Aber da in diesem Land eine Wahlkreiseinteilung in irgendeiner Form ja ohnehin nötig sei, erscheine in einem Staat mit – gemäss Verfassung – «souveränen» Kantonen die vorgenommene Einteilung naheliegend, zumindest jedenfalls nicht arbiträr. Geschlechterquoten dagegen sind arbiträr, ebenso gut könnten Quoten für Altersgruppen gefordert werden.

2. Quotenregelungen verletzen Wahlfreiheit und Rechtsgleichheit. Wenn in einem Vollkanton das weibliche Mitglied aus dem Ständerat zurücktreten würde, dürfte nur eine Frau gewählt werden. Das wäre eine Einschränkung der Wahlfreiheit und ausserdem ein Eingriff ins passive Wahlrecht der männlichen Stimmberechtigten. Würde dennoch ein Mann kandidieren und erhielte er am meisten Stimmen, wäre er nicht gewählt. Das wiederum wäre eine Verletzung der Rechtsgleichheit.

3. Quotenregelungen verstossen gegen das Gebot der Transparenz bei Wahlen. Die bisherige Auszählung der Stimmen würde nur noch zu einem provisorischen Wahlergebnis führen. Hinterher müsste nämlich, würde die Quotenvorgabe nicht von selbst erreicht, «ausgeknoelt» werden, bei welcher Parteiliste das provisorische Resultat definitiv würde und auf welchen anderen Parteilisten Kandidaten mit mehr Stimmen «ins Gras beissen» müssten, damit Kandidatinnen mit weniger Stimmen als gewählt erklärt werden könnten. Welche Berechnungsmethode dabei auch immer zum Zuge käme, transparent und klar wären solche Verfahren nicht.

4. Ergebnisvorschriften bei Wahlen – mindestens bei demokratischen – sind ein Widerspruch in sich selber. Es macht gerade den Sinn einer Wahl aus, dass die Wählerinnen und Wähler das Ergebnis diktieren, nicht irgendeine Vorschrift. Insofern ist die Quoten-Initiative ein Rückschritt in vordemokratische Zeiten. Die Einteilung in Lehrstand, Wehrstand und

Nährstand im Altertum war eine Quoteneinteilung. Desgleichen die Gliederung in die politisch herrschenden Zünfte in den mittelalterlichen Städten, die Einteilung in Adel, Geistlichkeit und Bürgertum im Feudalstaat und das Zensusssystem bei Bismarck.

Das Übergewicht dieser ablehnenden Gründe führt, um zum Schluss zu kommen, die 13-zu-6-Mehrheit der Kommission dazu, Ihnen die Neinempfehlung zu unterbreiten.

Ein Nein empfiehlt Ihnen die Mehrheit der Kommission auch zum Gegenentwurf der Minderheit I. Der Vorteil dieses Gegenentwurfes mag in der Befristung der Fördermassnahmen liegen. Aber auch die Minderheit I operiert mit Ergebnisquoten; und die Einwände gegen solche Quoten sind, wie gezeigt worden ist, grundsätzlicher Natur. Es geht also nicht darum, ob die Quote nun 40 oder 50 Prozent beträgt.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, beim bundesrätlichen Antrag zu bleiben und die Initiative ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Les femmes scandinaves jouent un rôle de choix en politique, dans l'économie et même à la maison. Elles ont gagné toutes les batailles de l'égalité en donnant à la notion de féminisme une connotation positive, attirant ainsi les milieux masculins nordiques, qui sont champions toutes catégories du raffinement égalitaire.

En 1996, aucun pays au monde ne compte autant de femmes en politique que la Suède: le Parlement est à 43 pour cent au féminin, et 11 ministres sur 22 appartiennent au sexe faible, et leur portefeuille n'a rien de symbolique. Comment ces femmes ont-elles eu un accès aussi aisé au panthéon de la politique? Etonnamment, il n'y a pas eu de mesure législative ou constitutionnelle contraignante spécifiquement destinée à promouvoir la participation des femmes à la vie politique. Pas de quota ou de discrimination positive en faveur de la femme, mais toute une série de mesures de soutien à l'intérieur de la famille, pour la famille, et naturellement à tous les échelons du pouvoir. Il convient de le souligner: la mentalité progressiste de ce pays démontre que les Suédois sont vraiment au top de la modernité.

Sans porter la lanterne rouge de la représentation féminine dans les mandats électifs, la Suisse fait une avancée timide dans le processus de participation des femmes à la vie politique. Sous la coupole, en 1995, les femmes représentaient respectivement le 21,5 et le 17,4 pour cent des élus au Conseil national et au Conseil des Etats. Actuellement, à la suite de désistements, mais aussi à la suite de départs programmés, la proportion des élues a augmenté sûrement, lentement, et parce qu'on sait que les femmes constituent souvent le gros du peloton des viennent-ensuite. Pour mémoire, je voudrais vous rappeler que nous sommes maintenant 50 femmes au Conseil national; il y en a encore 7 au Conseil des Etats. Nous occupons – c'est intéressant – le 12e rang au niveau mondial. La situation n'est pas catastrophique, en tout cas pas.

Et pourtant, nous voilà contraints à analyser une initiative populaire visant à instituer un quota de femmes dans les plus hautes charges de l'Etat. Selon les termes de l'initiative «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales», appelée aussi initiative du 3 mars, la différence entre le nombre de femmes et d'hommes élus au Conseil national dans un canton ne pourrait être supérieur à un. Chaque canton élirait un homme et une femme au Conseil des Etats. Selon les initiants, le Conseil fédéral pourrait être composé de sept femmes sur sept, alors que la présence masculine pourrait être limitée à quatre sur sept. Même aberration – parce que c'est une aberration – au Tribunal fédéral, où les femmes pourraient occuper 40 pour cent des postes de juges, et cela jusqu'à cent pour cent, alors que la proportion de juges masculins devrait s'arrêter à 60 pour cent. En visant à réaliser l'égalité, l'initiative qui nous est proposée est franchement inégalitaire. Elle est même discriminatoire à l'égard des hommes.

Au sein de votre commission, l'absolu des exigences qui ont été posées par cette initiative n'a pas manqué de susciter de vives protestations étayées aussi par de solides argumenta-

tions: la majorité a relevé la perversité de cette initiative qui, pour répondre à une situation insatisfaisante, pourrait imposer une démarche palliative artificielle qui le serait bien plus. Les experts qui ont été auditionnés dans notre commission, et dans notre sous-commission aussi, n'ont pas contesté la validité de cette initiative sous l'angle de l'unité de la matière. Mais certains, pourtant, ont dénoncé une atteinte grave à la liberté de vote et à l'égalité préconisée dans la constitution. Les experts heureusement font la différence entre une égalité de chance et une égalité de résultat relevant avec raison que ce sont les électeurs qui dictent les résultats, et non la loi. Les dispositions légales peuvent fixer des conditions et ça s'arrête là, uniquement. Le système proposé n'existe dans aucun pays et son acceptation pourrait mettre en conflit la Suisse avec le droit international.

Les quotas, on le sait, ont été instaurés pour protéger les groupes minoritaires. Les femmes ne forment pas une minorité, ni de fait, ni de droit. Les élus – et nous en sommes – tirent leur légitimité d'une élection voulue par le peuple. Je crains que les femmes ne parviennent à asseoir la leur s'il faut l'imposer par la force.

Votre commission, suivant en cela le Conseil fédéral, vous propose de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative du 3 mars, ceci à une forte majorité de 12 voix contre 5 et avec 2 abstentions.

La minorité I (Gross Andreas) plaide pour une parité hommes/femmes tempérée à 40 pour cent pour l'élection au Conseil national uniquement. Elle milite également pour que les dispositions soient temporaires, donc limitées à 12 ans.

La majorité de la commission ne s'est pas laissée séduire par la proposition de minorité I qui rassemble contre elle tous les arguments qui ont été développés en défaveur de l'initiative du 3 mars. On ne saurait asseoir la mixité du politique, qui est le but affirmé des partisans de la parité, sur un critère en soi ségrégationniste.

Il faut le reconnaître. Le Parlement doit être le reflet du peuple, donc composé d'hommes et de femmes. Dans cette enceinte, nous sommes la majorité à le reconnaître. L'égalité traîne la patte et nous pouvons comprendre que les femmes revendiquent une meilleure place, une meilleure représentation. Mais pourtant nous ferons l'économie de l'artillerie lourde, et nous privilégierons le coup de coeur plutôt que le coup de force.

La commission vous présentera tout à l'heure un contre-projet. On en a déjà discuté en septembre dernier. Je vous propose de l'adopter parce que c'est la seule solution qui porte le moins préjudice aux droits individuels à l'égalité de traitement et aux droits politiques en général.

Je vous invite, au nom de la majorité de la commission, à rejeter l'initiative du 3 mars et à soutenir le contre-projet de la majorité de la commission qui est le plus raisonnable et le plus sensé pour la promotion de la femme.

Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Ich spreche zur parlamentarischen Initiative «Frauenmindestquoten für Nationalratswahllisten» der SPK.

Ich nehme an, dass Sie sich wunderten, als Sie die Unterlagen zu diesem Geschäft erhielten. Sie haben als neue Vorlage einen Text erhalten, dem unser Rat im September 1998 bereits zugestimmt hat. Es ist wörtlich der gleiche Text, und Sie haben recht, wenn Sie sich gewundert haben. Es ist in der Tat eine sehr wunderliche Geschichte.

Lassen Sie mich kurz zurückblenden: Im August 1997 eröffnete die Staatspolitische Kommission die Diskussion über die Quoten-Initiative mit einem Hearing mit Vertreterinnen des Initiativkomitees und Expertinnen und Experten. Es zeigte sich, dass die Umsetzung dieser Initiative nicht ganz einfach ist. Wir beschlossen deshalb, eine Subkommission zu beauftragen, einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Das Ergebnis dieser Arbeit überzeugte die Staatspolitische Kommission, und wir reichten den Vorschlag als parlamentarische Initiative ein.

Die Idee dieses indirekten Gegenvorschlages ist ebenso einfach wie bestechend:

1. Er beschränkt sich auf den Nationalrat.

2. Er ist einfach zu realisieren; anstelle von Ergebnisquoten werden Listenquoten verlangt: Nationalratswahllisten müssen in Zukunft wenigstens zu einem Drittel Kandidaturen von Frauen aufweisen.

3. Diese Regelung ist zeitlich befristet.

4. Sie sollte – das ist entscheidend – bereits in den Wahlen vom nächsten Herbst getestet werden und ihre Wirksamkeit beweisen. Aufgrund der Ergebnisse sollte dann über die Quoten-Initiative, die viel weiter geht – wir haben es gehört – diskutiert werden.

Sie waren mit diesem Vorschlag einverstanden und stimmten ihm (mit 87 zu 57 Stimmen) zu. Bis zu diesem Punkt war dies eine ganz normale Geschichte. Das sollte sich aber rasch ändern.

Am 2. Dezember des letzten Jahres beschloss nämlich der Ständerat mit 30 zu 12 Stimmen, die Behandlung dieser parlamentarischen Initiative aufzuschieben und erst zusammen mit der Volksinitiative zu behandeln. Die Begründung für diesen Entscheid war seltsam. Die Vorlage – so wurde gesagt – liege zu spät auf dem Tisch, um bereits für 1999 Wirkung entfalten zu können. Man wollte den Parteien nicht zumuten, in so kurzer Zeit noch Frauen «aufbauen» zu müssen. Indem man das Geschäft pendent halte – so die Berichterstatterin, Frau Spoerry –, signalisiere man den Parteien, «dass sie sich mit der Frauenförderung Mühe geben müssen und rechtzeitig – nicht erst um fünf vor zwölf – Frauen 'aufbauen' sollen, die dann die erforderlichen Listenplätze mit Aussicht auf Erfolg einnehmen können».

Eine solche Begründung, siebzehn Jahre nach der Einführung des Gleichstellungsartikels und mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes, grenzt an Zynismus und ist um so inakzeptabler, als die Vorschrift ja nur die Wahllisten des Nationalrates betrifft. Tröstlich ist für uns, dass nicht alle Ständerätinnen und Ständeräte diese Meinung teilten. Ein Fraktionskollege der Berichterstatterin sprach sogar sehr deutliche Worte. Er lehnte dieses Vorgehen als eine «durchschaubare Verzögerungstaktik» ab. «In einer echten Demokratie gehört die Förderung der Frauen zum Pflichtenheft der Parteien.»

Der Beschluss des Ständerates, die Behandlung des Geschäftes aufzuschieben, verunmöglicht das von uns vorgesehene Vorgehen. Es ist nicht mehr möglich, mit dem im indirekten Gegenvorschlag vorgesehenen Prozedere in den Wahlen 1999 Erfahrungen zu sammeln und erst anschliessend über die Quoten-Initiative zu entscheiden.

Unsere Kommission wollte deshalb die parlamentarische Initiative zurückziehen. Das war aber aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht möglich. Daraufhin verabschiedete sie eine neue parlamentarische Initiative, die mit dem Text des Gegenvorschlages identisch ist. Sie aktualisierte lediglich die Daten und legte die Geltungsdauer bis Ende 2007 fest.

Diese Initiative ist von der Kommission mit 13 zu 6 Stimmen gutgeheissen worden. Auch der Bundesrat hat dieser Initiative zugestimmt.

Damit laden wir den Ständerat ein, unsere erste parlamentarische Initiative abzuschreiben und – zusammen mit der Volksinitiative – diese zweite parlamentarische Initiative zu behandeln.

Ich bitte Sie, der Kommissionmehrheit und dem Bundesrat zu folgen.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: Nous tenons en préambule à souligner l'intérêt de l'initiative populaire «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales», qui a le mérite de soulever un vrai problème de société, celui de la sous-représentation chronique des femmes dans la vie politique. Cette situation entraîne indéniablement une perte de substance pour l'ensemble de la société helvétique.

Certes, des progrès significatifs ont été réalisés depuis l'introduction du suffrage féminin en 1971. La participation des femmes au sein du Conseil national et du Conseil des Etats atteint aujourd'hui la moyenne des pays européens, mais il reste encore, il faut bien le reconnaître, un long chemin à parcourir dans cette direction. C'est pourquoi la majorité de la

commission souhaite vivement l'adoption d'un contre-projet indirect à l'initiative populaire précitée, en introduisant les quotas de listes pour les élections au Conseil national.

A cet effet, nous vous soumettons une initiative parlementaire, en regrettant amèrement que le Conseil des Etats ait empêché une application de ces nouvelles dispositions pour les élections fédérales de cet automne. Nous fustigeons cette attitude attentiste dont les conséquences sont fâcheuses pour la promotion des femmes dans la vie politique de ce pays.

Il y a indiscutablement, outre la nécessité d'une amélioration quantitative, la nécessité impérieuse d'une amélioration qualitative de la participation des femmes à la vie politique, et cela ne peut se faire que par un certain nombre de mesures structurelles d'accompagnement dans différents domaines qui concernent la vie des femmes.

En résumé, la majorité de la commission, comme l'ont relevé les différents rapporteurs, vous invite à rejeter une initiative populaire discriminatoire qui porterait atteinte aux droits fondamentaux des citoyennes et des citoyens, mais vous recommande de ne point suivre le Conseil fédéral qui recommande au peuple et aux cantons de la rejeter purement et simplement sans lui opposer de contre-projet.

La majorité de la commission propose, en effet, d'approuver le contre-projet indirect qui permet de progresser sur le chemin de l'égalité entre les femmes et les hommes en politique. Dans le contexte des travaux de la commission parlementaire, le professeur Grisel s'est prononcé très clairement en faveur d'un contre-projet indirect à l'initiative populaire en déclarant notamment: «Forcer la main des partis pendant quelque temps pour qu'ils introduisent davantage de candidates sur leurs listes, cela me paraît la solution envisageable.»

La mesure envisagée a pour but de garantir l'égalité des chances, et pas de forcer l'égalité au niveau des résultats. Il s'agit bien sûr d'une différence notoire avec l'initiative populaire qui exige la correction des résultats dans certains cas. Néanmoins, la majorité de la commission estime que de meilleures chances offertes au départ conduiront à de meilleurs résultats à l'arrivée.

En 1995, les femmes constituaient d'ores et déjà 35 pour cent des candidats à l'élection au Conseil national, mais elles n'étaient plus que 21,5 pour cent de l'ensemble des élus. Mais il serait faux de prétendre qu'un quota de 33,3 pour cent de candidats hommes ou femmes par liste n'entraînerait aucun progrès. Il faut en effet savoir que ces chiffres ne sont que des moyennes nationales qui cachent bien sûr une grande diversité entre les régions et les partis politiques.

La minorité de la commission rejette également les quotas de listes, en considérant qu'il est illusoire de vouloir imposer aux partis politiques de présenter plus de candidates sur les listes pour l'élection au Conseil national. Ils le font déjà de leur propre volonté. Le contre-projet indirect à l'initiative populaire, proposé par la majorité de la commission, prévoit que lors des deux prochaines élections portant sur le renouvellement intégral du Conseil national, les femmes constitueront au moins un tiers des candidatures sur chaque liste présentant des candidats des deux sexes. Les listes présentant exclusivement des candidatures féminines seront possibles, afin de maintenir les dispositions en vigueur qui ont déjà fait leurs preuves pour la promotion de la condition féminine sur le plan politique. En revanche, les listes présentant exclusivement des candidatures masculines ne seront possibles, pendant la période transitoire de 2003 à la fin de 2007, que si elles sont apparentées à des listes de même dénomination présentant uniquement des femmes, et que le quota d'un tiers de femmes est atteint entre les différentes listes apparentées.

Depuis que la Commission des institutions politiques de notre Conseil a adopté son premier projet de quotas de listes le 27 août 1998, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 7 octobre 1998 concernant l'initiative populaire uranaise «pour les mêmes chances d'élection», s'est prononcé expressément sur la constitutionnalité des quotas de listes. Je crois que c'est quand même une information importante qui a été communiquée à la commission et qui doit l'être aussi au plénum. Selon le Tribunal fédéral, les quotas de listes représentent des mesures adéquates dans le domaine de l'égalité.

Le Conseil fédéral ne s'oppose pas à ce qu'un essai soit fait pour les élections du Conseil national de 2003 et de 2007. Il estime cependant que l'efficacité des mesures proposées reste à confirmer. Le Conseil des Etats a refusé de se prononcer sur l'initiative parlementaire tant que notre Conseil n'avait pas pris une position concernant l'initiative populaire «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales». Dès lors, la majorité de la commission a estimé qu'il appartenait à notre Conseil de se prononcer sur cette initiative populaire et de soumettre à nouveau au Conseil des Etats un nouveau contre-projet indirect, valable pour deux périodes de législature seulement, celle qui commence en 2003 et celle de 2007, étant entendu que les nouvelles dispositions ne seront pas valables pour les élections au Conseil national de 1999, à cause du blocage voulu par le Conseil des Etats.

Quant à elle, la minorité de la commission a considéré qu'il n'était pas nécessaire de déposer un nouveau contre-projet sur le même thème. Cette manière de faire serait, à son avis, contraire à la loi sur les rapports entre les Conseils. Certes, sur le plan formel, des réserves peuvent être formulées concernant cette manière de procéder. Mais la majorité de la commission attache une grande importance à l'aspect politique du problème et souhaite qu'un progrès significatif soit entrepris dans le domaine de la promotion des femmes sur le plan politique.

Dès lors, la majorité de la commission a privilégié cet aspect en demandant au Conseil des Etats, comme vient de le dire Mme Hubmann, de classer en quelque sorte le premier contre-projet, devenu caduc par le fait qu'il ne peut pas être opérationnel, comme prévu, pour les élections du Conseil national de cet automne. Par 12 voix contre 6 et avec 1 abstention, votre commission a décidé de soumettre un nouveau contre-projet adapté à la situation actuelle, c'est-à-dire en modifiant les périodes couvertes par cette initiative parlementaire. Ce faisant, la majorité de la commission n'a pas voulu rejeter l'initiative populaire sans proposer clairement un contre-projet comportant la notion des quotas de listes. Il appartiendra, par conséquent, au Conseil des Etats de classer la première mouture du contre-projet, en retenant la deuxième mouture qui, elle, est adaptée à la nouvelle situation.

Dans cet esprit, votre commission vous propose, par 13 voix contre 8, d'accepter ce nouveau contre-projet qui remplacerait le premier contre-projet (98.429). Au nom de la majorité de la commission, je vous invite par conséquent à rejeter la proposition de minorité Fischer-Hägglingen de non-entrée en matière sur le contre-projet précité, ainsi que la proposition de minorité II (Bühlmann) allant dans le sens de recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire.

Maury Pasquier (Liliane, S, GE): Pas besoin d'être grand clerc – et d'ailleurs, l'expression n'existe pas au féminin – pour savoir que les femmes sont peu présentes, quand elles ne sont pas tout bonnement absentes, dans tous les postes à responsabilités de la société, qu'il s'agisse des milieux économique, religieux ou politique. Elles constituent pourtant une bonne moitié de la population. Leurs capacités, leur intelligence sont, en quantité comme en qualité, comparables à celle des hommes, et il ne se trouve plus personne, à l'heure actuelle, dans notre pays, pour oser dire – et j'espère, penser –, comme l'a fait par exemple l'Eglise pendant un certain nombre de siècles, que le foetus de sexe féminin acquiert une âme plus tard que celui de sexe masculin. Voilà 28 ans, les femmes suisses ont même reçu un certificat de compétence suffisante et égale à celle des hommes suisses sous forme de droit de vote.

Où est donc le problème? D'abord, et c'est une évidence, on ne change pas en quelques années des comportements et des points de vue acquis et entretenus pendant des siècles. Pour les changer, il faut en avoir la ferme volonté et se donner des moyens concrets. Parmi ces moyens, on trouve aussi bien l'accès à la formation que le partage des tâches ménagères et familiales, la présence dans les médias que la possibilité de concilier horaires de travail et vie de parent, ou en-

core la possibilité de faire valoir pleinement tous ses droits de citoyenne, autant celui de vote que d'éligibilité aux plans législatif et exécutif, communal, cantonal et fédéral.

Pour mettre ces moyens à disposition de la société, tous ses secteurs doivent s'engager: les responsables de la scolarité et les parents; les universités, qui forment le corps enseignant; les autorités politiques, qui votent les budgets et donnent des mandats; les administrations, qui appliquent les directives; les partenaires sociaux, syndicats et entreprises, qui négocient et mettent en oeuvre les conditions de travail; les médias, qui donnent à voir et mettent en scène, malheureusement si souvent seulement des images masculines. Bref, tout le monde porte une part de responsabilité dans la mise à l'écart, involontaire mais bien réelle, des femmes et donc dans l'appauvrissement que constitue cette mise à l'écart pour l'ensemble de la société.

L'initiative populaire «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales» donne au Parlement l'occasion de faire sa part, d'apporter sa pierre à l'édifice de l'égalité réelle entre hommes et femmes et de contribuer, ce faisant, à un plus grand équilibre et à une meilleure utilisation de toutes les forces vives de la société.

De nombreuses critiques ont déjà été émises contre les quotas, mais on peut relever qu'elles sont souvent pour le moins discutables, puisqu'elles se basent sur une argumentation subjective qui ne tient pas compte du but poursuivi et qui applique deux poids, deux mesures à des buts similaires. Ainsi, on peut dire que la Suisse connaît à l'heure actuelle de nombreux quotas, tels les cercles électoraux formés par les cantons ou, dans une certaine mesure, le système proportionnel, qui permet à une personne d'être élue alors qu'elle a obtenu moins de voix qu'une autre qui ne siègera jamais. On trouve encore d'autres exemples de quotas comme dans les constitutions des cantons de Berne et du Valais qui garantissent l'élection au Conseil d'Etat de candidates et candidats selon leur origine géographique. Utiliser un quota pour l'élection de femmes dans les autorités fédérales ne constitue ainsi qu'un élément de plus de ce système qui connaît et pratique d'autres quotas.

On a aussi entendu que l'instauration de quotas de femmes reviendrait à empêcher le peuple d'élire librement ses autorités. Mais, grâce à l'initiative que nous traitons aujourd'hui, nous avons justement la possibilité de demander aux citoyennes et aux citoyens s'ils sont d'accord d'apporter une sorte de filtre à leur vote, filtre temporaire ou permanent, général ou particulier, qui permette de corriger une inégalité criante de notre système, même si tout le monde se défend de la vouloir cette inégalité.

Nous avons toutefois été sensibles à un certain nombre de reproches faits à l'initiative populaire et c'est la raison pour laquelle la minorité I vous propose un contre-projet direct à l'initiative précitée. Celui-là répond en effet à un certain nombre de ces reproches. Le contre-projet ne contient pas les côtés qui peuvent paraître inégalitaires de l'initiative puisqu'il assure une protection égale aux femmes et aux hommes par la formulation: «au moins 40 pour cent de députés de chaque sexe».

Le contre-projet répond aux reproches qui feraient des quotas un but en soi, car il s'agit d'une disposition transitoire valable pendant douze ans qui permettrait pendant ce laps de temps à un certain nombre de femmes d'être présentes sur la scène politique et de démontrer, comme une preuve par l'acte, leur capacité à exercer ces fonctions et qui offrirait aussi à la population la possibilité d'être convaincue par cette démonstration. Ce laps de temps de douze ans permettrait également de faire une évaluation des quotas afin de voir s'il est judicieux de les reconduire et de les étendre à d'autres autorités.

Le contre-projet offre une alternative à celles et à ceux qui pensent que les quotas, tels qu'ils sont proposés par l'initiative populaire, sont inapplicables à l'administration, au Parlement fédéral, au Gouvernement et au Tribunal fédéral. L'instauration de quotas au seul Conseil national offrirait les avantages d'une simplification de la procédure, surtout par rapport à l'élection du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, et la

possibilité d'une expérimentation suffisamment visible et importante.

La mise en place transitoire de quotas d'hommes et de femmes élus au Conseil national correspond enfin pleinement aux mesures préconisées dans une conception globale de promotion des femmes en accord avec la Commission fédérale pour les questions féminines qui «exige des quotas comme moyen transitoire destiné à compenser de la manière la plus efficace la sous-représentation des femmes en politique». Comme le dit le professeur Andreas Auer: «Reprocher aux quotas de toucher aux droits politiques est comme se plaindre qu'on se mouille en prenant son bain.»

Je vous invite donc à vous mouiller et à décider de promouvoir concrètement et efficacement la réelle égalité des chances entre femmes et hommes, à vous donner les moyens d'obtenir les résultats que vous prétendez rechercher et à soutenir le contre-projet direct de la minorité I.

Gros Jean-Michel (L, GE): Lors des dernières élections fédérales de 1995, vous le savez puisque vous venez du même canton que moi, le peuple genevois a voulu se faire représenter au Conseil des Etats par deux femmes. Est-ce que vous auriez trouvé normal, si l'initiative que vous soutenez avait été en vigueur, que l'on annule l'élection de la deuxième femme au profit de l'homme moins bien classé?

Maury Pasquier Liliane (S, GE): Monsieur Gros, je vous réponde volontiers que j'aurais été tout à fait d'accord qu'on annule cette élection puisque, dans le même temps, sur les onze élus genevois au Conseil national, cinq au moins auraient été des femmes. (*Hilarité*)

Bühlmann Cécile (G, LU): Die Minderheit II beantragt, die Volksinitiative den Stimmberechtigten zur Annahme zu empfehlen.

Die Vorgeschichte der Initiative ist bekannt; ich kann das ganz kurz machen: Der Eklat der Nichtwahl von Christiane Brunner wurde von vielen Frauen innerhalb und stärker noch ausserhalb dieses Hauses als Schlag ins Gesicht empfunden. Diese erneute Erfahrung der Nichtberücksichtigung des legitimen Anspruchs auf eine Vertretung in der Landesregierung hat viele Frauen mobilisiert. Wir wollten nicht mehr länger auf die «historische Langsamkeit» vertrauen, mit der sich der Anteil der Frauen schrittweise und – wie man uns immer wieder vertröstet – sozusagen natürlich, organisch und automatisch erhöhe.

Von wegen automatisch! Nur dem hartnäckigen Kampf der Frauen ist es zu verdanken, dass es überhaupt Frauen in politischen Ämtern gibt. Von wegen natürlich! Wenn etwas gesellschaftlich gewollt und gemacht worden ist, dann die Schlechterstellung der Frauen in Gesellschaft und Politik.

Frau Ducrot, wenn Sie von «progrès timide» sprechen und uns damit vertrösten, dann möchte ich Sie doch an den letzten Sonntag erinnern: In drei Kantonen haben die Frauen nicht nur verloren, sondern massiv verloren. Wo sehen Sie denn darin einen «progrès timide», den Frauen angeblich, wenn sie einfach genügend Geduld hätten, machen?

Eine zweite Bundesrätin macht noch keinen Frauenfrühling, und dem wollen wir abhelfen – und zwar jetzt und sofort! Wir wollen nicht, dass erst für unsere Enkelinnen in den Bundesbehörden, im Bundesgericht, in der Verwaltung, in den Regiebetrieben, an den Hochschulen die Frauen gerecht vertreten sind. Wir wollen es noch erleben! Die Quote ist dabei eines der effizientesten Hilfsmittel, andere Massnahmen braucht es selbstverständlich auch.

Frau Ducrot, Sie haben Schweden zitiert: Von dem, was es dort noch alles gibt, können wir nur träumen! Das haben wir in der Schweiz alles nicht: genügend Tagesschulen, Kindertagesstätten, kurze Arbeitszeiten, die es den Frauen ermöglichen, Beruf, Politik und Familie zu vereinbaren.

Um das Hilfsmittel «Quote» geht es also in der vorliegenden Initiative, und Quoten sind keine Seltenheit in diesem Land – das hat Herr Fritschi gesagt –: Sie sind geradezu das Wundermittel, wenn es darum geht, die verschiedenen Interessen auszutarieren, nämlich die der unterschiedlichen Sprachen,

der Regionen, der Kantone, der politischen Minderheiten. Nur nennen wir sie dann nicht Quoten, sie heissen Proporz, Ständemehr, Minderheitenschutz oder ähnlich. Niemand stellt in Abrede, dass diese Interessen ausgewogen vertreten sein müssen, wenn es um die Geschicke dieser Betroffenen geht. Was ist Politik anderes, als diese verschiedenen Interessen möglichst zum Wohle aller gegeneinander abzuwägen? Das ist eine uralte Einsicht eines demokratischen, multikulturellen Landes wie der Schweiz. Und nun kommen wir Frauen – 52 Prozent der Bevölkerung machen wir aus – und sagen: Auch wir verlangen die angemessene Vertretung in all diesen Gremien, in denen die Entscheide getroffen werden, die uns, diese 52 Prozent, eben auch etwas angehen. Eigentlich ist dies eine dem System längst vertraute Logik, ein Proporz aufgrund der effektiven Repräsentanz in der Bevölkerung – und schon wenn wir Frauen mit diesem Anspruch kommen, setzt Heulen und Wehklagen ein. Von der Einschränkung des Wählerwillens und der demokratischen Rechte, von der Missachtung des Wählerwillens, von der übermässigen Einschränkung der Wahlfreiheit und dergleichen Übertreibungen mehr wird geredet.

Der Berichterstatter hat vorhin den Vogel abgeschossen mit seinem Bild von Männern, die «ins Gras beißen» müssten – man muss sich das einmal vorstellen. Ich habe immer geglaubt, «ins Gras beißen» heisse sterben. Wenn ein Mann stirbt, wenn er einer Frau Platz machen muss, dann kann ich nur sagen: Es ist der beste Beweis dafür, dass die Männer eben nicht das starke Geschlecht sind, wie sie immer behaupten. (*Heiterkeit*)

Vielleicht hätten wir das Ganze eben nicht als Quote – um Herrn Fritschi und andere zu beruhigen –, sondern als Geschlechterproporz bezeichnen müssen. Dann hätten wir all den formaljuristischen Verteufelungen der Quote vielleicht ein bisschen den Wind aus den Segeln nehmen können – aber wahrscheinlich nur ein bisschen. Denn hinter formalen Argumenten steckt natürlich viel mehr, nämlich – das kennen wir – die Angst, Macht abgeben zu müssen und Einfluss zu verlieren. Darum geht es doch! Wenn diese 200 Plätze hier im Saal zur Hälfte den Frauen gehören, heisst das: Es wird enger für die Männer. Das ist logisch.

Es gibt ja schon Männer in diesem Saal, die öffentlich, am Schweizer Fernsehen, jammern – so geschehen in einer Sendung während der letzten Session –, sie hätten in diesem Hause nichts mehr zu sagen, weil wir Frauen die Macht übernommen hätten. Und das bei sage und schreibe ganzen 25 Prozent Frauen im Nationalrat. Wenn Madame Platz nehmen will, muss Monsieur Platz machen – oder es müsste die Sitzzahl verdoppelt werden. Aber das wäre in Zeiten der Effizienzdebatte und der Verkleinerung der Parlamente wohl das falsche Mittel. Um nicht zugeben zu müssen, dass es um die Macht und um Machtverlust geht – weil Macht zwar unheimlich beliebt und nicht gerne abgegeben wird und weil noch viel weniger gern zugegeben wird, dass ein Parlamentsmandat ein Stück Macht bedeutet –, wird die Quote mit allen erdenklichen Mitteln schlechtgemacht.

Da geht es dann angeblich um bessere Qualität, um längere Erfahrung usw. Sie kennen die Argumente, die immer dann ins Spiel gebracht werden, wenn es darum geht, die berechnete Vertretung der Frauen gegen die Selbstverständlichkeit der Ansprüche der Männer durchzusetzen. Die Argumente wiederholen sich: In der Beratung der Kommission kam es mir vor wie damals, als das Gleichstellungsgesetz beraten wurde, oder wie bei den letzten beiden Bundesratswahlen. Es geht letztlich immer um die gleiche Gretchenfrage: Wie halten es die Männer mit der Teilung der Macht mit den Frauen?

Wer – wie ich – diese Diskussion langsam leid ist, der sollte die Volksinitiative unbedingt unterstützen. Damit wird das Problem nämlich effizient und in einem einzigen Anlauf grossflächig gelöst. Dann erleben Sie und ich noch, dass wir diese Quote wieder abschaffen können. Wir wollen nicht 100 Prozent Frauen in den Gremien, das ist nicht unser Ziel. Wir wollen die gerechte Verteilung, Frau Ducrot. Es geht nicht um die Diskriminierung der Männer, es geht um unseren gerechten Anspruch. Wir schaffen die Quote dann ab, wenn das Ziel erreicht ist, wenn sich das Verhältnis der Ge-

schlechter durch diese Massnahme so normalisiert hat, dass es politisch vom Tisch ist. Das und nichts anderes ist das Ziel dieser Initiative!

Deshalb bittet Sie die Minderheit II, die Annahme der Initiative zu empfehlen.

Fischer-Hägglingsen Theo (V, AG): Die Kommissionsminderheit I beantragt, auf den indirekten Gegenvorschlag der Kommission, die parlamentarische Initiative, nicht einzutreten, und zwar neben materiellen Gründen vorab aus formalen Gründen.

Ich möchte nicht auf die materielle Seite dieses Antrages eingetreten, sondern vor allem etwas die rechtliche Seite beleuchten, weil wir ja im September 1998 eingehend über diesen indirekten Gegenvorschlag diskutiert haben.

Der neue Gegenvorschlag verstösst gegen Artikel 21bis Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes und gegen das Prinzip des Zweikammersystems. Wir sind der Auffassung, dass der Rat als gesetzgebende Behörde vorab selber für die Beachtung des von ihm gesetzten Rechtes einzutreten hat.

Zur Ausgangslage: Unsere Kommission hat im Rahmen der Behandlung der Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden» beschlossen, einen indirekten Gegenvorschlag zu unterbreiten. Unser Rat hat diesem Gegenvorschlag am 24. September 1998 nach längeren Diskussionen zugestimmt. Der Ständerat hat am 2. Dezember 1998 beschlossen, den indirekten Gegenvorschlag erst bei Vorliegen des Beschlusses des Nationalrates zur Volksinitiative zu behandeln.

Unsere Kommission hat hierauf, am 25. Februar 1999, beschlossen, die Ablehnung der Volksinitiative zu beantragen. Gleichzeitig hat sie beschlossen, mit einer neuen parlamentarischen Initiative dem Rat einen indirekten Gegenvorschlag zu unterbreiten, und zwar mit dem gleichen Inhalt, wie ihn der Rat mit dem Gegenvorschlag am 24. September 1998 genehmigt hat. Dagegen fällt er bei den kommenden Wahlen vom Herbst 1999 ausser Betracht.

Bei einer Annahme des Entwurfes gemäss der neuen parlamentarischen Initiative wird sich der Ständerat mit zwei gleichlautenden Gesetzesänderungen auseinandersetzen haben. Er wird sich fragen, was er mit dieser Auswahl denn so machen soll. Dieses Vorgehen ist nicht nur «wunderlich», wie Frau Hubmann gesagt hat, sondern nach meiner Auffassung recht abstrus.

Nun zur rechtlichen Situation: Nach Artikel 21bis Absatz 3 GVG ist «die parlamentarische Initiative ausgeschlossen, wenn der Vorschlag als Antrag zu einem bei der Bundesversammlung hängigen Erlassentwurf eingebracht werden kann».

Dazu ist zu bemerken, dass eine entsprechende Gesetzesvorlage im Parlament hängig ist. Der eine Rat hat sie behandelt, der andere hat noch nicht entschieden. Damit verstösst die vorliegende parlamentarische Initiative gegen den ersten Satz von Artikel 21bis Absatz 3 GVG. Sie verstösst aber auch gegen den zweiten Satz dieses Absatzes, der eine Ausnahme vom Grundsatz stipuliert. Dieser zweite Satz besagt nämlich, dass die Initiative ergriffen werden kann, «wenn die Beratung des Entwurfes für voraussichtlich mehr als ein Jahr ausgesetzt wurde». Der Ständerat hat bei seinem Beschluss keine zeitliche Frist für das Aussetzen der Behandlung der ersten Vorlage gesetzt. Er hat nur festgelegt, dass er nach der Behandlung der Volksinitiative im Nationalrat die Gesetzesvorlage des Nationalrates behandeln werde.

Wir behandeln heute die Volksinitiative; der Ständerat kann somit über die vom Nationalrat vorgeschlagene Gesetzesänderung betreffend die Einführung von Frauenmindestquoten für Nationalratswahllisten in der Sommer- oder spätestens in der Herbstsession beraten. Das ist jedoch ab heute, oder aber auch seit dem Beschluss des Ständerates, nicht mehr als ein Jahr, wie dies im GVG verlangt wird.

Wir sollten jedoch auch etwas verfahrensökonomisch denken. Es braucht gar keine zweite parlamentarische Initiative, um zum Ziel zu kommen. Bei der Behandlung der ersten Initiative kann der Ständerat dieser zustimmen, oder er kann auf den Entwurf nicht eintreten, oder er kann ein anderes

Konzept wählen. Bei den beiden letzteren Fällen würde eine Differenz entstehen, und die Vorlage würde wieder vor unseren Rat kommen.

Die neue parlamentarische Initiative ist somit völlig überflüssig und stellt zudem den Ständerat vor Verfahrensprobleme. Er hat zwei Initiativen mit gleichlautendem Inhalt. Was kann er tun? Er kann auf die eine eintreten oder auf die andere nicht eintreten, oder umgekehrt. Was machen wir nachher? Wir könnten, wenn der Ständerat unserer Idee vom letzten Herbst folgte, in einer Session die Differenz bereinigen und die Vorlage verabschieden. Das wäre z. B. bereits im Herbst möglich.

Mir geht es bei diesem Antrag vor allem um eine rechtlich saubere Behandlung von Vorlagen in den beiden Kammern. Die rechtlichen Vorgaben in unserem Gesetz sind klar. Ich möchte eine Verwilderung des Ratsbetriebes verhindern und auch keine Präjudizien für die Zukunft schaffen. Ich bitte Sie – sowohl die Anhänger der Quotenregelung als auch deren Gegner –, den rechtlich einwandfreien, richtigen und verfahrensökonomisch schnellsten Weg zu wählen. Sie gewinnen mit einer zweiten parlamentarischen Initiative gar nichts, auch nicht mehr Sympathien bei den Frauen.

Ich bitte Sie darum, den richtigen Weg zu gehen; dieser ist im Geschäftsverkehrsgesetz vorgeschrieben. Dort ist genau dargelegt, wie wir uns verhalten sollen. Dieser Gegenvorschlag ist überflüssig; er kompliziert nur das Verfahren und verzögert letztlich noch die Beschlussfassung in den beiden Räten.

Fehr Hans (V, ZH): Herr Fischer-Hägglings hat soeben die formellen und verfahrensmässigen Mängel dieser beiden Vorlagen, insbesondere der parlamentarischen Initiative SPK-NR, sehr überzeugend dargelegt.

Ich bin überhaupt der Meinung, dass die Zwängerei mit dieser Vorlage bezüglich Frauenmindestquoten für Nationalratswahllisten eine Zumutung für den Steuerzahler ist, wie auch diese ganze Sondersession in weiten Teilen eine Zumutung für den Steuerzahler ist, weil sie meines Erachtens von den Traktanden her weitgehend «luftleer» ist.

Ich bitte Sie im Sinne von Herrn Fischer-Hägglings und im Namen der SVP-Fraktion, nein zur Volksinitiative zu sagen und auch den Beschlussentwurf der SPK-NR abzulehnen.

Ich kann auf eine lange Begründung verzichten, weil wir diese Debatte zum Teil schon einmal geführt haben.

Zur Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden» ist nein zu sagen, weil wir doch keine starre, absurde Regelung wollen, die unrealistisch und zum Teil auch gar nicht praktikabel ist. Wir wollen doch nicht Frauen in der Politik zur «Quotenmasse» degradieren, sondern wir wollen Frauen aufgrund ihrer Kompetenz wählen. Nehmen Sie sich doch bitte ein Beispiel daran, dass die SVP am letzten Sonntag im Zürcher Kantonsrat – Frau von Felten, hören Sie gut zu! – ihren Frauenanteil ohne Quotenregelung vervierfacht hat; auch Frau Bühlmann soll das zur Kenntnis nehmen. (*Unruhe*)

Ich bitte Sie, zu dieser Volksinitiative auch aus dem folgenden Grund nein zu sagen: Lassen Sie doch den Wählerinnen und Wählern die Wahlfreiheit. Lassen Sie doch den Parteienwettbewerb spielen! Wenn eine Partei so von «vorgestern» ist, dass sie die Frauen nicht berücksichtigt, dann kann ja der Stimmbürger diese Partei nicht wählen. Das wäre eine demokratische und saubere Lösung. Ich möchte Sie noch daran erinnern, dass die Kantonsregierungen diese «Quotengeschichte» grossmehrheitlich ablehnen.

Weshalb ich Sie auch bitte, den Beschlussentwurf der SPK-NR abzulehnen: Das ist nun wirklich eine Zwängerei. Ursprünglich sollte ja bereits im Herbst 1999 ein Probelauf stattfinden. Jetzt will man die praktisch gleiche Regelung belassen und sie in den Jahren 2003 und 2007 anwenden.

Wir müssen doch ehrlich sein: Auch ein modifizierter Unsinn ist ein Unsinn! Es gab übrigens in Luzern und in Bern bereits Versuche, Quoten einzuführen. Der Stimmbürger lehnte eine solche Regelung an beiden Orten ab.

Ich bitte Sie: Lassen Sie doch den Prozess hin zu immer mehr kompetenten Frauen in der Politik und zu einer vernünftigen

Frauenförderung ohne staatliches Korsett spielen. Sagen Sie zweimal nein, nein zur Volksinitiative und zu «Quotenfrauen» und zu einer Einschränkung der Wahlfreiheit. Sagen Sie ja zu einem sinnvollen Parteienwettbewerb und zu einer sinnvollen Frauenförderung.

Fässler Hildegard (S, SG): Herr Fehr, könnten Sie zuhänden des Amtlichen Bulletins noch sagen, wie viele von den 60 SVP-Sitzen im Zürcher Kantonsrat jetzt von Frauen besetzt sind, damit wir das Verhältnis sehen?

Fehr Hans (V, ZH): Das Verhältnis habe ich Ihnen ja gesagt – mal vier –, die absolute Zahl habe ich leider vergessen. (*Heiterkeit*)

Roth Maria (S, GE): Dans le monde, un homme sur deux est une femme. Ici, dans ce Parlement, un homme sur cinq est une femme.

Si nous comparons avec les autres pays européens, nous constatons que les pays du Nord ont une présence élevée de femmes dans leurs parlements. La Suède a un pourcentage de 40 pour cent, alors que la France, la Grèce et le Royaume-Uni ne dépassent pas les 10 pour cent. Toutes sortes de traditions historiques et culturelles expliquent sans doute que les mentalités scandinaves aient été mieux préparées à accepter que les femmes accèdent aux responsabilités politiques. Mais pas seulement: les pays scandinaves sont avantgardistes. Ils sont de véritables terres des femmes. C'est sous la pression des féministes que tous les grands partis scandinaves, de gauche comme de droite, en sont venus à appliquer des quotas, contrairement à ce que vous avez dit, Monsieur et Madame les rapporteurs: c'est Mme Mariette Sineau, chercheuse au Centre national de la recherche scientifique en France, qui l'affirme très clairement. Cette augmentation de la présence des femmes dans les instances politiques a eu des incidences sur la vie de tous les habitants et habitantes de ces pays. Les femmes sont très nombreuses à travailler à l'extérieur de leur foyer, et la politique familiale est faite de sorte que le taux de natalité est plus élevé que chez nous.

En Suisse, la démocratie n'existe que depuis 1971, année durant laquelle les femmes ont acquis le droit de vote. Auparavant, la moitié de la population suisse était exclue des décisions politiques. Depuis, la représentation des femmes, dans tous les domaines de la société liés au pouvoir, à l'influence, à la responsabilité, au prestige et à l'argent, n'a à aucun moment été proportionnelle à leur importance numérique. Notre pays ne peut pas se priver plus longtemps d'une représentation équitable de la moitié de la population sous prétexte qu'elles sont des femmes. Cette force vive doit avoir la chance de participer en plus grand nombre à la gestion du pays.

Comment y parvenir? Par des mesures temporelles sous forme de quotas, tels que nous les connaissons comme réalité ancienne du système juridique suisse. Prenons le Conseil des Etats, qui est un organe exclusivement basé sur les quotas cantonaux. Ce sont le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral qui veillent scrupuleusement aux quotas des langues et des partis. Ce ne sont que les quotas de femmes qui sont contestés. Pourquoi? Parce que les hommes ont une vieille peur ancrée dans leur esprit, qui est celle de la perte du pouvoir, et parce que les hommes se bercent de l'illusion qu'ils sont uniquement élus grâce à leur personnalité, à leur connaissance des dossiers. Or, l'élection d'une personne, Monsieur Dupraz, dépend avant tout des forces de la société qui soutiennent la candidature. Le choix des têtes de listes électorales ne résulte que très rarement d'une discussion concernant les qualifications de la personne candidate. Le critère le plus important est celui d'être connu, de savoir se faire remarquer par les médias. Les femmes ont souvent des qualités différentes de celles qui sont déterminantes pour une carrière masculine type. L'apport plus fréquent et plus spontané des femmes pourrait apporter plus à ce Parlement. Par ailleurs, je me joins aux femmes qui disent qu'en Suisse, nous aurons acquis l'égalité le jour où le nombre de femmes

incompétentes occupant des places importantes sera équivalent au nombre d'hommes incompetents actuellement dans des postes importants.

Quant à l'argument de l'inconstitutionnalité des quotas, l'on peut répondre que la constitution, tant l'ancienne que la nouvelle, ne se borne pas à ancrer l'égalité formelle. Elle stipule une égalité dans les faits, ce qui signifie que le législateur doit prendre des mesures positives afin d'arriver à ce but. Les quotas sont nécessaires par principe pour réaliser l'égalité effective. Tant qu'un régime de quotas respecte le principe de la proportionnalité, il est tout à fait envisageable pour arriver, selon Christiane Brunner, dont la non-élection du 3 mars 1993 au Conseil fédéral est la source de l'initiative populaire qui nous préoccupe aujourd'hui, à une société où «le peuple permettra aux deux moitiés de la population d'y être représentées équitablement, c'est-à-dire de vivre la pleine démocratie».

Au nom du groupe socialiste, je vous invite à soutenir tous les projets qui vont dans le même sens, c'est-à-dire l'initiative populaire, le contre-projet direct ou indirect, l'initiative parlementaire, car qui veut le plus, veut le moins.

Dupraz John (R, GE): Madame Roth, permettez que je vous pose une question suite à votre exposé que je ne suis pas loin de partager. Il se trouve qu'au Grand Conseil genevois, que vous connaissez bien puisque nous y avons siégé ensemble, il y a plus de femmes que d'hommes dans le groupe socialiste. Alors, est-ce que le quota, dans le cas particulier de Genève, serait aussi valable pour les hommes?

Roth Maria (S, GE): Bien évidemment, Monsieur Dupraz. Le quota sera aussi valable pour le Parti socialiste. D'ailleurs, au Parti socialiste genevois, ce sont justement les hommes qui réclament des quotas actuellement.

Je vous signale, comme l'a déjà fait Mme Maury Pasquier, qu'au niveau du Conseil national, les Genevoises sont encore très sous-représentées. Je me réjouis qu'il y ait vraiment cinq ou six femmes qui viennent nous accompagner.

Beck Serge (L, VD): L'initiative populaire «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales», initiative qui réclame les quotas, a été déposée en mars 1995. Depuis la Révolution française de 1789, initiatrice des démocraties modernes, le système démocratique s'est perfectionné dans la direction naturelle et légitime du suffrage universel. Cette longue évolution n'a pas été sans heurts ou difficultés, et les différentes révolutions du XIXe siècle sont là pour en témoigner.

Le cercle des personnes appelées à se prononcer sur la marche des nations et à s'impliquer dans leurs autorités s'est sans cesse élargi pour tendre au suffrage universel. Les électeurs privilégiés du XIXe siècle, privilégiés par leur fortune ou leur origine, ont vu leurs prérogatives partagées entre des couches toujours plus larges de la population. Le dernier de ces élargissements dans notre pays a été l'introduction, tardive reconnaissons-le, du droit de vote et d'éligibilité des femmes, qui est devenu effectif dans les années cinquante à septante.

Si l'on prend du recul par rapport à l'évolution de la démocratie, l'on peut constater que celle-ci s'est perfectionnée constamment, dans le sens d'un accès toujours plus large et de la suppression de critères d'exclusion de la décision politique. Est-il judicieux d'introduire aujourd'hui les nouveaux critères d'exclusion que constituent les quotas? Devons-nous orienter la démocratie dans une phase régressive? C'est réellement la question qui est posée par cette initiative. L'inscription dans la loi de catégories différentes de citoyens, sous-trayant les unes ou les autres à la pure application du suffrage universel, n'est qu'une manipulation de la démocratie, qui porte en elle le germe d'autres exclusions ou ségrégations. Comment ceux-là mêmes qui prônent la solidarité peuvent-ils prendre le risque de créer une société divisée en catégories de citoyens?

Après des quotas de femmes, il faudra introduire ceux de personnes âgées, de jeunes, de célibataires, de handicapés,

et de toute autre communauté de citoyens vivant une situation particulière au quotidien. Une telle approche de la société et des citoyens qui sont choisis pour sa conduite n'est pas admissible et mène à l'éclatement et à la confrontation d'intérêts particuliers. Il convient d'ailleurs de répéter que l'intérêt général n'est pas la juxtaposition des intérêts particuliers.

Le débat qui nous occupe ne se déroule pas seulement dans notre pays, et le Parlement français a débattu en février et mars derniers l'inscription de quotas, en l'occurrence de quotas paritaires. Ce débat a suscité la prise de position de 14 femmes françaises reconnues, dans «L'Express» du 11 février dernier. Ces femmes affirment que l'inscription de la parité dans les textes est une idée trop simple pour être honnête, une réponse dangereuse à un vrai problème, une recette paresseuse. Elles relèvent trois défauts majeurs:

1. L'inscription à terme de la parité dans la loi transgresse un principe fondamental de la république, ou de la démocratie: l'universalisme de la représentation. Un élu est censé représenter tous les citoyens, quels que soient sa couleur, son sexe, son âge, son origine sociale. Si l'on décide d'isoler l'un de ces critères, on ouvre la porte à toutes les revendications particulières.

2. La parité institue deux catégories de citoyens distincts, les hommes et les femmes, qu'elle fige dans leur différence sexuelle, alors que l'évolution des moeurs plaide pour l'indifférenciation des rôles, des métiers et des fonctions.

3. La parité forcée est humiliante. Les femmes ne devraient pas accepter de se laisser enfermer dans un statut de victimes, contraintes de demander à la loi de leur réserver des postes qui, du coup, seront dévalorisés.

Trois de ces femmes, Mme Elisabeth Badinter, philosophe, Mme Evelyn Pisier, juriste, et Mme Danièle Sallenave, écrivain, signaient encore, dans le cadre de cet article, une prise de position commune qui disait: «La solution proposée pour mettre fin à l'indécence absence des femmes de la vie politique est en contradiction avec l'esprit et les principes d'une politique progressiste. On croit pallier une insuffisance démocratique en tournant le dos à la république universelle. L'universel est une arme contre les différences en tant qu'elles séparent et discriminent. L'histoire montre qu'on n'intègre jamais au nom de la différence, mais que, en revanche, c'est toujours en son nom qu'on exclut.»

C'est pour ces raisons fondatrices de la démocratie universelle que le groupe libéral refuse l'inscription de quotas féminins dans la loi, sous quelque forme que ce soit. C'est en son nom que je vous prie d'inviter, comme le Conseil fédéral, le peuple et les cantons à refuser l'initiative populaire sans lui opposer de contre-projet, ainsi qu'à refuser l'initiative parlementaire de la CIP-CN, qui ne doit pas être un contre-projet indirect.

Steinemann Walter (F, SG): Diese Initiativen werden auch von der Fraktion der Freiheits-Partei abgelehnt. Wir fragen uns allen Ernstes, wie dieser massive und unverhältnismässige Eingriff für eine reine Frauenförderungsmassnahme mit dem Gleichheitsartikel in der Verfassung vereinbart werden kann. Da sollen Parteien in die Pflicht genommen und Wähler bevormundet werden. Parteien wären nicht mehr frei in der Gestaltung bzw. bei der Besetzung der Wahllisten. Damit wird das Recht der an Parteiversammlungen Teilnehmenden tangiert, Wahllisten mit ihren oder anderen Nominierungen zu besetzen. Es ist unzulässig, in derart übermässiger Weise in die Wahlfreiheit einzugreifen, wie es mit dieser Vorschrift geplant wird.

Festgestellt haben dies schon andere: Das italienische und das französische Verfassungsgericht haben Wahllistenregelungen für verfassungswidrig erklärt. Sogar das Bundesgericht stellt fest, dass alle Massnahmen verboten sind, die eine paritätische Verteilung von politischen Funktionen auf die Geschlechter garantieren würden.

Die Vorlage, da bin ich mir sicher, entspricht bestimmt nicht dem Willen der Mehrheit des Volkes bzw. der Wähler. Es ist eine unnötige Aktivität, denn die Wähler haben heute schon die Möglichkeit, genügend Frauen zu wählen, wenn sie wol-

len. Es handelt sich hier um eine typische Politikervorlage: Obwohl sie chancenlos ist, meint man, einfach etwas machen zu müssen. Es ist ja heute nicht so, dass die Parteien keine Frauen auf die Listen nehmen wollen, sondern es stellt sich vielmehr das Problem, Frauen dafür zu gewinnen, obwohl man sie fast zwingt, ihren Namen auf eine Liste setzen zu lassen. Mit diesem System würde man nur Frust auslösen und Alibifrauen auf Listen produzieren. Es darf doch auch nicht so weit kommen, dass vom Staat dirigistisch verordnet wird, welche Geschlechterquote zu gelten habe.

Frau Bühlmann, ich habe Ihr Gezeter gehört; Sie haben sich aufgeregt, weil am letzten Sonntag in drei Kantonen Frauensitze verlorengegangen sind. – Ja, warum denn wohl? Weil Frauen Männer gewählt haben oder weil Männer bessere Kandidaten waren? Wollen Sie eigentlich mit Ihrem Engagement Frauen auf Listen prügeln oder einfach zwangsmässig gar unfähige Kandidatinnen aufstellen bzw. zur Wahl vorschlagen, nur weil sie Frauen sind? Das könnte doch nicht gut gehen, Frau Bühlmann! Das spottet doch jedes demokratischen Verständnisses, würde das Frauenimage schädigen und den geschätzten und engagierten Frauen in den Behörden schaden.

Präsentieren Sie fähige Frauen, die gewillt sind, die Aufgaben anzupacken! Ich garantiere Ihnen, dass diese gewählt werden. Das wird doch immer wieder bewiesen.

Bürger und Bürgerinnen aus meiner Umgebung, die ich auf dieses Thema angesprochen habe, empfinden die heutige Situation keinesfalls als Missstand und können Regelungen dieser Art nichts abgewinnen. Für sie ist die Gleichberechtigung schon heute gegeben. Alles andere wäre, wie schon gesagt, ein massiver Eingriff in die Wahlfreiheit, indem z. B. beim Rücktritt einer Ständerätin nur wieder eine Frau gewählt werden könnte.

Die Fraktion der Freiheits-Partei empfiehlt, die Volksinitiative und den beantragten Gegenentwurf der Minderheit I ebenso abzulehnen wie die parlamentarische Initiative der SPK-NR; dies schon deshalb, weil die Schweiz im Falle der Annahme der Volksinitiative das einzige Land Europas wäre, welches die Zusammensetzung seiner gewählten Behörden nach Massgabe des Geschlechtes bestimmen würde.

Antille Charles-Albert (R, VS): La question de la représentation des femmes au sein des parlements, qu'ils soient cantonaux ou nationaux, n'est pas nouvelle dans notre pays. Ce n'est pas la première fois non plus que nous avons l'occasion d'en débattre ensemble. Ah, ces fameux quotas! On les a tour à tour qualifiés d'injustes, de privilège inacceptable, voire d'injure à la démocratie.

D'emblée, je tiens à préciser une chose: contingenter les représentations politiques ne se justifie que dans des situations bien particulières, disons d'urgence ou d'extrême nécessité. Si l'on entend jouer le libre jeu de la concurrence idéologique et des rapports de force politiques dans un milieu normal, imposer un quota quelconque serait une hérésie. Si l'initiative populaire était adoptée, il pourrait arriver qu'un siège doive être attribué obligatoirement à quelqu'un qui a obtenu moins de voix qu'un candidat élu. Cela veut tout simplement dire qu'on bafoue la légalité des citoyens devant la loi.

Le groupe radical-démocratique vous propose de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales». Il vous propose de rejeter également la proposition de la minorité I (Gross Andreas) de contre-projet visant à fixer les quotas hommes/femmes pour les élections du Conseil national uniquement.

Pour que le débat démocratique soit le plus large possible, il faut que le maximum d'individus issus de tous les milieux puissent s'exprimer. Je dirai que c'est déjà le cas. Certes, il y a toutefois de fortes différences dans la notion d'expression: il y a celle qui consiste à dire tout simplement ce que l'on pense et à mettre un bulletin de vote dans l'urne; il y en a une autre, celle qui permet de dire haut et fort ses revendications devant un parterre d'élus du peuple. C'est une question de pouvoir, vous l'aurez compris. Ce pouvoir, les femmes le revendiquent pour elles. Là, j'ai peine à suivre.

Soucieuse cependant de promouvoir l'égalité effective des sexes, une minorité du groupe radical-démocratique soutient par contre le contre-projet indirect d'un quota d'hommes et de femmes pour les listes des candidats à l'élection du Conseil national. Le Conseil national avait approuvé ce contre-projet indirect à l'initiative populaire à la session d'automne 1998 (98.429), et la même minorité soutiendra cette solution aujourd'hui.

Par contre, je rajouterai que fixer des quotas à ce niveau ne saurait s'inscrire à long terme. Il s'agit plutôt d'une mesure provisoire. Une fois les quotas imposés et une juste représentation assurée, je ne vois aucune raison de les maintenir. Une des raisons qui, pour moi, me fait dire oui à la proposition de la majorité de la commission, c'est l'expérience personnelle dans les législatifs cantonaux et communaux, où l'on s'aperçoit que moins les femmes sont nombreuses sur une liste, moins elles seront nombreuses à être élues à l'arrivée. On peut aussi penser que les quotas de listes proposés auront des effets ciblés là où ces effets sont nécessaires.

En résumé, au nom du groupe radical-démocratique, je vous propose de suivre la proposition de la majorité de la commission au sujet de l'initiative populaire.

Une minorité du groupe radical-démocratique vous propose d'accepter le contre-projet de la majorité de la Commission des institutions politiques (99.403).

Detting Toni (R, SZ): Mein Vorredner, Herr Antille, hat bereits ausgeführt, warum die FDP-Fraktion sowohl die Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden» wie auch den direkten Gegenvorschlag, den Antrag der Minderheit I, auf Verfassungsstufe klar ablehnt.

Ich will hier nur nochmals kurz darauf hinweisen, dass neben rechtlichen Bedenken auch erhebliche politische Zweifel gegenüber jedem Quoteninstrumentarium, vor allem gegenüber den Ergebnisquoten, bestehen.

In der Tat hat unsere Partei die angemessene Vertretung der Frauen in den Behörden und Verwaltungen auf allen Stufen schon seit langer Zeit thematisiert und auch forciert. Insbesondere hat unsere Partei im Zusammenhang mit den bevorstehenden nationalen Wahlen vom kommenden 24. Oktober einen dringenden Appell an alle FDP-Kantonalparteien erlassen, bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Wahlen, namentlich bei der Listengestaltung, dem Postulat einer angemessenen Vertretung der Frauen besondere Priorität einzuräumen. Soweit sich bereits heute eine Bilanz ziehen lässt, ist dieser Appell denn auch auf fruchtbaren Boden gefallen. Viele Kantonalparteien haben nämlich beschlossen, die Zahl der Frauenkandidaturen auf den Listen zu erhöhen und gar reine Frauen- und Männerlisten aufzustellen.

Kurzum, Sie sehen, dass unsere Partei es mit der Frauenvertretung in den Behörden ernst meint. Als liberale und freiheitliche Partei setzt sie aber – wie könnte es anders sein? – auf freiwillige Massnahmen bzw. auf die Selbstverantwortung jener Personen, die für die Wahlen in den Kantonen zuständig sind. Die Mehrheit der FDP-Fraktion ist davon überzeugt, dass dieses Konzept mittel- und langfristig erfolgreicher sein und damit zu nachhaltigeren Ergebnissen als jede Quotenlösung führen wird.

Nun noch kurz ein Wort zur neuen parlamentarischen Initiative «Frauenmindestquoten für Nationalratswahllisten» der SPK-NR:

Die FDP-Fraktion spricht sich grossmehrheitlich gegen diese zweite Auflage der seinerzeit in diesem Rat bereits gutgeheissenen parlamentarischen Initiative aus und empfiehlt Ihnen, sich der Kommissionsminderheit Fischer-Hägglings anzuschliessen.

Diese Empfehlung der FDP-Fraktion resultiert vorab aus formalen Gründen. Wie bereits verschiedentlich dargestellt worden ist, wurde dem Ständerat bereits im vergangenen September eine – mit Ausnahme des Wirkungsbeginnes – Wort für Wort gleiche parlamentarische Initiative vorgelegt. Der Zweitrat hat die Behandlung dieser parlamentarischen Initiative zurückgestellt, bis die Stellungnahme des Nationalrates als Erstrat zur Volksinitiative erfolgt ist. Nachdem wir heute

über die Volksinitiative befinden, wird der Ständerat die Behandlung der ersten parlamentarischen Initiative wiederaufnehmen, und das Verfahren wird seinen normalen Lauf nehmen.

Wenn wir aber heute eine zweite, praktisch gleichlautende parlamentarische Initiative nachschieben, bedeutet dies eine klare Verletzung des Geschäftsverkehrsgesetzes, weil der Zweitrat nachher zwei gleichlautende parlamentarische Initiativen zu behandeln hätte.

Unsere Fraktion ist daher der dezidierten Auffassung, dass diese zweite Auflage der bereits beschlossenen parlamentarischen Initiative nicht nur nicht notwendig, sondern aus formalen Gründen auch nicht zugänglich ist. Tragen wir daher zur Hausordnung, dem Geschäftsverkehrsgesetz, Sorge, und verzichten wir hier auf eine unnötige politische Deklamation. Ich ersuche Sie namens der Mehrheit der FDP-Fraktion, gemäss dem Antrag der Kommissionsminderheit Fischer-Hägglings auf die Vorlage nicht einzutreten.

Gonseth Ruth (G, BL): Im Namen der grünen Fraktion möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit II (Bühlmann) zu unterstützen und somit Volk und Ständen die Quoten-Initiative zur Annahme zu empfehlen. Zusammen mit anderen grünen Frauen gehöre ich zu den Mitinitiantinnen dieser Initiative, und deshalb liegt sie mir auch ganz besonders am Herzen.

Gerechte Wahlsysteme fallen nicht vom Himmel, sondern müssen erkämpft werden. Es geht bei der Quoten-Initiative um eine gerechte Verteilung der Macht, und Macht wird bekanntlich nicht gerne und nicht widerstandslos abgegeben, das haben wir in den vielen emotionalen Gegenvoten der Männer jetzt zu hören bekommen. Die Quoten-Initiative verlangt eine paritätische Vertretung der Frauen in der Bundespolitik, damit bei allen wichtigen Entscheidungsfindungen frauenspezifische Sichtweisen und Anliegen gleichberechtigt in die Politik eingebracht werden können.

Schon 1918 bei der Einführung des Proporzwahlrechtes wurden ähnliche, scheinbar rationale Argumente vorgebracht, um die sinnvolle Änderung des Wahlrechtes zum Proporzwahlrecht zu bekämpfen. Von den Gegnern der Revision wurde damals wie heute ins Feld geführt, dass mit dem Proporz nicht mehr die fähigsten Männer des Landes ins Parlament gewählt würden, sondern bloss Parteienvertreter. Genau die gleichen Argumente spielen heute bei der Auseinandersetzung um die Frauenquote wieder: Es gehe nicht um das Geschlecht, sondern nur darum, dass die Besten gewählt würden – als ob wir in unserem Lande nicht genügend hochqualifizierte, gute Frauen hätten!

Bis 1971, weit länger als in unseren Nachbarstaaten, hat sich in der Schweizer Bundespolitik der uneingeschränkte, hundertprozentige Männerbonus halten können. Noch heute profitieren Männer davon, obwohl der Männerbonus bekanntlich nie als solcher erwähnt wird, weil er noch immer mehr oder weniger die Normalität darstellt. Wenn jetzt Männer Platz machen müssen, dann wird von Diskriminierung oder von «exclusion» – z. B. durch Herrn Beck – gesprochen. Das Pendant zu diesem hundertprozentigen Männerbonus war bis 1971 der hundertprozentige Frauenmalus, welcher die Frauen von der Bundespolitik kategorisch ausgeschlossen hat. Dieser Frauenmalus haftet den Frauen auch heute noch weit mehr an, als eben viele zugeben wollen, und dies, obwohl die Frauen mit grossen Anstrengungen und gegen viele Hindernisse diesen Frauenmalus abzustreifen versuchen. Leicht wird es den Frauen dabei nicht gemacht, denn nach wie vor werden männliche Machtmonopole auf vielfältige Art – durch Vereine, durch Verbände, durch die Wirtschaft, durch finanzielle Zuwendungen usw. – protektionistisch geschützt. Doch paradoxerweise werden heute einmal mehr die Frauen denunziert, weil sie angeblich vom Frauenbonus, von Frauenförderung, profitieren können. Das Geschlecht dürfe keine Rolle spielen, nur die Befähigung, dies wird ins Feld geführt, um den Vormarsch und den gerechten Anspruch der Frauen auf bessere Vertretung zu unterbinden. Potentielle Quotenfrauen werden mit diesem Titel zum voraus disqualifiziert, ja es wird ihnen damit gar oft der Garaus gemacht. Und

leider fürchten sich viele qualifizierte Frauen davor, unter einem solch Negativattribut gewählt zu werden.

Obwohl in der Schweizer Politik die Pfründe der Männer auch durch vielfältige Quoten, Proporzformeln, Zauberformeln usw. geregelt sind, wird nun bei der Forderung nach einer gerechten Frauenquote oder einem gerechten Frauenproporz der angebliche Wählerwille bemüht.

Herr Fritschi, kein Mann muss «ins Gras beißen». Bei der Frauenquote geht es um einen ganz transparenten Proporz, zusätzlich zu dem, den wir schon haben und welcher eben eine gerechte Vertretung der verschiedenen Parteien garantiert.

Die real existierende Geschlechterhierarchie zuungunsten der Frauen ist trotz Gleichstellungsartikel heute nach wie vor eine Realität, nicht nur in den politischen Gremien. Dies zu korrigieren ist seit 1981 Verfassungsauftrag. Die Verfassung verlangt nicht nur die formale, sondern die tatsächliche Gleichstellung.

Einen gangbaren Weg in Richtung auf diese tatsächliche Gleichstellung und auf eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden zeigt unsere Quoten-Initiative. Nehmen Sie Platz, Madame! Das heisst konkret auch immer: Machen Sie Platz, Monsieur! Und an diesem Punkt spätestens wird es eben ungemütlich, beginnen die Probleme. Hierarchien verändern und Macht abgeben: das macht Angst, ist beunruhigend, manchmal nicht nur für Männer, sondern auch für Frauen, welche diese Machtungleichheit sozusagen immer noch als Schicksal internalisiert haben.

Quoten machen deutlich, dass die Geschlechterverhältnisse veränderbar sind, und zwar nicht nur in der Politik; das scheint für viele ziemlich gefährlich zu sein. Nur so kann ich mir die scheinbar, ach, so rational begründete, aber doch eher emotionale Ablehnung von Quoten und den wohl kaum wirksamen Vorschlag der Kommissionsmehrheit erklären.

Im Namen der grünen Fraktion möchte ich Sie bitten, endlich einen wirksamen Schritt in Richtung faktische Gleichstellung zu tun, auch im Bereich der Bundespolitik, und die Initiative Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen.

Leu Josef (C, LU): Im Namen der CVP-Fraktion bitte ich Sie, im Sinne der Mehrheit der Kommission den Entwurf des Bundesrates zur sogenannten Quoten-Initiative zu unterstützen, also die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen und somit auch die Anträge der Minderheit I (Gross Andreas) und der Minderheit II (Bühlmann) abzulehnen.

Für unsere Haltung steht klar im Vordergrund, dass die Wahlfreiheit nicht in solch übermässiger Weise eingeschränkt werden darf. Die abgegebenen Stimmen von Bürgerinnen und Bürgern hätten, je nachdem, ob die Stimmen Kandidatinnen oder Kandidaten gegeben würden, nicht mehr dasselbe Gewicht. Gewählt wären somit nicht jene Personen, welche auf ihrer Liste die höchsten Stimmenzahlen erreicht hätten, sondern jene, welche nach den Regeln der Ergebnisquoten das richtige Geschlecht ausgewiesen hätten. Für die CVP-Fraktion sind daher solche Ergebnisquoten, welche den Wählerwillen massiv einschränken, problematisch.

Auf der anderen Seite findet sich unsere Fraktion auch nicht damit ab, die Quoten-Initiative als Maximalforderung einfach abzulehnen. Das Anliegen ist staats- und gesellschaftspolitisch zu wichtig. Wir sind der Auffassung, dass die Förderung der Frauen ins Pflichtenheft einer Partei gehört. Dabei geht es darum, die Chancen einer Wahl zu verbessern, nicht aber darum, eine Wahl im voraus zu garantieren.

In diesem Sinne scheint uns das Instrument der Listenquote, wie es heute mit dem Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Einführung von Frauenmindestquoten auf Nationalratswahlen als indirekter Gegenentwurf zur Diskussion steht, ein zweckmässiges und vertretbares Instrument zu sein. Warum? Es geht hier nicht um Sitzquoten bzw. um Ergebnisgarantien, sondern um eine Quote für Wahlvorschläge; diese soll für eine befristete Zeit verbindlich erklärt werden.

Fazit: Dieser Eingriff kann bei einer Güterabwägung zwischen der demokratischen Wahlfreiheit und dem Gebot der Repräsentativität sicher vertreten werden.

Namens der CVP-Fraktion bitte ich Sie, im Sinne der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission, den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Einführung von Frauenmindestquoten auf Nationalratswahllisten zu unterstützen.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion lehnt die Quoten-Initiative ab. Quoten sind ein Hilfsmittel, wenn sie aber zum Selbstzweck werden und sich verselbständigen, können sie sich als Bumerang erweisen. In diesem Sinne sehen wir diese Initiative.

Die von der Initiative verlangten Ergebnisquoten sind heute in mancher Hinsicht überholt. In einer Anfangsphase können sie als «Anschub» sinnvoll sein, um etwas Neues zu beginnen. Da kann man sich das als Ziel setzen. Dass sich die anzahlmässige Vertretung der Frauen im eidgenössischen Parlament steigert, ist nicht mit «Zwangsquotenfrauen» zu erreichen; Demokratie mit Rechenkünsteleien aufzumöbeln ist letztlich kontraproduktiv. Der Frauenanteil muss natürlich wachsen, und das geschieht auch; die Realität zeigt es: Auf Gemeindeebene hat dies begonnen; die angemessenen Frauenvertretungen sind vielerorts längst erreicht. Auf Kantonsebene können wir gleiches erkennen; sehen Sie nur die Vertreterinnen in den Regierungen!

Die neue Bundesverfassung ist mit Artikel 8 Absatz 3 über die tatsächliche Gleichstellung letztlich ein viel besseres Mittel als die vorliegende Quoten-Initiative. In dem Sinne kann Herr Bundesrat Koller auch ein wenig stolz sein, dass wir diesen Artikel in die Bundesverfassung aufgenommen haben. Frau sein an sich ist ein Qualitätsmerkmal, Frauen haben als Stimmberechtigte die Mehrheit, Frauen müssen nur Frauen überzeugen, dass sie Frauen wählen. Falls mit rechnerischen Mitteln ausserhalb des Proporz Frauen künstlich «gewählt» würden, gäbe das automatisch eine Kategorie «Quotenfrauen». Ist das wirklich das Ziel des Initiativkomitees? Eine solche Klassierung in Gewählte und Abgewählte ist demokratiefeindlich und reisst Gräben zwischen den Geschlechtern auf. Im übrigen ist dieser Umverteilungsmechanismus – bei den Grossratswahlen im Kanton Bern sehen wir, wie das funktioniert – in bezug auf die Parteienverteilung in verschiedenen Ämtern ein höchst problematisches Vorgehen.

Ein Wort zur parlamentarischen Initiative SPK-NR: Es ist eigentlich mehr ein symbolisches Zeichen, das wir setzen, wenn wir diese Initiative unterstützen. Das Rückzugsgefecht wird längstens von der Praxis überholt sein, wenn es wirksam wird. Die Vorschlagsquoten auf den Nationalratswahllisten im nächsten Jahrtausend sind für die Praxis kaum wirksam, haben aber im Hinblick auf die nächsten Wahlen im Herbst immerhin sehr wohl eine gewisse Signalwirkung. Vor diesem Hintergrund stimmt die LdU/EVP-Fraktion mit der Mehrheit der SPK.

Ein wenig belustigt kann man noch einen Blick auf den Ständerat bzw. auf die dorthin geschickte parlamentarische Initiative SPK-NR werfen. Die erste parlamentarische Initiative in dieser Sache – mit gleichem Wortlaut, mit Ausnahme einer Jahreszahl – ist dort hängig. Eine solche Situation gehört aber wohl zum Zweikammersystem und zur demokratischen Auseinandersetzung. Es ist auch aus unserer Sicht zu hoffen und anzunehmen, dass die ältere parlamentarische Initiative vom Ständerat still in den «Papierkorb» geworfen wird.

Wir unterstützen also die parlamentarische Initiative SPK-NR als kleines Zeichen im Hinblick auf eine sinnvolle Parteienauswahl, die auch in Zukunft notwendig ist.

Geiser Barbara (S, BE): Herren Fehr und Zwygart, ich freue mich sehr, mit Ihnen als Quotenfrau zu reden. Ich würde nämlich nie hier am Mikrophon stehen, wenn es nicht Quoten gäbe. Ich bin ganz klar eine Quotenfrau – als Folge der Nichtwahl von Liliane Uchtenhagen zur Bundesrätin. Damals war diese Nichtwahl ein Skandal. Für uns war sie aber auch die Chance, uns zu überlegen, welche Mittel wir einsetzen sollten. Das war in einer kleinen Sektion der SP Bern-Stadt. Seither kandidiere ich ununterbrochen auf Wahllisten mit Quoten. Auch jetzt bin ich Kandidatin der SP-Frauenliste des Kantons Bern.

Ich weiss aber, nachdem ich jahrelang nie gewählt worden bin, dass ich inzwischen glanzvolle Resultate erreicht habe, weil die Wählerinnen und Wähler entdeckt haben, dass ich ja auch noch sachpolitische Arbeit geleistet habe und vielleicht, was weiss ich, so schlecht gar nicht bin. Mindestens vertraue ich meinen Wählerinnen und Wählern, dass dies der Grund ist, dass sie mir die Stimme geben – oder eben auch nicht! Herr Steinemann hat Angst vor unfähigen Frauen. 123 Jahre hat die Demokratie überlebt mit fähigen, aber sicher auch mit weniger fähigen oder gar unfähigen Männern. Quoten bringen uns noch mehr Frauen. Sie bringen uns ganz sicher viele fähige Frauen. Wir kennen sie ja weitgehend schon ohne Quoten. Quoten bringen uns vielleicht selten einmal auch weniger fähige Frauen oder gar unfähige. Das ist ein Menschenrecht für Frauen und Männer. Das ist halt auch demokratisch. Frau allein, da gehe ich mit Herrn Zwygart nicht einig, macht noch keine Qualität aus.

Die Quote ist eine Frage der Gerechtigkeit. Wir wissen es: Es gibt mehr Frauen in der Bevölkerung als Männer. In der Schule haben wir gelernt, dass das Parlament die Vertretung des Volkes ist. Nun, aber wo ist denn das Volk hier vertreten? Ich brauche die Zahlen nicht zu wiederholen.

Es wird immer wieder von Wahlfreiheit gesprochen. Sie ist, das ist eine Tatsache, schon heute eingeschränkt; denn wir wählen ja bekanntlich entsprechend der Wohnbevölkerung, entsprechend den Parteien, wir wählen nach Wahlkreisen, nach Kantonen und auch nach Sprachen. Und kein Mensch käme auf die Idee zu sagen, dass unser Regierungspräsident in Bern, Herr Mario Annoni – er hat den Sitz des Berner Juras inne –, oder etwa Herr Bundesrat Cotti Quotenmänner seien. Das sind Kriterien, und es geht heute einfach um ein einziges Kriterium mehr: das Kriterium Geschlecht.

Herr Bundesrat Koller, Sie bekämpfen diese Initiative. Aber Sie erinnern sich doch: Sie würden nicht hier sitzen, wenn Sie vor Jahren nicht «durch einige Hände» im Rahmen der Landsgemeinde gewählt worden wären. Es brauchte vielleicht ein paar hundert. Ich weiss die Zahlen nicht, weil nicht ausgezählt wird. Ich war oft als Gast an der Landsgemeinde. Ich selber bin mit über 52 000 Stimmen nicht gewählt worden, und ich muss sagen: Ich finde das gut so. Das ist eben Proporz.

Kein Mensch käme auf die Idee, zwischen Herrn Bundesrat Koller und mir Kategorien von Bürgerinnen und Bürgern zu machen. Das ist einfach so, das ist Demokratie.

Es wird immer wieder gesagt, der Anteil der Frauen nehme automatisch zu, es brauche dieses Instrument nicht. Das ist wahr, aber – wir haben es gerade am letzten Wochenende erlebt – der Frauenanteil nimmt eben nicht linear zu. Immer wieder gibt es Rückschritte.

Ich habe eine wissenschaftlich nicht erhebliche Rechnung gemacht: Wenn wir davon ausgehen, dass im Nationalrat bei jeder Wahl im Durchschnitt der Frauenanteil um drei bis vier Prozentpunkte zunimmt, dauert die ganze Geschichte bis ins Jahr 2027. Dann etwa wären es zur Hälfte Frauen und zur Hälfte Männer. Das geht mir zu lange. Das ist eine ganze Generation. Ich möchte die gerechte Vertretung der Frauen selber noch erleben.

Die Abstimmung von Bern ist erwähnt worden. Ich bin schuld daran, dass diese Abstimmung stattgefunden hat. Ich habe im Stadtparlament eine entsprechende Motion eingereicht, und ich muss sagen: Ich habe mich riesig gefreut, dass das Stadtparlament dieser Motion zugestimmt hat, denn das war die Voraussetzung dafür, dass das Volk abstimmen konnte. Ja, es stimmt: Nur 32 Prozent der Wähler haben mit Ja gestimmt. Aber wir wissen, dass in unserem Land eine Initiative nie – in keiner Gemeinde und in keinem Kanton – beim ersten Anlauf Erfolg hat.

Erfolgreich aber war diese Abstimmung deshalb, weil nicht nur in der Stadt Bern, sondern im ganzen Land über die Situation der Frau eine intensive Debatte geführt wurde, und zwar über die politische Repräsentation hinaus.

Ein Wort zu den Quoten auf den Wahllisten. Wir wissen: Eine höhere Präsenz der Frauen auf den Wahllisten genügt nicht, die Frauen werden deswegen nicht automatisch verstärkt gewählt. All die bekannten Massnahmen wie das Kumulieren,

das Voranstellen, das Ändern der Reihenfolge, die Frauenlisten und die Listenverbindungen: sie allein genügen nicht. Als Frau, die in Sachen Quoten auf Wahllisten wirklich erfahren ist, sage ich: Jede Wahlkampagne braucht auch noch eine spezielle Frauenwahlkampagne. Das braucht viel Energie, viel Phantasie, viel Zeit und viel Geld. Und warum braucht es die Quoten? Ich will, dass die Frauen die Gerechtigkeit haben, sich ausschliesslich auf sachpolitische Fragen zu konzentrieren. Wir kennen die Doppelbelastung der Frauen. Sie ist hinlänglich bekannt, die doppelte Belastung der Frauen im Erwerbs- und Familienleben. Wir haben aber auch eine politische Doppelbelastung. Wir machen seriöse politische und sachpolitische Arbeit, aber gleichzeitig müssen wir neben der klassischen Wahlkampagne immer noch die Frauenwahlkampagne führen; und das ist nicht gerecht. Als Mitglied des Initiativkomitees möchte auch ich Ihnen Zustimmung zur Initiative empfehlen.

Vallender Dorle (R, AR): Die Volksinitiative basiert auf dem Leitbild der Geschlechterparität. Durch konsequenten Ausschluss der Männer bei den nächsten Wahlen soll erreicht werden, dass Frauen quasi paritätisch in den politischen Behörden unseres Staates vertreten sind. Wenngleich es sicher zu begreifen ist, dass viele Frauen und auch Männer enttäuscht darüber sind, dass es so viel Zeit braucht, bis mehr Frauen politisch aktiv sind, müssen gegenüber dieser Initiative gewichtige Vorbehalte angebracht werden.

1. Eine einseitige Bevorzugung von Frauen bis zur Erreichung einer bestimmten Frauenquote steht im Widerspruch zur absoluten Gleichbehandlung der Geschlechter. Man stellt ein Kriterium in den Vordergrund, nämlich das Kriterium des Geschlechtes, das wir Frauen selber immer abgelehnt haben.

2. Dem Paritätsmodell werden alle anderen Grundrechte untergeordnet. Eine fixe Quotenregelung verletzt das aktive Wahlrecht von Frauen und Männern, indem die Wahlfreiheit massiv eingeschränkt wird: Man kann nur zwischen Frauen wählen, bis eine bestimmte Frauenquote erreicht ist.

3. Die Initiative verletzt auch das passive Wahlrecht der Männer. Dagegen wird regelmässig vorgebracht, so sei es uns Frauen jahrzehntelang gegangen. Das stimmt schon. Aber es darf nicht übersehen werden, dass die Grundrechte Individualrechte sind. Sie gelten jetzt und in der Zukunft, und wir dürfen die Männer jetzt nicht als Gruppe dafür bestrafen, dass Generationen vor ihnen uns das aktive und passive Wahlrecht so lange verwehrt haben.

4. Die Initiative bezeichnet dieses Paritätsmodell als gerecht. Warum eigentlich? Was soll daran gerecht sein, dass in Zukunft Männer «verhindert» werden? Was soll an einer Initiative gerecht sein, die über die einseitige Bevorzugung von Frauen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dazu zwingt, ein bestimmtes gesellschaftspolitisches Leitbild zu verwirklichen? Wer sagt denn, dass die gesamte Aktivbürgerschaft eines Kantons z. B. nach diesem Modell vertreten sein möchte und muss?

5. Die Initiative basiert auf einem wesentlichen Irrtum: Sie verwechselt Chancengleichheit mit rigoroser Ergebnisgleichheit, und dies erst noch auf Dauer. Zu fordern ist, dass Frauen und Männer die genau gleichen Chancen haben, gewählt zu werden. Um diese Chancengleichheit herbeizuführen, kann es auch notwendig sein, Frauen vorübergehend besonders zu fördern. Natürlich bezwecken solche Fördermassnahmen andere Ergebnisse. Solche Fördermassnahmen können sogar weiter gehen, als es zur Herstellung der Chancengleichheit vordergründig nötig zu sein scheint. Das allein macht sie noch nicht verfassungswidrig. Dagegen sind diejenigen Fördermassnahmen verfassungswidrig, die den Grundsatz der Verhältnismässigkeit grob verletzen.

Genau daran krankt aber die vorliegende Initiative. Sie will die Rechte der Männer auf Dauer aushebeln. Sie ist energisch abzulehnen.

Hingegen verdient die Quotenregelung für die Nationalratswahllisten die volle Unterstützung, denn sie entspricht einer Frauenfördermassnahme auf Zeit, die im Einklang mit den Grundrechten steht.

Rennewald Jean-Claude (S, JU): Ce n'est pas sans hésiter que j'ai décidé d'apporter mon soutien à l'initiative populaire «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales» que nous examinons aujourd'hui. Hésitation provoquée par certains débats qui se déroulent chez nos voisins français et au cours desquels des intellectuelles, comme Elisabeth Badinter, s'opposent au principe de la parité au nom de l'universalité des valeurs contenues dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui fonde la République. Ces intellectuelles considèrent que la parité ou les quotas risquent de mettre la République en péril, du fait qu'ils vont contribuer à instaurer une société fondée non plus sur la citoyenneté, mais sur un certain nombre de communautés juxtaposées, car après les femmes, on verra tour à tour les moins de 25 ans, les homosexuels, les immigrés, les Bretons ou encore les Appenzellois demander la parité au sein des institutions politiques.

En vérité, cette argumentation ne tient pas. En effet, deux siècles d'universalisme n'ont pas permis de sortir d'une situation humiliante qui conduit de fait à l'exclusion des femmes: exclusion économique, sociale, culturelle et bien sûr politique. Exclusion qui se manifeste par de plus grandes difficultés d'accès aux responsabilités économiques et politiques, par un degré de formation moyen moins important, par des salaires inférieurs de 30 pour cent à ceux des hommes, ou encore par une exposition plus grande à la précarité et au chômage. C'est dire que ceux qui s'opposent aux quotas, au nom des lois de la République, s'inspirent essentiellement de cette fameuse maxime d'Anatole France, «cette majestueuse égalité devant la loi qui permet aux riches comme aux pauvres de dormir la nuit sous les ponts». C'est dire aussi qu'avec la domination sociale, la domination sexuelle en termes socioculturels est l'une des principales oppressions qui se manifestent au sein de notre société.

La deuxième raison qui me conduit à soutenir l'initiative populaire réside dans le fait que la Suisse est un pays de quotas. Le fait que le Jura resté bernois ait droit à un siège au Gouvernement bernois est un quota; l'octroi d'au moins un siège à chaque canton pour les élections au Conseil national est un quota; le fait qu'un conseiller aux Etats appenzellois ou uranais a le même pouvoir qu'un conseiller aux Etats zurichois, vaudois ou genevois est encore un autre quota. Tous ces exemples contredisent au plus haut point celui qui a dit un jour qu'il ne connaissait qu'une forme de quota, c'est-à-dire les quotas laitiers.

Le Conseil fédéral le reconnaît implicitement dans son message, mais il ajoute aussitôt que les garanties qui assurent aux cantons une représentation minimale dans les autorités ont des origines historiques qui puisent leurs racines dans le fédéralisme. C'est possible, mais je dois aussi déduire de telles affirmations que, pour le Conseil fédéral, quelque milliers d'hommes appenzellois ont plus de valeur que plusieurs centaines de milliers de femmes zurichoises, vaudoises ou genevoises, et cela n'est pas admissible.

Enfin, je motive mon soutien à l'initiative populaire parce que la sous-représentation des femmes dans les instances politiques suisses est l'expression d'un mal beaucoup plus profond. Le Conseil fédéral nous dit, par exemple, qu'en Hollande et dans les pays nordiques, où les femmes sont en meilleure position sur le plan politique, il n'existe pas de quotas. C'est vrai, mais il faut préciser que cette position découle en bonne partie du fait que, dans ces pays, la libération sociale des femmes est bien plus avancée qu'ici. Elles ont bien sûr eu le droit de vote bien avant les femmes suisses, et elles ont une assurance-maternité depuis bien longtemps. Mais ces pays connaissent aussi le congé parental, des crèches plus nombreuses et de meilleure qualité, une organisation du travail plus propice à une meilleure répartition des tâches entre hommes et femmes. Enfin, dans ces pays, la durée du travail est moins longue que chez nous. Dès lors, tant que nous n'aurons pas atteint ce degré de libération sociale, pour les femmes comme pour les hommes, la mise en oeuvre de quotas nous paraît incontournable.

J'aimerais enfin dire aux hommes qui ont peur de cette initiative, qu'ils n'ont pas trop de souci à se faire. En effet, grâce

au fifty-fifty que préconise l'initiative, ils ne se retrouveront jamais dans la situation que les femmes connaissent depuis des décennies, pour ne pas dire des siècles et des millénaires.

Je vous invite, par conséquent, à soutenir l'initiative populaire, ou du moins le contre-projet de la minorité I.

Teuscher Franziska (G, BE): Gestern haben wir uns von einem Quotenmann verabschiedet. Erinnern Sie sich? Wir haben uns nämlich von Bundesrat Cotti als Tessiner und CVP-Vertreter verabschiedet. Er ist gleich ein zweifacher Quotenmann; Barbara Geiser hat das bereits vorhin erwähnt. Das Quotenmandat des Berner Regierungsrates Mario Annoni ist sogar in der kantonalbernerischen Verfassung verankert. Hier heisst es nämlich, dass der Berner Jura einen Sitz im Regierungsrat hat. Die Schweiz ist das Quotenland par excellence. Das Proporzsystem garantiert, dass Minderheiten eingeschlossen werden. Der Ständerat ist ein Kantonsquotengremium.

Sie werden jetzt vielleicht sagen, das hätten wir schon x-mal gehört, aber ich bin davon überzeugt: Wir müssen dieselbe Sache halt zehnmal, ja sogar hundertmal sagen, denn sonst geht sie offenbar nicht in die Köpfe der Herren hier in diesem Saal hinein, wie mir die Debatte bisher gezeigt hat.

Die Schweiz hat es in der Vergangenheit geschafft, Minderheiten zu integrieren. Das ist gut so. Einzig bei der Beteiligung der Frauen in der Politik klappt die Integration bis heute nicht. Bis 1971 galt in der Schweiz eine Hundert-Prozent-Männerquote. Diese lange Alleinherrschaft der Männer hat bis heute ihre Auswirkungen. Für mich ist es eine Frage der Gerechtigkeit, dass Frauen gleichberechtigt an der Politik teilnehmen. Seit 1971 ist der Frauenanteil stetig gestiegen, in 28 Jahren von 0 Prozent bis auf heute rund 24,5 Prozent im Nationalrat und auf 15 Prozent im Ständerat. Wenn es im gleichen Tempo weitergehen würde, wäre das Parlament im besten Fall irgendwann weit im neuen Jahrtausend gleichmässig mit Frauen und Männern besetzt. Die Frauenpräsenz nimmt aber nicht einfach von selber zu, wie dies die Wahlergebnisse vom letzten Sonntag deutlich gezeigt haben. In Zürich sank der Anteil der Frauen im Kantonsrat von 26,6 auf 25 Prozent, in Luzern von 33 auf 29 Prozent, im Tessin von 14 auf 10 Prozent.

Herr Fehr hat vorhin die enorm hohe Steigerungsrate von 50 Prozent Frauen bei der SVP in Zürich erwähnt. Es gilt, diese Zahl zu hinterfragen. Die SVP ist neu mit 4 Frauen gegenüber 60 Sitzen im Zürcher Kantonsrat vertreten, das entspricht einer 6-Prozent-Vertretung. In diesem Fall, Herr Fehr, würde ich eher schweigen, denn dieser Anteil ist beschämend tief. Sie sagten, Frauen in der SVP hätten Quoten nicht nötig. Ich bin überzeugt: Die SVP hat im Kanton Zürich nicht nur 4 qualifizierte Frauen gegenüber 56 qualifizierten Männern!

Chiara Simoneschi-Cortesi, Präsidentin der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen und CVP-Kantonsrätin im Tessin, sagte nach dem Wahlergebnis vom letzten Sonntag: «Ich bin ob dem Ergebnis erschrocken, es ist ein Debakel.» Wahrlich, ein Debakel, aber der beste Beweis dafür, dass es Quoten braucht! Die Quoten-Initiative ist ein effizientes Instrument, um den Frauen in der Politik gleichwertig Gehör zu verschaffen wie den Männern. Die Quoten-Initiative fordert nur eine angemessene Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden; Quotenregelungen bedeuten keine Bevorzugungen, sondern sichern Frauen gleiche Wahlchancen – ein völlig legitimer Anspruch.

Von Ihnen ist heute politischer Wille gefragt; den Beteuerungen – «ja, wir setzen uns für die Frauenförderung ein» usw. – müssen endlich Taten folgen. Ich kann Ihnen ein sehr wirksames Mittel empfehlen, welches mit hundertprozentiger Sicherheit zum Erfolg führen wird: die Quoten-Initiative. Denn nur damit werden Frauen sicher auch gewählt. Der Vorschlag der Listenquote, wie sie die Kommissionsmehrheit verlangt, ist ein Mittel, das wenig Erfolg verspricht. 1995 kandidierten bereits 35 Prozent Frauen für das eidgenössische Parlament, gewählt wurden hingegen nur 21,5 Prozent. Heute geht es um die Grundsatzfrage, wie die politische Macht zwi-

schen Frauen und Männern verteilt wird; es geht um die Teilnahme an der Macht. Daher schliesse ich mein Votum in Anlehnung an die überall akzeptierte Integration der lateinischen Schweiz: moitié-moitié, Monsieur!

Genner Ruth (G, ZH): Beide Geschlechter gleich zu behandeln bedeutet, Gleichstellungspolitik umzusetzen, wahrzumachen. Das Gleichstellungsprinzip ist im schweizerischen Recht erst seit 1981 verankert. Während mehr als 120 Jahren dieses Bundesstaates erlebten wir eine reine Form von Männerbünden. Während vielen Jahrzehnten, Herr Fritschi, gab es nichts anderes als einen Wahlstopp für Frauen. Interessant ist nur, dass gerade und insbesondere Männerbünde die Quote als wichtiges Gestaltungsmittel ihrer Strukturen einsetzen. Quoten dienen und dienen im schweizerischen Bundesstaat als Integrationsinstrument. Sie haben sich in dieser Form zur Einbindung z. B. der verschiedenen Sprachregionen bewährt. Die institutionelle Quote als Möglichkeit der Gestaltung von Strukturen ist also bekannt und akzeptiert – und das als Ergebnisquote und nicht als irgendwelche Vorstellungen im Kopf.

Allein bei Frauenquoten kommen wir nun auf Neuland. Das traditionelle Instrument für angemessene Vertretungen gilt sehr verbreitet in den politischen Institutionen. Wir möchten dieses wirksame Instrument nun auch für die Frauenvertretung einführen. Es ist durchaus möglich, dass für gewisse Gremien die Quote nicht mehr angewendet werden muss, z. B. im Zürcher Regierungsrat – um so besser! Aber wenn wir sehen, dass im Zürcher Kantonsrat die SVP einen Drittel der Vertretung stellt und dort drin nur 5 Prozent Frauen vertreten sind, dann ist es ganz klar, dass Frauenquoten wichtig und notwendig sind.

Es ist eine Notwendigkeit, Frau Ducrot, dass wir auch in die Kantone hineinstrahlen; wir können nicht nur sagen: Ja, es hat jetzt schon so viele Frauen hier im Nationalrat, 50 Frauen. Wir haben andere Orte in unserem Staatswesen, wo ein entsprechender Frauenanteil genauso wichtig sein wird.

Grundsätzlich ist festzustellen: Die Forderung nach Quoten kommt aus einer Position der institutionellen Schwäche heraus. Dass diese Forderung bei den Starken, bei den Mächtigen, ankommt, ist nicht zu erwarten – im Gegenteil; wir machen uns darüber keine Illusionen. Wenn die Mächtigen nämlich dem Instrument der Quoten zustimmen, bedeutet ihre Zustimmung nicht einfach ein Entgegenkommen, sondern ein Einverständnis zu einer Veränderung und letztlich sogar zu Reformen.

Wenn heute Quoten für Frauen eingeführt werden, dann zeigen sie Auswirkungen, nämlich gewünschte Auswirkungen dergestalt, dass Frauen an der Macht, an den Entscheidungsprozessen, partizipieren können. Entsprechend der geschichtlichen Entwicklung sind politische Ämter während Jahrzehnten von Männern geprägt, gestaltet und wahrgenommen worden. Noch immer haben diese Ämter ein entsprechend männliches Profil und sind in ihrer Ausgestaltung auf männliche Biographien zugeschnitten. Nebst der Einführung von Frauenquoten ist deshalb der Umbau der Ämter für eine selbstverständliche Mitbeteiligung der Frauen entscheidend.

Die vorliegende Volksinitiative will nicht nur politische Quoten – schon gar nicht nur auf den Nationalrat beschränkt! –; sie verlangt eine angemessene, eine ausgewogene Vertretung der Frauen in den Verwaltungszweigen, in den Regiebetrieben und an den Hochschulen. Der Beschluss betreffend Frauenquoten in der Arbeitswelt der staatlichen Institutionen ist deshalb bedeutsam, weil der Staat gegenüber der Arbeitswelt der Wirtschaft eine Vorbildfunktion übernehmen muss. Das Anliegen der Frauenquoten im Arbeitsbereich ist wesentlich von gesellschaftlichen Vorstellungen einer erstrebenswerten künftigen Aufteilung der Arbeit zwischen Männern und Frauen geprägt. Wie sollen die bezahlte und die unbezahlte Arbeit zwischen den Geschlechtern verteilt werden? Wie schaffen wir die Voraussetzungen dafür, dass insbesondere die Männer ihren Teil der Arbeit im privaten Sektor leisten können? Auch in der Arbeitswelt brauchen wir einen Umbau der Stellenprofile und der Arbeitsbedingungen für

Frauen und Männer – neben der Einführung von Quoten! Analog der Forderung nach dem Umbau der Ämter ist in der Arbeitswelt frauenspezifischen Anliegen entgegenzukommen. Grundsätzlich haben Frauen gute Ausbildungschancen, nicht aber gleich gute Entwicklungsmöglichkeiten im Beruf oder Weiterbildungschancen. Strukturen, welche es ermöglichen, Beruf und Familie zu vereinbaren, sind rar oder oft der privaten Initiative überlassen.

Geben wir den Männern eine Chance, und fördern wir die Männermöglichkeiten im privaten Sektor, ganz nach der Devise: Frauen, macht Platz am Herd, die Männer wollen ran! Wenn es nicht die Männer dieses Hauses sind, dann ist es eine grosse Zahl der Männer ausserhalb dieser Institution. Beginnen wir im staatlichen Arbeitssektor, und stimmen wir der Quoten-Initiative zu! Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit II zu unterstützen.

Goll Christine (S, ZH): Standesquoten, Kantonsteilquoten, Sprachquoten, Parteiquoten: die Schweizer Demokratie kennt das Quotensystem bereits, und auch die Geschlechterquote ist längst keine Unbekannte mehr. Wer weiss, geschätzte Herren Parlamentarier, vielleicht sind Sie bald froh und wünschen sich die Männerquote herbei!

Meine Herren, die Machtverhältnisse in Bern sind doch glasklar. Nahezu vier Fünftel der Sitze werden von Frauen besetzt, nicht nur in der Wirtschaft, auch in der Politik besitzen Frauen die Definitions- und Entscheidungsmacht. Sie wissen es, und speziell Sie vielleicht auch, Herr Fritschi: die Krise der neunziger Jahre wurde auf Kosten der Männer saniert. Männer sind Doppelverlierer, denn sie wurden nicht nur zuerst entlassen, sondern sie müssen auch noch die Auswirkungen der heutigen Sparpolitik ausbaden.

Auch das wissen Sie, meine Herren – vielleicht weiss das speziell Herr Leu: Ihm sollte bekannt sein, dass alle bisherigen Armutsstudien in Zürich, Genf, Bern, Basel, Neuenburg und anderswo zum selben Schluss kommen: Alleinerziehende Männer gehören zu der am stärksten von Armut bedrohten und betroffenen Bevölkerungsgruppe. Zudem, geschätzte Männer, speziell geschätzter Herr Bundesrat Koller: Auch für Sie ist es doch unerträglich, dass die gesellschaftlich notwendige, aber unbezahlte Arbeit wie die Freiwilligenarbeit, die Betreuungsarbeit in der Familie, auch die Nachbarschaftshilfe, dass all diese Gratisarbeit immer noch fast ausschliesslich von Männern geleistet wird. Wenn all diese Gratisarbeit, die Männer heute leisten, mit eingerechnet würde, wäre das Bruttosozialprodukt in diesem Land mindestens doppelt so hoch. Männer setzen sich seit langem für ausserhäusliche eltern- und kindergerechte Betreuungsmodelle von Kindern ein; sie verlangen unermüdlich sozial abgesicherte Teilzeitstellen. Männer wollen Arbeit, Geld, Macht und Zeit umverteilen; sie fordern eine gerechte demokratische Vertretung in der Politik. Männer fordern schon ewig lange die ihnen zustehenden Rechte und werden von uns, den Frauen, immer wieder nur an ihre Pflichten erinnert.

Geschätzte Herren Nationalräte, Herr Bundesrat: Denken Sie doch zur Abwechslung wieder einmal mit umgekehrten Vorzeichen! Dadurch werden die herrschenden Machtverhältnisse entlarvt.

Es gibt verschiedene Instrumente zur Veränderung dieser Herrschaftsverhältnisse: Ein solches Instrument heisst Quotenregelung. Vielleicht haben Sie es bereits vergessen, aber die Entstehung der Volksinitiative, über die hier debattiert wird, ist kein Zufall. Im März 1993 standen Tausende auf dem Platz vor diesem Haus und gaben ihrer Wut und Enttäuschung, aber auch ihrem Mut und ihrer Kraft Ausdruck. Viele Herren hier in diesem Saal ärgerten sich damals, als der Souverän vor der Türe stand – wie es Frau Stamm seinerzeit ausdrückte.

Ich unterstütze die Quoten-Initiative als ein Mittel zur Veränderung, weil durch öffentliche Diskussionen das Bewusstsein weiterer Kreise der Bevölkerung verändert wird. Ich unterstütze diese Initiative, weil sie das Selbstbewusstsein von Frauen stärkt, wenn sie sich für das berechtigte Anliegen politisch engagieren. Ich unterstütze diese Initiative, weil mit Quotenregelungen mehr Frauen auf politische Entscheide

Einfluss nehmen und damit die Politik verändern und die politische Kultur in diesem Lande mitbestimmen können.

Ich unterstütze diese Initiative nicht zuletzt auch deshalb, weil wir damit aufzeigen können, dass es auch Unterschiede zwischen Politikerinnen gibt. Frauen wollen nicht die besseren Männer werden. Männer sind auch nicht in jedem Fall die schlechteren Politiker, aber als Politikerinnen sind sie denkbar ungeeignet.

Es geht längst nicht mehr um die Teilnahme von Frauen an der Politik. Es geht um eine demokratische Teilhabe. Es geht um die Durchsetzung eines Rechtes. Quoten bevorzugen Frauen nicht einfach, sondern sie tragen dazu bei, Frauen überhaupt zu berücksichtigen.

Die Volksinitiative, über die wir heute befinden, weist in die richtige Richtung. Meine Herren Nationalräte: Mit den Frauen ist zu rechnen, und ich lade Sie hiermit ein, diese Volksinitiative zu unterstützen. Ihr Leben gewinnt damit an Vielfalt, und Sie müssen Ihr Leben nicht mehr nur auf den Bereich der Politik reduzieren.

Steffen Hans (F, ZH): Wir Schweizer Demokraten teilen die Haltung des Bundesrates zu den beiden hier behandelten Geschäften. Das ist ein Zeichen dafür, dass wir durchaus bereit sind, vernünftige Entwürfe des Bundesrates mitzutragen. Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat in seiner Botschaft zur Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden» zum Schluss kommt, die Initiative sei ohne Gegenvorschlag abzulehnen. In seiner früheren Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative «Frauenquoten für Nationalratswahllisten» bestätigte er seine Haltung, wonach auf einen direkten oder indirekten Gegenentwurf zum Volksbegehren zu verzichten sei. Neuerdings wehrt er sich allerdings nicht mehr gegen die parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission, sollten die beiden Räte diese Regelung für die Wahlen 2003 und 2007 vorsehen. Wir sagen zu beiden Vorlagen nein.

Zur Begründung unserer Haltung: Beginnen wir mit einem Rechtsvergleich. Wir blicken über die Grenze und beobachten die Verhältnisse in Europa: Ausser Belgien kennt keiner der umliegenden europäischen Staaten eine gesetzliche Regelung über die Förderung einer ausgeglicheneren Vertretung von Männern und Frauen auf Wahllisten. Die nordischen Staaten haben vergleichsweise hohe Frauenanteile im Parlament, was aber nicht durch Zwang – wie das hier jetzt erwartet wird –, sondern mit Empfehlungen, Kampagnen und Eigeninitiativen der Parteien erreicht wurde.

Wie hat sich der Europarat zu diesem Thema geäussert? In seinen Empfehlungen fehlt das Mittel der Quotenregelung zur Erreichung des Zieles einer tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau. Wir müssen also feststellen, dass sich das beabsichtigte Vorgehen der Initianten und der SPK nicht auf eine vergleichbare Praxis unserer Nachbarstaaten abstützen lässt.

Lassen Sie mich noch einige spezielle Feststellungen anfügen: Die Parteien – das wurde hier schon gesagt –, auch die Frauen in diesen Parteien, welche die vorgeschlagenen Massnahmen befürworten werden, haben es schliesslich in der Hand, ihre Wahllisten 1999 so zu gestalten, dass der gewünschte Frauenanteil erreicht oder sogar überschritten wird.

Weil sich bei bestimmten Parteien sehr oft gar keine Frauen für eine Nationalratskandidatur finden lassen, müsste zur Erreichung der vorgeschlagenen Quote zum Mittel des Kumulierens gegriffen werden. Nun wissen Sie, dass kumulierte Kandidaten a priori bevorzugt werden. Um eine solche Bevorzugung von kumulierten Frauen zu verhindern, müssten alle Kandidatinnen und Kandidaten auf der Liste kumuliert werden, was ein wahlpolitischer Unsinn ist. Kleine Kantone mit weniger als fünf Sitzen im Nationalrat haben sich gegen die vorgeschlagene Quotenregelung auf den Nationalratswahllisten ausgesprochen, denn dort wird der Spielraum für die Listenplätze völlig eingeschränkt.

Noch eine Bemerkung zu allfälligen wirtschaftlichen Auswirkungen. Wer erfolgreiche Leistungen erbringen muss – das gilt jetzt insbesondere für die früheren Regiebetriebe des

Bundes, die teilweise oder ganz privatisiert wurden und in der Initiative erwähnt sind –, dem darf im Personalbereich die Auslese der besten Frauen oder der besten Männer durch solche Zwangsmassnahmen nicht eingeschränkt werden. Wie vertragen sich aber die Vorschläge mit der Verfassung? Meiner Meinung nach sind Quotenregelungen verfassungswidrig, und zwar weil sie eine am Kriterium des Geschlechtes anknüpfende Bevorzugung von Frauen bewirken, den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf Gleichbehandlung einschränken sowie das passive Wahlrecht und die Vereinsfreiheit tangieren. Der freiheitliche Staat erreicht politische Ziele ohne Zwang und ohne zeitliche Beschränkung der verfassungsmässigen Grundrechte. Ich bitte Sie, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und die parlamentarische Initiative SPK-NR abzulehnen.

von Felten Margrith (G, BS): Als Mitglied des Initiativkomitees der eidgenössischen Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden», kurz Quoten-Initiative, bitte ich Sie, diese Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen.

Nach Abschaffung des Männerstimmrechtes zugunsten des allgemeinen Erwachsenenstimmrechtes im Jahre 1971 hätten die Chancen von Männern auf ein öffentliches Amt rein rechnerisch massiv sinken sollen. Nichts dergleichen ist passiert. Die masslose Männerquote in den gesellschaftspolitisch relevanten Bereichen ist kaum zu knacken. Bei den Wahlen spielt der Männerbonus so zuverlässig wie eh und je. Statistiken über die Nationalratswahlen 1995 belegen, dass Männer, die sich zur Wahl stellten, genau doppelt so grosse Chancen hatten, gewählt zu werden, wie Frauen, die sich um das gleiche Amt bewarben. Was die Männerchancen betrifft, ist die Tendenz steigend, wenn man auf die Wahlen von letzten Sonntag abstellt.

Eine Korrektur der masslosen Männerquote ist also dringend notwendig. Die Quoten-Initiative will Frauen nicht bevorzugen. Sie will lediglich Chancengleichheit sichern. So wie heute im Bundesrat und im Bundesgericht darauf geachtet wird, dass die Mitbürgerinnen und Mitbürger aus der Romandie und aus dem Tessin angemessen vertreten sind, so wie das Proporzsystem eine angemessene Volksvertretung garantiert, so soll auch das Geschlecht, das wichtigste Strukturkriterium unserer Gesellschaftsordnung, von demokratischen Regeln erfasst werden.

Demokratie heisst Herrschaft des Volkes über sich selbst. Demokratie heisst nicht Herrschaft einer Minderheit über die Mehrheit der Bevölkerung. Wir wollen nicht länger warten, bis die bestgeschützte Minderheit dieses Landes, Männer mit Schweizer Pass, ihr Machtmonopol freiwillig aufgibt. Da könnten wir bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag warten. 28 Jahre nach der formalen Umwandlung der «Männerkratie» in eine Demokratie fordern wir die tatsächliche Verwirklichung dieser Demokratie mittels Frauenquoten für das Parlament, für die Verwaltung, für das Bundesgericht.

Mit der Quoten-Initiative wird eine Demokratiereform verwirklicht, bei der 54 Prozent der Bevölkerung, die Mehrheit also, an politischen Entscheiden adäquat beteiligt werden.

Eine Tessiner Studie hatte im letzten Herbst vorgerechnet, dass die Gleichberechtigung in der Tessiner Legislative erst im Jahre 2251 erreicht sein wird, wenn es im Schnecken-tempo der vergangenen Jahre weitergeht. Am Wochenende schrumpfte der Frauenanteil in der Tessiner Legislative von 12 auf 9 Frauen. Die errechnete Jahreszahl muss jetzt wohl um ein paar Jahrhunderte nach oben korrigiert werden. Die Verhältnisse auf Bundesebene sind nicht grundsätzlich anders.

Gegnerinnen und Gegner der Quoten-Initiative sagen oft, es komme doch auf die Qualifikation an, nicht auf das Geschlecht. Da kann ich nur sagen: Ja, richtig, es kommt auf die Qualifikation an. Die mittelmässigen Männer in den Behörden müssen durch qualifizierte Frauen ersetzt werden. Die Quoten-Initiative wird zu einer Qualitätssteigerung in der Tätigkeit der betroffenen Behörden führen. Nicht weil Frauen grundsätzlich intelligenter und tüchtiger sind als Männer,

sondern weil zu viele inkompetente und ineffiziente Männer in den Gremien sitzen. Die Quoten-Initiative wird die Konkurrenz unter den Männern ankurbeln. Das kann ja wirklich nicht schaden.

Ich bitte Sie, zur Quoten-Initiative ja zu sagen.

Keller Christine (S, BS): Wie viele der Frauen hier drinnen begleitet mich die Quotendiskussion bereits einen grossen Teil meines politischen Lebens. Bereits im Jahr 1990 ist ja der Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen zur politischen Repräsentation der Frauen in der Schweiz mit dem Titel «Nehmen Sie Platz, Madame!» erschienen. Schon daraus ging hervor, dass die Frauen noch in allen Parlamenten stark untervertreten waren. In der Zwischenzeit ist der grosse Durchbruch mitnichten erzielt worden, auch wenn wir demnächst stolze zwei der sieben Mitglieder des Bundesrates stellen werden. Der Frauenanteil im Nationalrat beträgt knapp 25 Prozent.

Die Erfahrung lehrt uns somit, dass die Beseitigung des Missstandes nicht etwa dem Zeitablauf überlassen werden kann. Uns Frauen wird ja oft Langmut nachgesagt, aber unsere Geduld hat ihre Grenzen. Der genannte Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen hat auch die oft gehörte Meinung widerlegt, das Problem liege darin, dass sich zu wenige Frauen für ein politisches Mandat zur Verfügung stellen. Vielmehr hat er nachgewiesen, dass die kandidierenden Frauen tatsächlich die schlechteren Wahlchancen haben. Auch bei den letzten Nationalratswahlen hatten die kandidierenden Frauen nachweislich schlechtere Chancen.

Schon der Bericht aus dem Jahr 1990 hat deshalb als effizientestes Mittel zur Beseitigung der Untervertretung der Frauen die Frauenquoten genannt und damit mich zu einem entsprechenden Vorstoss im Parlament des Kantons Basel-Stadt animiert.

An anderer Stelle wird das Instrument der Quotierung bereits diskutiert oder schon seit langem angewendet, wie etwa in Teilen des öffentlichen Dienstes, bei der Besetzung von Universitätsstellen und bei ausserparlamentarischen Kommissionen. Die Grundlage für Frauenförderungsmassnahmen, wie die Quotierung eine ist, findet sich in Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung. Dieser Artikel erhebt die Gleichstellung von Frau und Mann zum Verfassungsziel. Er statuiert eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Schaffung der materiellen Chancengleichheit – ein gleichrangiges Verfassungsziel also, Frau Vallender, wie die Wahlfreiheit.

Quotenregelungen sind deshalb auch aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig, wenn sie verhältnismässig sind. Die Quoten-Initiative kann deshalb verfassungsmässig umgesetzt werden.

Die Frauenquoten sind also überhaupt nichts Neues, nichts Revolutionäres, sie sind Rechtsinstrumente zur Bewältigung sozialer Konflikte und als solche Ausdruck eines zeitgemässen Gleichheitsempfindens. Vorschriften wie Quotierungen dürfen nie isoliert dastehen. Ein ausreichendes und qualitativ hochstehendes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung muss z. B. Frauen mit Kindern überhaupt die Möglichkeit geben, ein politisches Amt anzunehmen.

Die ganz spezifischen Erfahrungen und Werte der guten Hälfte unserer Bevölkerung fehlen nach wie vor weitgehend in den politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsgremien in unserem Land, so wie die andere Hälfte im Alltagsbereich, zu Hause, bei der Kinderbetreuung, weitgehend abwesend ist. Nur mit der gleichberechtigten Teilhabe beider Geschlechter in allen gesellschaftlichen Bereichen kann die bestehende Aufteilung in eine Männer- und in eine Frauenwelt überwunden werden. Dies wäre für uns alle, Frauen und Männer, eine Chance. Nur so können die drängenden gesellschaftlichen und politischen Probleme unserer Zeit gelöst werden. Dazu braucht es nämlich alle.

Ich bitte Sie also, die Quoten-Initiative zu unterstützen.

Stamm Judith (C, LU): Auch ich unterbreite Ihnen noch einige Argumente, die es Ihnen erleichtern sollen, der Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden» zuzustimmen. Sie haben sie alle schon ge-

hört, aber ich halte es mit Franziska Teuscher: Wir müssen sie immer und immer wieder wiederholen.

Quotenregelungen dienen im allgemeinen dazu, Minderheiten zu einer angemessenen Vertretung in Gremien zu verhelfen. Frauen sind zahlenmässig keine Minderheit, aber sie werden politpsychologisch noch als Minderheit behandelt. Möchten Sie ein Beispiel? Nach der Wahl von Ruth Metzler in den Bundesrat gab es doch wirklich solche, die meinten, damit sei die Frauenfrage für den Bundesrat jetzt wirklich gelöst. Dem ist aber nicht so! Wir wollen im Bundesrat ja nicht eine Zweiervertretung wie die Westschweiz, sondern wir wollen – bezogen auf unseren Anteil an der Bevölkerung – mindestens drei oder vier Frauen im Bundesrat. Weil wir das in allen Bundesbehörden wollen – einen gerechten Anteil, eine gerechte Vertretung –, benötigen wir dafür vorläufig, so widersprüchlich das tönt, noch das Instrument für die Minderheiten, nämlich die Quoten.

Für den Nationalrat gilt das Proporzwahlrecht. Das wurde auch bereits ausgeführt. Das ist eine gesetzlich festgelegte Quotenregelung zugunsten kleiner politischer Gruppierungen und Parteien. Da vernimmt man dann am Abend des Wahlsonntags zuerst, wie viele Listenstimmen es gibt – das sagt aber noch gar nichts aus –, dann kommen noch die Blankolisten, die Panaschierstimmen; es ist recht kompliziert, Herr Fritschi, und auch nicht so transparent, wie Sie behaupten, dass es sein müsste. Plötzlich, und das ist ja das Wunderbare, sitzen dann Kandidierende kleinerer Parteien im Parlament, die weniger Stimmen hatten als Kandidierende grösserer Parteien. Damit können wir seit Jahrzehnten umgehen und leben. Das Schweizervolk hat sein Wahlrecht durch Einführung des Proporzwahlrechtes freiwillig eingeschränkt. Es steht uns, dem Souverän, frei, dies auch im Hinblick auf eine gerechte Vertretung beider Geschlechter in den Bundesbehörden zu tun und der Quoten-Initiative zuzustimmen.

Es gibt Frauen und Männer, die «Quotenfrauen» als nicht ganz ernstzunehmende Zeitgenossinnen betrachten. Aus eigener Erfahrung sage ich Ihnen: Meine politische Karriere ist gespickt mit solchen Einsätzen! Wie oft hiess es doch: Wir sollten noch eine Frau haben, machst du mit? Ich glaube, es hat weder den entsprechenden Gremien noch mir geschadet, dass ich mich unter dem Titel «Quotenfrau» politisch engagiert habe. Gerade durch Quoten wird das Reservoir der vielen unbekanntenen qualifizierten Frauen erschlossen.

Sagen Sie ja zur Quoten-Initiative, damit die gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden endlich zur Selbstverständlichkeit wird! Ich gehe einig mit Cécile Bühlmann, dass wir sie dann wieder abschaffen, wenn es so weit ist.

Wenn ich früher nach Quoten gefragt wurde, sagte ich immer, das sei dann der letzte Akt der Verzweiflung. Jetzt ist eben die Verzweiflung über die Untervertretung der Frauen so weit gediehen, dass ich der Meinung bin, wir müssten ja zur Quoten-Initiative sagen. Ich danke Ihnen, wenn Sie das auch tun.

Hollenstein Pia (G, SG): Als kleines Mädchen schon hatte ich am Familientisch und in der Schule gelernt, dass ich in einem sehr demokratischen Land lebe, wo alles so seine Gerechtigkeit habe. Doch wenn ich mir die Übervertretung der Männer in unserem Parlament und in der Regierung vor Augen führe, dann frage ich mich, ob ich vielleicht doch nicht in jenem demokratischen Land lebe, von dem in der Schule die Rede war.

Demokratie heisst eine gerechte Vertretung auch in den Positionen, wo Entscheide getroffen werden, in den Regierungen und Parlamenten. Wir brauchen Quoten, weil die heutige Situation höchst undemokratisch ist. Quote heisst Anteil. In unserem Fall geht es darum, den übermässigen Anteil an Männern in Regierung, Parlament und Bundesgericht zu korrigieren. Frauenquoten korrigieren masslose Männerquoten. Quoten sind überall dort sinnvoll, wo es um die Gewährleistung demokratischer Grundrechte geht. Quoten sind auch nichts Neues. Im Kanton Bern ist ein Regierungssitz zwingend für die französischsprachige Minderheit reserviert. Ähnliche Regelungen gibt es im Kanton Freiburg und im Kanton

Wallis. Wer wie Berichterstatter Fritschi Quoten in die vor-demokratische Zeit verweist, hat eben von Demokratie nicht viel begriffen.

Nicht zuletzt ist auch Bundesrat Cotti ein zweifacher Quotenmann. Er ist als Tessiner und CVP-Mann Bundesrat. Es kommt ja auch niemandem in den Sinn zu behaupten, dass Bundesrat Cotti deswegen dem Tessin schadete. Genauso schaden Quotenvorschriften den Frauen nicht, auch wenn dies immer wieder behauptet wird. Wenn dem so wäre, würden vielleicht heute bürgerliche Votanten für die Quoten-Initiative plädieren!

Herr Steinemann, es geht nicht um reine Frauenförderung, Sie beklagten, dass die Quoten-Initiative eine reine Frauenförderung sei. Es geht auch um Männerförderung, nämlich darum, die Einsicht zu fördern, dass nur eine gleichberechtigte Vertretung in politischen Gremien einer echten Demokratie entspricht.

Wir Frauen brauchen wohl noch einen langen Atem – das ist mir klar –, bis Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung in die Realität umgesetzt ist. Absatz 2 beinhaltet nämlich nicht nur die formale Gleichstellung von Frau und Mann, sondern will, dass die tatsächliche Gleichstellung in der gesellschaftlichen Realität erreicht wird. Dies erfordert klar positive Massnahmen zugunsten des benachteiligten Geschlechtes. Quotenregelungen sind eine positive Massnahme.

Die Quotenregelung, so, wie sie die Initiative fordert, ist natürlich nicht die einzige Massnahme zur Erreichung der Gleichstellung. Solange jedoch alle anderen Massnahmen zusammen das anvisierte Ziel nicht erreichen, braucht es Quoten als Mittel zum Ausgleich der Übervertretung von Männern.

So schreibt denn auch die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, dass Quoten die wirksamste, am besten greifende Massnahme zur Erhöhung des Frauenanteils sind. Das kann natürlich auch Angst auslösen, und dann kann es vorkommen, dass man die Initiative ablehnt. Auch die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen fordert Quoten als Übergangsmittel. Es geht heute um eine wirksame Massnahme für mehr Demokratie. Wer dies nicht will und damit seinen Sitz gefährdet sieht, muss die Initiative ablehnen. Aus dieser Perspektive kann ich die ablehnende Haltung der SVP-Fraktion natürlich einordnen und verstehen. Die heutige Abstimmung ist eine Frage des politischen Willens.

Es bleibt noch die Frage, ob dasselbe Ziel – eine gerechte Vertretung der Frauen in Bundesbehörden – nicht auch ohne Quoten erreicht werden könnte. Nehmen Sie doch bitte zur Kenntnis, dass alle bisher gemachten Erfahrungen weltweit belegen, dass nur mit Quoten eine gerechte Vertretung von Frauen in politischen Ämtern erreicht wird.

Solange Frauen nicht entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung in allen gesellschaftlichen Bereichen vertreten sind, sind Quoten eine Massnahme, um die konsequente Gleichstellung von Frauen und Männern in der Gesellschaft zu erreichen. Damit tun wir nichts Revolutionäres. Wir erfüllen bloss den Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung. Es ist Aufgabe des Parlamentes, die Umsetzung der Bundesverfassung zu realisieren.

Deshalb sollte es logisch sein, der Initiative zuzustimmen.

Lötscher Josef (C, LU): Ich bin mir völlig bewusst, dass es schwierig ist, in bezug auf dieses Thema Veränderungen herbeizuführen. Aber vielleicht gelingt es einigen Querdenkern in diesem Saal, etwas Bewegung in diese Diskussion zu bringen. Die Wahlergebnisse des letzten Abstimmungswochenendes in einigen Kantonen haben mich nämlich zu einem Befürworter dieser Quoten-Initiative werden lassen.

Alle Parteien haben die Frauen gern und sind für mehr Frauen in der Politik, aber es bleibt bei der Absicht. Die Realität seit letzter Woche verkehrt sich leider ins Gegenteil.

Ich denke, dass der Prozess hin zu einer einigermaßen ausgeglichenen und die beiden Geschlechter repräsentierenden Volksvertretung beschleunigt werden sollte. Wenn der Rechtsrutsch innerhalb der bürgerlichen Parteien, wie letztes Wochenende geschehen, im selben Ausmass weiter anhält, wird bürgerliche Politik früher oder später zur reinen Männer-

sache. Da hilft meines Erachtens auch der etwas unehrliche Ausweg über die Einführung der Listenquote für Frauen nicht. – Das will ich nicht.

Der Frauenanteil in politischen Gremien der Schweiz liegt nach neuesten Schätzungen bei etwa 24 Prozent. Dazu einige Beispiele neueren Datums: In Zürich ging der Frauenanteil im Parlament zurück, ausser in der CVP, da kamen zwei Frauen dazu; im Kanton Tessin ging der Frauenanteil sogar um fast einen Viertel zurück; im Kanton Luzern nahm der Anteil der Grossrätinnen um 4 Prozent ab – unter den 22 SVP-Mandaten befindet sich keine einzige Frau; im Wahlkreis, aus dem ich stamme, wurden alle drei bisherigen und wiederkandidierenden, bewährten Frauen der bürgerlichen Parteien, liberale und christlichdemokratische, abgewählt. So geht das doch nicht.

Die Frauen sind ob solchem Wahlverhalten sehr frustriert und nicht mehr bereit, sich bloss als Wahlhelferinnen und Listenfüllerinnen herzugeben. Sie wollen eine Mindestchance, auch gewählt zu werden.

Wir sprechen immer von Massnahmen für die Frauen, um bessere Wahlvoraussetzungen zu schaffen, und trotzdem kommen wir in der Frage nicht weiter. Die CVP schrieb bereits im Parteiprogramm 1991–1995: «Die CVP setzt sich für eine starke Frauenvertretung in den kantonalen und nationalen Parlamenten und Gremien ein.» Diese Aussage stimmt noch heute.

Wir sollten etwas grosszügiger werden und bereit sein, diese von vielen so befürchtete Einschränkung der Wahlfreiheit zugunsten der Frauen zu riskieren. Ich bin sicher, dass das keineswegs zum «politischen Weltuntergang» führt, der von vielen Gegnern heute befürchtet wird.

Wahlfreiheit hin oder her: Zu einer modernen Demokratie gehört die volle Mitwirkung der Frauen in der Politik. Die Frauen müssen wirklich Einsitz in die politischen Gremien von Bund, Kantonen und Gemeinden nehmen können. Ohne Mitarbeit der Frauen können die anstehenden Probleme – Generationenvertrag, Arbeitslosigkeit, Familienpolitik – nicht zufriedenstellend gelöst werden. Ohne eine Mitarbeit der Frauen finden wir kaum den Weg zu einer nachhaltigen Gesellschaft.

Die frühere, sehr bekannte Luzerner Ständerätin, Frau Josi Meier, hat einmal gesagt, nach ihren Berechnungen gehe es noch 475 Jahre, bis die Frauen die Untervertretung in der politischen Szene aufgeholt hätten – dies nach dreissig Jahren Frauenstimmrecht. Da müssen wir heute halt ein wenig nachhelfen!

Es ist doch nicht wirklich Ihr Ernst, die Frauen so lange warten zu lassen! Wir stecken in einer gesellschaftlich sehr komplexen Zeit, wo wir auf die Erfahrung, die politische Meinung, die Mitwirkung, die Entscheidungskraft der Frauen gar nicht mehr verzichten können. Es braucht die Mitverantwortung von Frauen und Männern in der Politik zu möglichst gleichen Teilen.

Stimmen Sie also der Initiative zu, damit Frauen auf bürgerlichen Listen nicht nur willkommen sind, sondern auch eine echte Wahlchance erhalten und damit bürgerliche Politik nicht zur reinen Männersache wird.

Dreher Michael (F, ZH): Kollege Lötscher, bekanntlich besteht die Mehrheit der Stimmberechtigten in diesem Land aus Frauen. Wie kommt es dann, dass offenbar die Mehrheit der Frauen die Frauen nicht wählt? Sollte man statt einer Quotenregelung nicht dazu übergehen, Bewusstseinsbildungsprogramme – z. B. über den Schweizerischen Nationalfonds oder die Pro Helvetia – zu veranstalten, damit die Frauen die Frauen wählen?

Das Problem, das Sie anschnitten, geht völlig an der Sache vorbei. Oder irre ich mich da?

Lötscher Josef (C, LU): Sie haben so weit recht, dass wir diese Empfehlung immer wieder herausgeben, dass Frauen auch Frauen wählen sollen, weil sie die Mehrheit haben. Dass Frauen eben nicht Frauen wählen, liegt wahrscheinlich daran, dass Männer auf Frauen einen immer noch zu hohen politischen Einfluss haben.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Wenn ich mit einer nicht ganz ernsthaften Bemerkung beginnen darf, dann stelle ich mit Befriedigung fest, dass es auch ohne Quotenregelung gelungen ist, dass bei diesem Geschäft über 50 Prozent der Voten von Frauen kamen. Dabei sind die grundsätzlichen Aspekte insgesamt recht ausführlich diskutiert worden. Dagegen scheinen mir die praktischen Probleme etwas untergegangen zu sein. Darum möchte ich eigentlich vor allem noch etwas zum Problem «Verlust der Transparenz» sagen. Aber ich glaube, vorgängig muss man doch versuchen, den Begriff der Quote etwas ins Reine zu bringen, nachdem mir scheinen will, als hätte es da und dort etwas Konfusion gegeben.

Eine Quote – das steht in der Dissertation einer Befürworterin der Initiative, es ist also keine Parteienbehauptung – ist ein garantierter Anteil, ein vorgegebener Anteil; und bei Ergebnisquoten ist er eben unabhängig vom Ergebnis. Die Quoten garantieren einen bestimmten Anteil, wie das Ergebnis auch immer ausfällt. Ich würde Frau Stamm, wenn ich jetzt auf die vorgebrachten Beispiele zu sprechen komme, durchaus zustimmen, dass das Proporzwahlverfahren ein Quotenelement in sich hat, aber eben kein Ergebnisquotenelement, sondern – wenn man es übertragen will – ein Listenquotenelement.

Wenn Frau Bühlmann auch das Ständemehr zu den Quoten gerechnet hat, dann muss ich sagen, dass sie gedanklich sicher falsch liegt. Wenn zudem als Argumente von den Befürwortern immer wieder Bundesrat und Bundesgericht angesprochen worden sind, dann muss man doch in aller Klarheit festhalten, dass es seit dem Wegfall der Kantonsklausel in der Bundesverfassung diesbezüglich keine Garantien mehr gibt, sondern nur noch angestrebte Zielrichtungen. Von einer eigentlichen Quote kann also nicht die Rede sein.

Es ist mir aufgefallen, dass bei einigen Voten ein recht aggressiver Unterton herrschte, der allein durch die Tatsache begründet schien, dass es Leute gibt, welche die Initiative ablehnen. Wenn ich dabei Frau Hollenstein ansprechen darf: Sie hat die von mir vorgebrachte These, dass Quoten eigentlich einem vordemokratischen Zustand entsprechen – übrigens habe ich das nicht selber erfunden; einer der Experten, Professor Hangartner hat das am Hearing deutlich ausgeführt –, angegriffen, leider aber nur mich als Person diffamiert, statt dass sie zur Sache argumentiert hätte. Zur Sache habe ich nämlich gar nichts gehört. Aber ich gebe zu, gedanklich verursacht das auch weniger Unkosten.

Nun aber zum Argument des Verlustes an Transparenz: Die Experten haben uns das Beispiel des Kantons Solothurn vorgerechnet. Der Kanton Solothurn hat sieben Mandate: ein Mandat wird von einer Kollegin ausgeübt, sechs von Kollegen. Es müssten also zwei Männer durch Frauen ersetzt werden.

Wie aber geht man nun vor? Das ist doch das Problem! Es versteht sich ja nicht von selbst, bei welcher Parteiliste dieser Wechsel gemacht wird.

Tatsächlich gibt es mehrere Möglichkeiten. Im Vordergrund steht ein Verfahren, das den sogenannten grössten Doppelquotienten ermittelt. Bei jeder Liste würde folgende Formel angewendet: die Summe der Kandidatinnenstimmen geteilt durch die Frauensitze plus eins und das Ganze dann wieder geteilt durch die Summe der Kandidatenstimmen geteilt durch die Männersitze. Das Resultat wäre, dass der Doppelquotient bei der Freiheits-Partei klein wäre, da es dort relativ wenig Kandidatinnenstimmen gegeben hätte. Dafür – so hat sich der Politologe sinngemäss ausgedrückt – würde die Partei bestraft, indem Herr Borer gewählt bliebe.

Anders wäre es bei der FDP und bei der SP. Dort wäre der Doppelquotient grösser, und dafür würden beide Listen belohnt, indem in der FDP, die im ersten Umgang den höchsten Doppelquotienten hätte, Herr Kofmel – ich darf jetzt natürlich nicht mehr sagen, dass er «ins Gras gebissen» hätte, politisch gesehen, obwohl das ein schön grüner Vergleich ist – auf Granit gebissen hätte. Das gleiche wäre Herrn Banga bei der SP im zweiten Umgang passiert.

Das Entscheidende für mich ist: Im ganzen geht es um Wahlkorrekturen, die, wenn man die Formel einmal begriffen hat,

rational durchaus nachvollziehbar sind, aber den entscheidenden Nachteil haben, dass das klare Resultat, das aus der Urne kommt, nur noch provisorisch ist und hinterher am Schreibtisch mit Hilfe einer komplizierten Formel das definitive Resultat auskorrigiert wird.

Ich glaube – und ich würde das für die meisten Gegner der Initiative in Anspruch nehmen –, dass es beim vorliegenden Geschäft nicht einfach um eine Front zwischen Befürwortern und Befürwortern und Gegnerinnen und Gegnern der politischen Frauenförderung geht – dass eine solche am Platz ist, das ist auch meine Überzeugung –, sondern dass wir uns uneinig über die Mittel sind.

Die Quoten entsprechen insgesamt einer interventionistischen Denkweise. Sie verlangen eine Regelung, die unbestrittenenmassen Wirkung erzielt – das ist gar nicht zu bestreiten –, die aber in mehreren Punkten den Gedanken der demokratischen Wahl strapaziert. Die andere Denkrichtung vertraut hingegen auch hier stärker auf das freie Spiel der Kräfte, d. h., sie geht davon aus, dass eine Partei, welche die Frauenförderung zu wenig als Anliegen aufnimmt, sich mit der Zeit selber ins Offside stellt. Dass dies ein mühsamerer, langsamerer Weg ist, bei dem es auch Rückschläge gibt, wie offenbar bei den kantonalen Wahlen vom letzten Sonntag, das ist wohl durchaus zuzugeben. Es ist aber ein Weg, von dem ich persönlich doch glaube, dass er zum Ziel führt, ohne dass er die Nachteile des anderen Weges aufweist.

Damit wiederhole ich abschliessend den Antrag der Kommissionenmehrheit; wir sprechen hier zuerst ja nur von der Volksinitiative. Ich bitte Sie, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und den direkten Gegenvorschlag zur Initiative abzulehnen. Es handelt sich um den Antrag der Minderheit I, welche zwar eine andere Quote vorsieht, aber kein grundsätzlich anderes System. Dieser Gegenvorschlag ist damit nicht gleichbedeutend mit der parlamentarischen Initiative SPK-NR, über die wir nachher befinden werden.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Que les femmes soient sous-représentées en politique, je crois que nul ne le nie et que c'est un constat général. Mais malgré ça la fixation de quotas est problématique et le restera, même si elle est limitée dans le temps, même si elle ne s'adresse qu'à une autorité, même si elle est aménagée quant au pourcentage de sièges attribués.

C'est pour ça que je vous demande de rejeter la proposition de minorité I, qui a été refusée en commission par 12 voix contre 6.

Je suis d'accord avec Mme Maury Pasquier et d'autres: la répartition des élus par arrondissement électoral et également le système proportionnel sont des formes de quotas. Ces critères ont été fixés certainement pour protéger les minorités, pour permettre aux régions minoritaires, aux partis minoritaires d'être présents sur la scène politique, et ce n'est que justice. Les femmes ne sont pas minoritaires, on l'a dit, mais ce qui me semble problématique, c'est qu'elles mettent parfois elles-mêmes un obstacle à leur engagement en politique. Ce qui me dérange, c'est qu'il arrive aussi qu'elles font preuve d'une grande intolérance à l'égard de leurs consoeurs. Pour cela, il faut que nous nous employions, nous femmes, à changer les mentalités en priorité. La seule solution valable à une meilleure représentation des femmes et des hommes, ce sont des réformes sociales qui suppriment vraiment toutes les discriminations qui empêchent les femmes d'être des hommes comme les autres.

Tout en vous recommandant de rejeter l'initiative du 3 mars, je vous fais une petite recommandation que j'adresse non seulement à vous tous, mais aussi à ceux qui vont préparer les élections de cet automne: Mesdames, présentez-vous et soutenez-vous mutuellement! Messieurs, épousez le combat des femmes et modernisez le pays en féminisant volontairement ses autorités.

Koller Arnold, Bundesrat: Nachdem mich Frau Geiser und auch Frau Goll persönlich herausgefordert haben – allerdings bin ich offenbar nur ein einfacher, kein doppelter Quotenmann –, möchte ich doch mit einer wahren Episode begin-

nen: Durch einen historischen Zufall wurde ich im Mai 1971 tatsächlich als erster Nationalrat der Schweiz auch von Frauen gewählt – übrigens an der Urne, nicht an der Landsgemeinde. Darauf sagte mir der damalige Landammann und Ständerat Broger: «Du bist ja sowieso nur von den Frauen gewählt worden!» Spontan habe ich ihm da zur Antwort gegeben: «Mein lieber Raymond, pass auf, der Übergang zum Matriarchat ist nur noch eine Frage der Zeit!»

Jetzt aber im Ernst: Der Bundesrat hat sich die Stellungnahme zu dieser Volksinitiative nicht leichtgemacht, wie Sie der ausführlichen Botschaft entnehmen können. Die Untervertretung der Frauen in den politischen Ämtern ist ein wichtiges und ernstzunehmendes Faktum. Eine Stärkung der Partizipation der Frauen am politischen Entscheidungsprozess auf allen Ebenen ist für unser Land nicht nur gesellschaftlich, sondern auch in bezug auf die Demokratie von grösster Bedeutung. Für den Bundesrat ist die tatsächliche Verwirklichung der Chancengleichheit, der Gleichberechtigung und der tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau denn auch seit Jahren Maxime seines gesellschaftspolitischen Handelns.

In den letzten Jahren haben wir bereits viele Schritte hin zur Gleichberechtigung von Mann und Frau realisiert. Ich möchte hier nur an das wichtige Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann erinnern, das wir miteinander erarbeitet haben und das am 1. Juli 1996 in Kraft getreten ist. Zudem ist im Jahr der Verabschiedung der Botschaft zur «Initiative 3. März» das Uno-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau für die Schweiz in Kraft getreten – um noch ein anderes Beispiel zu nennen.

Wir haben im Bundesrat bei der Bestellung ausserparlamentarischer Kommissionen schon vor Jahren eine Quotenregelung eingeführt, immerhin eine 30-Prozent-Quote. Ich muss rückblickend sagen, dass das eine nötige Einrichtung war, denn diese 30-Prozent-Quote hat den Bundesrat und vor allem die Wirtschaft, überhaupt die Verbände in diesem Lande, dazu gezwungen, nach Frauen Ausschau zu halten. All das war sicher wohlberechtigt und legitim.

Aber auch der gesellschaftliche Prozess arbeitet für Sie, meine Damen Nationalrätinnen. Wenn ich beispielsweise feststelle, dass in meinem Bundesamt für Justiz der Frauenanteil über 42 Prozent und der Anteil der Akademikerinnen 35 Prozent beträgt und dass in den letzten Jahren die Zahl der Maturandinnen in unserem Land grösser war als die Zahl der Männer, die die Matura gemacht haben, dann zeigt doch das alles, dass ein gesellschaftlicher Prozess im Gang ist, der diese Untervertretung der Frauen in den politischen Ämtern über kurz oder lang wenigstens verkleinern wird, dass es also ganz in Ihre Richtung geht.

Wenn der Bundesrat daher schlussendlich Ihre Initiative ablehnt, dann nicht, weil wir Ihr Ziel ablehnen würden. Das Ziel ist auch das Ziel des Bundesrates. Aber wir sind überzeugt, dass der Weg, den die Initiative wählt, nicht der richtige Weg ist. Denn mit der Volksinitiative soll eine Änderung unserer Bundesverfassung in dem Sinne realisiert werden, dass für den Nationalrat, für den Ständerat, für den Bundesrat und für das Bundesgericht – und jetzt sage ich etwas sehr Wichtiges – auf unbestimmte Zeit fixe Frauenquoten eingeführt werden. Das verträgt sich nach Auffassung des Bundesrates nicht mit anderen grundlegenden Rechtsprinzipien. Eine solch starre, zeitlich unbeschränkte Quotenregelung ist – wie das übrigens der Bundesrat in vollständiger Übereinstimmung mit dem Bundesgericht festgehalten hat – ein unverhältnismässiger Eingriff in das freie und gleiche Wahlrecht aller Bürgerinnen und Bürger.

Da möchte ich doch die Damen in diesem Saal, die sich für die Initiative engagieren, noch zu einem Gedankengang anregen: Es ist in einem Rechtsstaat immer äusserst problematisch, wenn man versucht, die eine Ungerechtigkeit durch eine neue auszumerzen. Genau das passiert durch diesen unverhältnismässigen Eingriff in die Gleichberechtigung und in das gleiche und freie Wahlrecht.

Ich weiss sehr wohl: Die Befürworterinnen werden sagen, dieses Denken, das der Bundesrat in seiner Botschaft dargelegt hat und das dann – offenbar nicht ganz zufällig – zwei

Tage später in ähnlicher Art auch vom Bundesgericht erneut festgehalten worden ist, entspreche typisch männlichem Machtdenken.

Ich möchte hier die entscheidenden Sätze des Bundesgerichtes doch zuhänden der Materialien wiederholen. Das Bundesgericht sagt zu Recht: «Die Stimmrechtsfreiheit und die Wahlrechtsgleichheit stellen fundamentale Prinzipien des demokratischen Staatswesens dar, die nur aus gewichtigen, zwingenden Gründen eingeschränkt werden dürfen. Dabei muss dem Gebot der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen werden.» Genau dagegen verstösst diese Initiative.

Vielleicht noch ein Gedanke; Sie werden sagen, das sei ein typischer Spleen männlichen Denkens. Aber ich möchte Ihnen immerhin zu Bedenken geben, dass wir in ganz Europa der einzige Staat wären, der mit einem derartig unverhältnismässigen Mittel in die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger eingreifen würde.

Geben Sie doch auch, wie dies in den nordischen Staaten und in allen anderen europäischen Staaten geschieht, dieser genannten sozialverträglichen gesellschaftlichen Entwicklung eine Chance. Sie arbeitet für Sie. Viele Parteien haben schon freiwillige Massnahmen ergriffen; andere Massnahmen diskutieren Sie noch, zu denen der Bundeskanzler Stellung nehmen wird. Aber auch die ausländischen Erfahrungen – beispielsweise in den USA mit «affirmative actions» – haben immer gezeigt, dass positive Diskriminierungen für diejenigen, die man fördern will, letztendlich leicht kontraproduktiv werden.

Das sind daher die entscheidenden Gründe, weshalb Ihnen der Bundesrat empfiehlt, diese Initiative ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Je n'interviens dans ce débat que sur le problème de l'initiative parlementaire de la CIP-CN portant sur les quotas de listes, que certains ont appelée un contre-projet indirect à l'initiative populaire. Sur le fond, le Conseil fédéral s'est prononcé une première fois en septembre 1998, et il a répété cette fois-ci que si le but recherché était louable, souhaitable et souhaité, les moyens proposés ne lui paraissaient pas forcément les meilleurs. C'est une question d'appréciation. Il ne s'oppose pas sur le fond à cette initiative parlementaire qui devrait servir de contre-projet indirect.

Parallèlement, et parce que le but recherché est un but souhaitable et souhaité, le Conseil fédéral a pris un certain nombre de mesures en vue des élections de cet automne, notamment en consacrant un chapitre entier aux explications destinées aux partis politiques et aux citoyens sur la manière de faire en sorte qu'on puisse améliorer le nombre des femmes élues au Conseil national.

Mais reste le problème de la forme. Vous avez voté l'année passée au mois de septembre un arrêté fédéral, et vous l'avez transmis au Conseil des Etats dans l'espoir qu'il approuverait le même arrêté fédéral. Le but était donc de faire passer cet arrêté fédéral. Vous n'avez pas encore de réponse du Conseil des Etats parce que l'initiative que vous avez votée est actuellement pendante devant cette Chambre.

Votre commission propose maintenant un nouveau texte qui est absolument identique, y compris le délai de validité, à l'arrêté voté le 24 septembre 1998. Le Conseil fédéral a dit qu'il ne voulait pas s'immiscer dans la procédure parlementaire. Cette procédure est réglée par la loi sur les rapports entre les Conseils, plusieurs intervenants vous en ont rappelé les dispositions applicables en l'espèce.

Mais ces dispositions ne sont pas tombées du ciel, elles ont une raison d'être. L'une de ces raisons d'être intéresse directement le chancelier, qui est responsable de la publication des lois et du traitement des référendums. Dans la situation actuelle, j'avoue ma perplexité. Si vous entrez en matière sur ce contre-projet pour la deuxième fois, si vous l'adoptez, si le Conseil des Etats adhère à votre décision, le chancelier de la Confédération se trouvera devant deux arrêts fédéraux absolument identiques, aussi bien sur le fond que sur la durée de leur validité, qu'il devra publier. Cela ouvrira la possibilité pour ceux qui ne seraient pas d'accord de lancer un référen-

dum, mais qui les obligera, le cas échéant, à lancer deux référendums contre le même texte. Vous avouerez avec moi que nous sommes dans un système qui ne donne pas l'impression que nous travaillons sérieusement.

Vous dites vouloir espérer que le Conseil des Etats classera le premier arrêté s'il traite le deuxième. Espérons qu'il précisera bien lequel il classera s'il suit cette procédure parce que si vous adoptiez le deuxième et qu'il classe le premier ou inversement, nous serons dans une situation encore plus compliquée. Je crois que la solution la plus simple serait de ne pas avoir de deuxième arrêté fédéral puisqu'il y en a déjà un là qui dit exactement la même chose et qui permet d'atteindre plus rapidement l'objectif que vous souhaitez.

C'est la raison pour laquelle, en tant que responsable des procédures de publication et de référendum, pour éviter tout malentendu, pour éviter que les citoyens aient le sentiment que nous faisons du travail inutile – ce qui n'est pas vrai –, je vous recommande, même si le Conseil fédéral n'entend pas s'immiscer dans ces procédures, de ne pas entrer en matière sur l'initiative parlementaire 99.403 de la CIP-CN, parce que vous avez adopté l'initiative parlementaire 98.429 qui dit exactement la même chose. Ainsi, vous pourrez atteindre plus rapidement le résultat voulu.

Entwurf 97.031 – Projet 97.031

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars)»

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit I

(Gross Andreas, Bühlmann, Fankhauser, Hubmann, Maury Pasquier, Thanei, Vollmer)

Abs. 1

Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Der Gegenentwurf lautet:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesversammlung werden wie folgt geändert:

Art. 22 Abs. 1

Jeder Kanton, mit Ausnahme derjenigen Kantone, die Anspruch auf nur einen Sitz haben, wählt bei den Nationalratswahlen mindestens 40 Prozent Angehörige jedes Geschlechtes. Kantone mit Anspruch auf zwei oder drei Sitze entsenden Angehörige beider Geschlechter.

Art. 22 Abs. 2

Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieser Grundsätze die näheren Bestimmungen.

Art. 22 Abs. 3

Diese Bestimmungen bleiben längstens zwölf Jahre nach der erstmaligen Anwendung in Kraft.

Art. 1a

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité I

(Gross Andreas, Bühlmann, Fankhauser, Hubmann, Maury Pasquier, Thanei, Vollmer)

Al. 1

Un contre-projet de l'Assemblée fédérale est soumis simultanément au vote du peuple et des cantons.

Al. 2

Le contre-projet a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Art. 22 al. 1

Chaque canton, à l'exception des cantons qui n'ont droit qu'à un siège, élit lors des élections au Conseil national au moins 40 pour cent de députés de chaque sexe. Les cantons qui ont droit à deux ou trois sièges élisent des députés des deux sexes.

Art. 22 al. 2

Les détails d'application de ce principe sont réglés dans la législation fédérale.

Art. 22 al. 3

Ces dispositions restent en vigueur pendant douze ans au plus après leur première application.

Art. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

(Gross Andreas, Bühlmann, Fankhauser, Hubmann, Maury Pasquier, Thanei, Vollmer)

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen und den Gegenentwurf anzunehmen.

Minderheit II

(Bühlmann, Fankhauser, Hubmann, Maury Pasquier, Thanei)

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I

(Gross Andreas, Bühlmann, Fankhauser, Hubmann, Maury Pasquier, Thanei, Vollmer)

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

Minorité II

(Bühlmann, Fankhauser, Hubmann, Maury Pasquier, Thanei)

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit 97 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II 56 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 98 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I 56 Stimmen

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 3008)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Ammann Schoch, Antille, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Beck, Bezzola, Binder, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Columberg, Comby, Dettling, Donati, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Kalbermatten, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Loeb, Maitre, Meyer Thérèse, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Oehli, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Schaller, Scheurer, Schläpfer, Schmid Samuel, Simon, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steingger, Steinemann, Steiner, Stucky, Suter, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zwygart (98)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Berberat, Bühlmann, Carobbio, Cavalli, de Dardel, Dormann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Geiser, Gerner, Goll, Gonseth, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Kuhn, Leemann, Leuenberger, Lötscher, Maury Pasquier, Müller-Hemmi, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffi, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Strahm, Stump, Teuscher, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zapfl (56)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Borel (1)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aeppli, Aregger, Baader, Béguelin, Bircher, Blaser, Blocher, Burgener, Chiffelle, Christen, David, Debons, Ehrler, Frey Walter, Giezendanner, Grobet, Gross Andreas, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Imhof, Jeanprêtre, Lachat, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Meier Hans, Meyer Theo, Ostermann, Pidoux, Pini, Randegger, Rechsteiner Paul, Ruf, Schenk, Scherrer Jürg, Schmied Walter, Thanei, Tschopp, Vogel, von Allmen, Waber, Zbinden, Ziegler (44)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Seiler Hanspeter (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Initiative 99.403

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 3009)

Für den Antrag der Minderheit I (Nichteintreten) stimmen:

Vote pour la proposition de la minorité I (ne pas entrer en matière):

Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Beck, Bezzola, Binder, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Columberg, Dettling, Dreher, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gusset, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreute-

ner, Kalbermatten, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Laufer, Loeb, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Oehrli, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Simon, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss (76)

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) stimmen:

Votant pour la proposition de la majorité (entrer en matière):
Aguet, Alder, Ammann Schoch, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Berberat, Bonny, Borel, Bühlmann, Carobbio, Cavalli, Comby, de Dardel, Donati, Ducrot, Dünki, Epiney, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Gadiant, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Gross Jost, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Keller Christine, Kuhn, Langenberger, Leemann, Leu, Leuenberger, Lötscher, Maitre, Maury Pasquier, Meyer Thérèse, Müller-Hemmi, Nabholz, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Schaller, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Tschäppät, Vallender, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zwygart (75)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aeppli, Aregger, Baader, Béguelin, Bircher, Blaser, Blocher, Burgener, Chiffelle, Christen, David, Debons, Dormann, Ehrler, Frey Walter, Giezendanner, Grobet, Gross Andreas, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Imhof, Jeanprêtre, Jutzet, Lachat, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Meier Hans, Meyer Theo, Ostermann, Pidoux, Pini, Randegger, Rechsteiner Paul, Ruf, Schenk, Scherrer Jürg, Schmied Walter, Steinegger, Thanei, Tschopp, Vogel, von Allmen, Waber, Zapfl, Zbinden, Ziegler (48)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Seiler Hanspeter (1)

Präsident: Herr Bundesrat Koller war heute zum letzten Mal in unserem Rat.

Herr Bundesrat Koller, wir haben Sie heute auch an Ihrem letzten Tag hier im Nationalrat nicht geschont. Wir haben mit Ihnen noch möglichst viele Geschäfte beraten und ein letztes Mal von Ihrer grossen Sachkompetenz, mit der Sie unsere Debatten jeweils bereichert haben, profitieren wollen.

Mit Weitsicht und Beharrlichkeit und getragen von hohen ethischen Idealen haben Sie sich für unser Land und seine Bevölkerung eingesetzt. Wir haben es weitgehend Ihnen zu verdanken, dass die neue Bundesverfassung die Hürden unseres Parlamentes und der Volksabstimmung geschafft hat, auch wenn Sie am Sonntag nachmittag – wie Sie sich selber ausgedrückt haben – etwas gezittert haben.

Wir möchten Ihnen, Herr Bundesrat, für Ihren grossen und fruchtbaren Einsatz für Volk und Staat sehr herzlich danken. Wir hoffen, dass Sie Ihre reiche Erfahrung auch noch an anderen Orten werden einbringen können.

Herr Bundesrat, wir wünschen Ihnen und Ihrer Gattin für die Zukunft von Herzen alles Gute! (*Beifall*)

Ich schlage Ihnen vor, dass wir die Behandlung der parlamentarischen Initiative Goll (96.461) aus Zeitgründen auf die nächste Session verschieben. – Sie sind damit einverstanden.

98.411

**Parlamentarische Initiative
(Baumberger)
Bundesgesetz über Schuldbetreibung
und Konkurs. Betreibung
von UVG-Prämienforderungen**

**Initiative parlementaire
(Baumberger)
Loi fédérale sur la poursuite pour dettes
et la faillite. Recouvrement de primes
de l'assurance-accidents obligatoire**

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 20. März 1998

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes beantrage ich mittels einer parlamentarischen Initiative eine Änderung von Artikel 43 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs wie folgt (neue Ziff. 2; bisherige Ziff. 2 und 3 werden zu Ziff. 3 und 4):

- «Die Konkursbetreibung ist in jedem Fall ausgeschlossen für:
1. Steuern, Abgaben, Gebühren, Sporteln, Bussen und andere im öffentlichen Recht begründete Leistungen an öffentliche Kassen oder an Beamte;
 2. Prämien der obligatorischen Unfallversicherung;
 3. periodische familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge;
 4. Ansprüche auf Sicherheitsleistung.»

Texte de l'initiative du 20 mars 1998

Me fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je propose, au moyen d'une initiative parlementaire, de modifier l'article 43 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite de la façon suivante (nouveau ch. 2; les ch. 2 et 3 actuels devenant les ch. 3 et 4):

«Dans tous les cas, la poursuite par voie de faillite est exclue pour:

1. le recouvrement d'impôts, contributions, émoluments, droits, amendes ou autres prestations de droit public dues à une caisse publique ou à un fonctionnaire;
2. le recouvrement de primes de l'assurance-accidents obligatoire;
3. le recouvrement de contributions périodiques d'entretien et d'aliments découlant du droit de la famille;
4. la constitution de sûretés.»

Mitunterzeichner – Cosignataires: Baumann Alexander, Bosshard, Deiss, Dettling, Durrer, Eberhard, Engler, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hochreutener, Imhof, Kofmel, Kühne, Leu, Loretan Otto, Lötscher, Müller Erich, Raggenbass, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Speck, Theiler, Widrig (23)

de Dardel Jean-Nils (S, GE) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat am 22. Februar 1999 die von Nationalrat Baumberger am 20. März 1998 eingereichte parlamentarische Initiative gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeprüft.

Die Initiative verlangt, dass die unter Artikel 43 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) festgelegten Ausnahmen von der Konkursbetreibung in einer neuen Ziffer 2 auf die Prämien der obligatorischen Unfallversicherung ausgedehnt werden.

Die Kommission hat den Initianten an ihrer Sitzung vom 22. Februar 1999 angehört.

Begründung der Initiative

Die geltende Regelung verpflichtet die privaten UVG-Versicherer – im Unterschied zur Suva und zu den öffentlichen Unfallversicherungskassen –, bei Prämienforderungen den Weg der Betreibung auf Konkurs einzuschlagen.

Die Verpflichtung zur Konkursbetreibung lässt sich nicht rechtfertigen: Einerseits sind im Bereich der obligatorischen Unfallversicherung häufig relativ kleine Beträge Gegenstand von Betreibungen. Andererseits hat eine Konkursbetreibung gerade für KMU – und insbesondere für deren Arbeitnehmer – gravierende soziale Folgen. Damit sowohl die Aufgabe des Betreibungsrechtes – dem materiellen Recht zum Durchbruch zu verhelfen – wahrgenommen als auch den Interessen der KMU sowie deren Arbeitnehmer Rechnung getragen werden kann, sollte Artikel 43 SchKG wie beantragt geändert werden.

Bei der letzten Revision des SchKG war sich der Gesetzgeber der dargestellten Problematik gemäss den Materialien nicht bewusst. Der Begriff der «öffentlichen Kassen» (gemäss Art. 43 Ziff. 1 SchKG) wurde unverändert ins neue Recht aufgenommen. Eine Vollstreckungsweise, welche die gesamthafte Vermögensliquidation nach sich zieht, soll indessen nach Meinung des Gesetzgebers in der Regel dort vermieden werden, wo jemand zwangsweise zu (Prämien-)Leistungen herangezogen wird. Dies ist indessen eine Frage des Obligatoriums der Versicherung (daher die neue Ziff. 2) und nicht ausschliesslich des Verwaltungsträgers (bisherige Ziff. 1).

Erwägungen der Kommission

1. Stand der Arbeiten der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

Das SchKG wurde 1994 einer Totalrevision unterzogen. Das revidierte Gesetz trat am 1. Januar 1997 in Kraft. Zurzeit sind in der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit Arbeiten zur Revision des SchKG im Gang. Die SGK-NR strebt über eine Kommissionsinitiative die Ausdehnung der Zweiten Klasse der Konkursgläubiger an (Art. 219 SchKG).

2. Aufwand und Zeitplan der parlamentarischen Arbeit

Da diese parlamentarische Initiative nur eine weitere Ausnahme von der Konkursbetreibung fordert, hätte deren Umsetzung lediglich die Änderung einer einzigen Bestimmung des SchKG zur Folge, so dass das von der Initiative angestrebte Ziel relativ rasch und leicht erreicht werden könnte.

3. Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einer Motion oder einem Postulat zu erreichen

Die Kommission ist der Meinung, dass die parlamentarische Initiative das geeignete Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels ist, da die verlangte Änderung innerhalb einer vernünftigen Frist durchgeführt werden könnte.

4. Erwägungen der Kommission

Die Kommission stellte fest, dass bei der Totalrevision des SchKG vom 16. Dezember 1994 die Frage der verschiedenen Schuldbetriebsarten im Sozialversicherungsbereich nicht behandelt wurde. Die heutige Praxis weist wenig überzeugende Lösungen auf. Die öffentlichen Unfallversicherungskassen wie die Suva fallen unter die in Artikel 43 Ziffer 1 SchKG aufgeführten Ausnahmen von der Konkursbetreibung, so dass sie einen Schuldner auf dem Pfändungswege betreiben müssen. Die privaten Unfallversicherer hingegen können nicht als öffentliche Kassen im Sinne von Ziffer 1 betrachtet werden; deshalb gilt für sie diese Ausnahme nicht, und sie müssen ihre Schuldner auf dem Konkursweg betreiben. Diese einzig auf die Gläubigerqualität und nicht auf die Art der Forderung basierende Ungleichbehandlung scheint nicht gerechtfertigt zu sein.

Nach Auffassung der Kommission ist die vorgeschlagene Änderung um so mehr angezeigt, als es sich bei den Schuldbetreibungen im Unfallversicherungsbereich oft um kleine Beträge handelt. Mit einer Pfändungsbetreibung liessen sich insbesondere für die KMU und ihre Angestellten die schwerwiegenden sozialen Folgen vermeiden, welche eine Konkursbetreibung aufgrund der gesamten Vermögensliquidation eines Unternehmens mit sich bringt.

Bei der Behandlung dieser Initiative fasste die Kommission im übrigen die Möglichkeit ins Auge, Artikel 43 SchKG in einer zweiten Phase allenfalls einer weitergehenden Revision zu unterziehen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

Réunie le 22 février 1999, la commission a procédé, conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les Conseils, à l'examen préliminaire de l'initiative parlementaire déposée le 20 mars 1998 par M. Baumberger, conseiller national.

Cette initiative vise à compléter et à préciser les exceptions à la poursuite par voie de faillite de l'actuel article 43 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP; RS 281.1). Le nouveau chiffre 2 proposé devra préciser que la voie de la faillite est exclue pour le recouvrement de primes de l'assurance-accidents obligatoire.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative à sa séance du 22 février 1999.

Développement de l'initiative

La réglementation en vigueur oblige les établissements d'assurance-accidents privés à ouvrir des poursuites par voie de faillite pour obtenir le recouvrement de primes et ce à la différence de la procédure prévue pour la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) et les caisses publiques.

L'obligation d'ouvrir une poursuite par voie de faillite ne se justifie pas: d'une part, les montants faisant l'objet de poursuites dans le domaine de l'assurance-accidents obligatoire sont souvent assez modestes; d'autre part, la poursuite par voie de faillite a des conséquences graves sur le plan social pour les petites et moyennes entreprises, et tout particulièrement pour leurs employés. Afin que la législation sur la poursuite remplisse son rôle – qui est de servir à rendre effectif le droit matériel – et que les intérêts des petites et moyennes entreprises et de leurs employés soient sauvegardés, il faut modifier l'article 43 LP dans le sens indiqué.

Il ressort des documents concernant la dernière révision de la LP que le législateur n'avait pas pris conscience du problème à l'époque. La notion de caisses publiques (art. 43 ch. 1 LP) a été reprise telle quelle dans le nouveau droit. Une poursuite qui oblige à procéder à une liquidation totale de la fortune devrait être évitée, de l'avis du législateur, lorsqu'une personne est forcée de payer des primes d'assurance. Or ceci est un cas relevant de l'obligation de s'assurer (ce qui rend nécessaire le ch. 2 proposé), et non uniquement de l'organe administratif (actuel ch. 1).

Considérations de la commission

1. Etat des travaux au sein de l'Assemblée fédérale et dans l'administration fédérale sur le même objet

La LP a fait l'objet d'une révision totale en 1994. Cette révision est entrée en vigueur le 1er janvier 1997. Des travaux portant modification de la LP sont actuellement en cours dans la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national. Au travers d'une initiative de commission, la CSSS-CN a décidé d'étendre la deuxième classe de collocation des créanciers en cas de faillite (art. 219 LP).

2. Ampleur et calendrier du travail parlementaire qu'imposerait l'initiative

La mise en oeuvre de cette initiative parlementaire n'entraînerait que des modifications d'une seule disposition de la LP. Il s'agit d'ajouter une nouvelle exception à la poursuite par voie de faillite. Les objectifs visés par l'initiative pourraient donc être réalisés relativement rapidement et facilement.

3. Possibilité d'atteindre les objectifs visés par une motion ou un postulat

La commission a jugé que l'initiative parlementaire était le moyen adéquat pour atteindre les objectifs visés, les modifications exigées par l'initiative pouvant être menées à terme dans un délai raisonnable.

4. Considérations de la commission

La commission constate que, lors de la révision totale du 16 décembre 1994 de la LP, la question des divers modes de poursuite pour dette ouverts aux assurances sociales n'a pas été abordée. La pratique actuelle aboutit à des résultats peu convaincants. Les caisses publiques, comme la CNA, pratiquant l'assurance-accidents sont incluses dans les exceptions à la poursuite par voie de faillite de l'article 43 chiffre 1 LP, si bien qu'elles doivent poursuivre un débiteur par la voie de la saisie. Par contre, les assurances privées pratiquant cette même assurance-accidents ne peuvent être considérées comme des caisses publiques au sens du chiffre 1. Ne tombant dès lors pas sous les exceptions de l'article 43 LP, elles doivent agir par la voie de la faillite pour poursuivre un débiteur. Cette différence de traitement se fondant uniquement sur la qualité du créancier, et non pas sur le type de créance, ne paraît pas justifiée.

La commission est d'avis que la modification proposée est d'autant plus indiquée que les montants qui sont en jeu, dans le cas de l'assurance-accidents, sont souvent de petite valeur. La poursuite par voie de saisie permet dès lors d'éviter, notamment aux PME et à leurs employés, les conséquences sociales importantes découlant de la liquidation totale de la fortune d'une entreprise, qu'entraîne une poursuite par voie de faillite.

Lors du traitement de l'initiative, la commission a en outre envisagé la possibilité éventuelle d'entreprendre une révision plus large de l'article 43 LP lors de la deuxième phase.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 16 Stimmen bei 4 Enthaltungen, der Initiative Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose, par 16 voix et avec 4 abstentions, de donner suite à l'initiative.

Baumberger Peter (C, ZH): Die Kommission für Rechtsfragen beantragt Ihnen die Unterstützung dieser parlamentarischen Initiative, welche eine gezielte kleine Änderung im SchKG vornehmen will, indem mit einer neuen Ziffer von Artikel 43 die Konkursbetreibung für Prämien der obligatorischen Unfallversicherung ausgeschlossen wird.

Zwar haben wir – das war ein Einwand in der Kommission – das SchKG erst 1994 totalrevidiert. Die von mir hier aufgeworfene Frage der Betreibungsart für die in der Regel ja nur geringfügigen Prämienbeiträge der obligatorischen – ich erinnere daran: der obligatorischen – Unfallversicherung wurde indessen damals übersehen und nicht diskutiert. Die heutige Praxis – das blieb unbestritten – ist im Lichte der verschiedenen Bundesgerichtsentscheide und auch nach Meinung der Kommission unbefriedigend.

Worum geht es? Das SchKG verpflichtet die privaten Unfallversicherungsgesellschaften, also die privaten Versicherer, heute noch, und zwar durch qualifiziertes Schweigen, bei Prämienforderungen auf Konkurs zu betreiben – dies im Unterschied zur Suva, und obwohl es in beiden Fällen um öffentlich-rechtliche Verträge geht. Von der Sache her drängt sich eine Gleichbehandlung der Versicherer gebieterisch auf. Es ist auf den obligatorischen, auf den öffentlich-rechtlichen Charakter der Versicherung abzustellen und nicht auf den Versicherungsträger.

Indem wir mittels der vorgeschlagenen Erweiterung des Ausnahmekataloges von Artikel 43 SchKG – neu durchwegs – die Betreibung auf Pfändung vorschreiben, handeln wir einerseits im Interesse der Betriebe bzw. namentlich auch im Interesse von deren Arbeitnehmern, für welche eine Konkursbetreibung mit darauffolgender Auflösung der Firma schwere soziale Folgen haben könnte. Andererseits ermöglichen wir jedoch auch, der Aufgabe des Betreibungsrechtes zum Durchbruch zu verhelfen und diese Sozialversicherungsbeiträge tatsächlich durchzusetzen. Andernfalls scheitert nämlich die Geltendmachung solcher Beitragsforderungen häufig beispielsweise an den hohen zu leistenden Kostenvorschüssen für den Konkurs.

Es handelt sich somit bei der vorgeschlagenen Änderung um eine punktuelle, rasch mögliche Verbesserung, d. h. um einen klassischen Anwendungsfall für eine parlamentarische Initiative. Ich ersuche Sie dementsprechend, ihr Folge zu geben.

Angenommen – Adopté

98.058

Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision Loi sur l'assurance-maladie. Subsides fédéraux et révision partielle

Botschaft, Gesetz- und Beschlusssentwürfe vom 21. September 1998 (BBI 1999 793)
Message, projets de loi et d'arrêté du 21 septembre 1998 (FF 1999 727)

Beschluss des Ständerates vom 15. März 1999
Décision du Conseil des Etats du 15 mars 1999

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Rychen Albrecht (V, BE), Berichterstatter: Schade, dass Frau Bundespräsidentin Dreifuss nicht da ist. Sie sollte eigentlich die Beurteilung, welche die Kommission dieser Vorlage zugute kommen lässt, auch anhören. Aber ich denke, dass wir morgen in der Detailberatung wichtige Fragen beraten müssen. – Herzlich willkommen, Frau Bundespräsidentin Dreifuss!

Ich werde versuchen, mich angesichts der Umstände kurz zu fassen, nicht schon hier auf alle wichtigen Fragen einzugehen, sondern das dann schwergewichtig in der Detailberatung zu tun.

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), das am 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist, hatte bekanntlich zwei Hauptziele: erstens Stärkung der Solidarität in der Grundversicherung, und zweitens Vorantreiben der Kosteneindämmung.

In der Vorlage des Bundesrates zu dieser Teilrevision steht, eine definitive Bilanz nach Inkrafttreten des revidierten KVG könne noch nicht gezogen werden; es seien aber gute Fortschritte festzustellen. Ich meinerseits muss dazu sagen: Ich bezweifle diese Aussagen, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Der Wettbewerb, den wir im Gesundheitswesen wollten, ist nicht ganz so ausgefallen, wie wir ihn uns gewünscht hatten; er findet nämlich unter den Kassen statt – aber nicht unter den Leistungserbringern –, und dieser Wettbewerb zwischen den Kassen ist auch noch etwas gar seltsam ausgefallen. Das ist ein zum Teil fragwürdiger Wettbewerb, ein Kampf um Gesunde, um Junge. Es stellt sich die Frage, wie weit das überhaupt sinnvoll ist. Deshalb hat in der Kommission eine recht ausgedehnte Diskussion über den Risikoausgleich und seine Mechanismen stattgefunden. Wir werden uns in der Detailberatung mit dem Antrag einer starken Minderheit zu dieser Frage beschäftigen müssen.

Ich möchte noch auf etwas eingehen, das nicht in der Vorlage steht, worauf ich aber jetzt im Vorfeld dieser Sache häufig angesprochen wurde. Es ist dies die Frage nach der Spitalfinanzierung. Wir sind mit der Regierung einverstanden, dass wir dies in dieser Vorlage nicht beraten können. Aber die Kommission ist sich völlig einig, dass das eine sehr wichtige Frage ist. Nach dem Urteil des Versicherungsgerichtes gegen die Kantone ist es natürlich absolut notwendig, dass wir diesen Brocken dann auch bearbeiten. Ich bin froh, dass das Departement Dreifuss bereits reagiert und eine Diskussionsgrundlage unterbreitet hat. Wir werden hier also dem Parlament beliebt machen, dies in einer zweiten Revision anzugehen. Da geht es im Kampf quasi zwischen Kantonen und

Kassen um eine Verteilung in der Grössenordnung von 1,2 Milliarden Franken – das wird also nicht ganz so einfach zu lösen sein.

In diesem Zusammenhang wird die Kommission im Bereich stationäre Behandlung ganz sicher auch die Pflegeheimfinanzierung einbeziehen. Es ist nicht auszuschliessen, dass wir in diesem Zusammenhang überhaupt über die Pflegeversicherung und deren Finanzierung sprechen müssen.

Was war eigentlich der ursprüngliche Anlass für diese Revision? Sie ist im Gesetz selber enthalten; es ist nämlich so, dass wir in diesem Parlament alle vier Jahre die für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Mittel aus der Bundeskasse für die nächsten vier Jahre festlegen müssen. Deshalb ist die Vorlage zweigeteilt: Wir haben einen Bundesbeschluss, sehr knapp und kurz, wo geschrieben steht, wieviel Geld wir für die Prämienverbilligung in den nächsten vier Jahren beschliessen wollen; dann haben wir einen zweiten Teil, das ist die eigentliche Gesetzesrevision.

Ganz kurz zum Bundesbeschluss: Da geht es darum, dass der Bundesrat vorschlägt – und die Kommissionsmehrheit folgt diesem Antrag –, dass wir jährlich vom Bund aus 2213 Millionen Franken ausgeben, jedes Jahr ein bisschen mehr, bis wir auf 2314 Millionen sind, also innerhalb von vier Jahren rund 100 Millionen mehr. Eine Minderheit sagt, das akzeptiere sie nicht. Da müssen Sie entscheiden. Die Kommissionsmehrheit hat klar gesagt, 1,5 Prozent mehr pro Jahr seien vertretbar, weil das mit den Haushaltszielen kongruent sei, die dieses Parlament festgelegt habe. Es ist also keine überdurchschnittliche Steigerung, sondern sie liegt im Rahmen dessen, was die Finanzpolitik und auch dieser Rat bereits festgelegt haben.

Ein Problem, das ich als Gesundheitspolitiker in den letzten Jahren in sehr vielen Briefen immer wieder entgegennehmen musste, ist folgendes: Rekruten und solche, die später Beförderungsdienste leisten – Unteroffiziers- oder Offiziersschulen –, mussten die Krankenversicherung weiterhin bezahlen. Sie mussten doppelt bezahlen, obwohl die Militärversicherung genügte. Die neue Regelung, dass während Diensten in der Armee, die länger als 60 Tage dauern, keine Krankenkassenprämien bezahlt werden müssen, finden wir absolut sinnvoll; das ist unbestritten.

Es geht natürlich auch um die Kündigungsfristen der Versicherten. Ich möchte hier nicht im Detail auf diese Fragen eingehen. Es sind aber sicher Erleichterungen und Verbesserungen, die akzeptiert werden können und sollen.

Dann gibt es einen Artikel zur Frage, was passiert, wenn sich eine Kasse aus einem Gebiet zurückzieht. Sie kennen vielleicht die Kasse, die in die Schlagzeilen geraten ist. Diese Kasse hat sich ja aus acht Kantonen zurückgezogen. Da kam dann die grosse Frage in der Politik, in der Verwaltung, in den Medien: Ist das gerecht, ist das korrekt? Da hatten wir einen Streit. Es war gesetzlich korrekt, und das Eidgenössische Versicherungsgericht hat der Visana recht gegeben; sie konnte das tun. Da ist eine Grundsatzfrage zu lösen: Wie geht man mit diesem Problem um? Es ist nicht ein Visana-Problem, es ist ein Systemproblem, das wir in irgendeiner Weise für die Zukunft lösen müssen.

Über den Vorschlag, den Frau Bundespräsidentin Dreifuss jetzt nach der Beratung im Ständerat noch eingegeben hat – der Ständerat hat dazu nicht Stellung nehmen können –, müssen wir offen reden; darüber, wie wir das lösen wollen.

Dann kommt Artikel 25, der eine gewisse Bedeutung für die Verteilung und den Verkauf der Medikamente hat. Hier, so glaube ich, hat es keinen Sinn, beim Eintreten auf die Detailproblematik einzugehen. Die Frage war schon in der Kommission umstritten. Ich bin nicht Hellseher, aber ich sehe trotzdem voraus, dass es bei diesem Artikel im Rat wahrscheinlich zu einer längeren Auseinandersetzung kommen wird.

Das gleiche zeichnet sich bei Artikel 42 ab – Tiers payant oder Tiers garant –, denn da sind natürlich die Interessenlagen der Versicherten wie auch der Leistungserbringer sehr unterschiedlich: Die Leistungserbringer haben erfahren müssen, dass die Unternehmer beim Tiers garant auch gewisse Risiken zu tragen haben; daher sind sie eher am Tiers payant

interessiert. Andererseits gibt es sozial schwächere Personen, die natürlich daran interessiert sind, dass der Tiers payant flächendeckend eingeführt wird. Die heutige Regelung ist eher eine liberale, indem die Vertragsparteien miteinander aushandeln können, welche Zahlungsart sie wollen. Die Zahlungsart tönt so harmlos, ist aber eine hochpolitische und sozialpolitisch wichtige Frage. Ob Tiers payant oder Tiers garant gewählt wird, spielt in den Vertragsverhandlungen immer eine grosse Rolle. Deshalb bin ich sicher, dass wir zu Artikel 42 hier im Plenum auch eine Debatte haben werden.

Bei Artikel 51a haben wir in der Kommission über das Globalbudget gestritten, das ja immer wieder als Möglichkeit, als gutes Mittel im ambulanten Bereich angepriesen wird. Hierzu liegt ein Antrag vor, der in der Kommission umstritten war. Da bin ich auch der Meinung, wir müssten uns das sehr gut überlegen, wie wir diesen Entscheid fällen.

Ich möchte noch darauf hinweisen, dass wir bei der Prämienverbilligung einige zusätzliche Vorschriften für die Kantone eingebaut haben, z. B., dass die Kantone verpflichtet werden, regelmässig die möglichen Bezüger zu informieren, damit die Bevölkerung darüber im Bild ist, was vor sich geht. Es gibt sogar eine Minderheit, die den Automatismus der Zahlungen durch die Kantone vorschreiben will. Die Mehrheit will das aber nicht; sie empfiehlt den Kantonen, den Spielraum zu belassen, den die Kantone heute haben. Die Mehrheit der Kommission möchte auch nicht, dass man den Kantonen die Möglichkeit nimmt, ihren Beitrag zu kürzen und damit weniger Geld aus der Bundeskasse zu holen. Hier geht es darum, wie weit wir die Kantone noch mehr in die Pflicht nehmen und wie weit wir ihnen Spielraum geben. Diese Frage liegt ganz deutlich auf dem Tisch; die Mehrheit der Kommission ist für die bisherige Lösung, nämlich dass man den Kantonen diesen Spielraum belässt.

Schliesslich eine Frage, die ich ganz am Anfang angeschnitten habe – wegen den doch zum Teil fragwürdigen Methoden, die im Wettbewerb unter den Kassen aufgekommen sind –, die Frage des Risikoausgleiches, die sich die Kommission ernsthaft gestellt hat: Sollen wir den Risikoausgleich ausbauen? Heute haben wir einen Risikoausgleich basierend auf zwei Hauptkriterien, nämlich dem Ausgleich zwischen Mann und Frau und dem Ausgleich zwischen jung und alt. Neu wäre es denkbar, dass man noch einen Risikoausgleich zwischen Gesunden und Kranken macht, dass man also irgendwo im Kostenbereich noch etwas macht. Es gibt eine starke Minderheit, die einen solchen Vorschlag unterbreitet.

Ich komme bereits zum Schluss, weil ich das Versprechen einhalten will, dass die eigentliche Fachdiskussion in der Detailberatung stattfindet: Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 19 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen, auf diese Teilrevision einzutreten und sich mit diesen nicht ganz einfachen Fragen ernsthaft zu beschäftigen.

Cavalli Franco (S, TI), rapporteur: Je suis très content que M. Rychen ait déjà parlé des différents articles que nous reprendrons demain dans l'examen de détail. Je ne veux pas répéter simplement en français ce qu'il a dit en allemand, alors comme il a déjà traité des points les plus difficiles, je me bornerai à une discussion plus générale sur le problème de la révision de la LAMal et sur le problème du système sanitaire en général.

L'assurance-maladie a, dans notre pays, une histoire tourmentée et singulière. Il y a presque exactement un siècle, un conseiller fédéral radical et progressiste – ça existait alors – a proposé la première loi dans ce secteur qui, à ce moment, englobait autant le risque de maladie que le risque d'accident. Le financement était assuré par des primes proportionnelles au revenu, une requête que nous retrouvons aujourd'hui une initiative populaire lancée par le Parti socialiste. En fait, cette loi fut refusée en votation populaire et l'ancienne loi, la LAMA, acceptée en 1911, était beaucoup moins sociale que le projet original qui avait été lancé par ce conseiller fédéral radical.

De 1911 à 1994, date d'acceptation de la LAMal, il y eut maints efforts pour réformer la LAMA, la première loi, qui,

tous, échouèrent – il me serait facile de simplement accuser la majorité bourgeoise d'avoir été incapable de réformer la LAMA. Ces nombreux échecs illustrent aussi une donnée de fond du système sanitaire et du problème dont nous parlons aujourd'hui; donnée avec laquelle nous sommes toujours confrontés quand nous discutons de nouvelles méthodes, par exemple des budgets globaux, pour résoudre les problèmes du système.

En fait, le système sanitaire est très compliqué. Il est complexe et se base sur un système de vases communicants; vases dans lesquels les règles du jeu sont souvent différentes et hétérogènes. Par conséquent, toute solution simpliste qui nous serait présentée comme l'unique solution à tous les problèmes ne peut qu'être fautive. C'est en particulier le cas de toutes celles qui se limitent à prêcher les vertus du marché en disant: «Il suffit d'avoir un petit peu plus de marché et les problèmes du système sanitaire seront réglés.» Rien de plus faux.

En fait, le seul pays qui fonde beaucoup de confiance dans les règles du marché pour le système sanitaire, les Etats-Unis d'Amérique, dépense 15 pour cent du produit national brut pour la santé, ce qui représente exactement 50 de plus que nous et presque 100 pour cent de plus que des pays comme la Grande-Bretagne ou la Suède qui ont un système plus dirigiste. Pourquoi cela? Parce que, pour parler dans le jargon des économistes, le système sanitaire est un marché réglé par l'offre, et non par la demande. Donc, la plupart des règles valables pour d'autres marchés n'ont aucune valeur. C'est aussi pour cela qu'il est méthodologiquement faux – je ne veux pas faire référence à l'aspect éthique – de parler de rationnement dans le secteur sanitaire pour résoudre le problème parce qu'en général, on emploie le rationnement dans une situation où l'offre est trop petite face à la demande. Ici, nous sommes confrontés au contraire. L'offre est trop grande, alors le rationnement n'a absolument aucun sens.

Mais revenons à la révision de la LAMal qui nous est proposée aujourd'hui. La durée limitée, jusqu'à fin 1999, des subsides fédéraux affectés à la réduction des primes et la reconduction indispensable de ces subsides ont rendu nécessaire un nouvel arrêté fédéral. Je ne veux pas en discuter, parce que c'est tellement clair. Même du point de vue financier, nous sommes dans le cadre des dépenses prévues. La majorité de votre commission a accepté les subsides prévus à l'article 1er; il n'y a rien de spécial à dire. Au-delà de cela, le Conseil fédéral nous présente déjà une première révision partielle de la LAMal pour essayer d'atteindre les deux buts essentiels de cette loi: la solidarité et la maîtrise des coûts. La prime unique pour femmes et hommes, jeunes et vieux, est un acquis fondamental de la loi, même si un jour il faudra aller bien au-delà et se résoudre à réaliser la proposition du Parti radical-démocratique de l'époque qui préconisait une prime proportionnelle au revenu. Pour le moment, le Conseil fédéral se borne à proposer un petit renforcement de la solidarité en proposant des normes minimales de droit fédéral pour mieux faire fonctionner les contributions destinées à réduire les primes pour les personnes dont les conditions économiques sont modestes. Le problème essentiel reste bien sûr celui des cantons qui ne se font verser qu'une partie des contributions en épargnant sur le dos des plus démunis. Cette situation a eu pour effet deux propositions de minorité dont nous allons discuter.

Le second but de la LAMal est la maîtrise des coûts. Même s'il est trop tôt pour donner un jugement définitif, car les mécanismes de maîtrise des coûts nécessitent du temps, on peut déjà percevoir les tendances très claires de trois années d'application de cette loi.

1. Les coûts dans le secteur hospitalier, au moins pour ce qui se rapporte à la partie stationnaire des hôpitaux, n'augmentent plus. Dans certains cas même, les chiffres réels sont en légère diminution. Tout cela a été réalisé avec un système qui, même s'il n'est pas défini comme tel et même s'il représente une variation sur le thème, ressemble dans beaucoup de cantons à des budgets globaux pour les hôpitaux. Le problème, c'est qu'il y a maintenant continuellement un passage d'activités du secteur stationnaire au secteur ambulatoire à

l'intérieur des hôpitaux, et cela surtout sous la pression des cantons qui veulent dépenser moins, car vous savez que les cantons doivent payer 50 pour cent pour les hôpitaux, c'est-à-dire que tout ce qui se fait de façon ambulatoire est payé entièrement par les caisses-maladie. Il y a donc un transfert de paiements des coûts de la santé de la partie payée avec les impôts à la partie payée avec les primes, ce qui explique la pression sur les primes.

2. Les coûts ont augmenté en 1998 de près de 1 milliard de francs dans l'assurance de base, dans le secteur ambulatoire, aussi bien dans le secteur ambulatoire des hôpitaux qu'à l'extérieur de ceux-ci, c'est-à-dire chez les médecins, en matière de médicaments, dans les établissements de soins. Ce sont les quatre grandes catégories où l'augmentation des prix est la plus importante, augmentation qui, au total, se chiffre aux alentours de 1 milliard de francs pour 1998. Nous avons donc une situation qui est loin d'être stabilisée. Pourtant, il faut bien se rendre compte que le problème principal n'est plus celui des hôpitaux du point de vue stationnaire, mais que c'est bien en dehors de ça. Alors, continuer à dire qu'on peut résoudre le problème principal des coûts de santé en fermant des lits pour les cas aigus, ça n'a aucun sens, parce que ce n'est pas là que les dépenses augmentent, et même c'est là que les dépenses diminuent actuellement.

Le Conseil fédéral propose donc de nouveaux instruments de maîtrise des coûts, vu que les méthodes employées jusqu'à maintenant ne sont pas suffisantes. Il s'agit du droit de substitution des pharmaciens – on va en discuter beaucoup ici – et surtout de la faculté pour un canton d'établir un budget global pour les soins obligatoires ambulatoires – la possibilité, et pas l'obligation. Comme je vous l'ai dit, un système assez similaire, même si ce n'est pas tout à fait la même chose, a eu du succès dans le domaine stationnaire. Mais, comme je l'ai dit au début, il ne faut pas croire qu'un seul instrument soit la solution au problème. Sur cette dernière mesure prévue par le Conseil fédéral s'est ouverte une espèce de guerre de religion entretenue par le lobby très actif des fournisseurs de prestations. Vous aussi, vous avez reçu beaucoup de lettres d'ici et de là, dans lesquelles on vous priait de ne pas faire ce pas qui serait la ruine de notre pays. J'espère que demain nous aurons l'occasion d'en discuter tranquillement.

Lors des délibérations en commission, nous avons aussi entamé une discussion peut-être encore plus importante sur une autre méthode de contrôle des coûts. La proposition que j'avais alors faite, et que j'ai retirée parce que l'OFAS demandait un peu plus de temps pour l'examiner, a été maintenant reprise textuellement par M. Raggenbass, et nous en discuterons beaucoup demain. Il s'agit d'ajouter une autre méthode de contrôle des coûts, en limitant l'adhésion ou le penchant à adhérer à une convention tarifaire. Cela veut dire, en d'autres termes, que tous les médecins ne devraient pas absolument et mécaniquement être acceptés par les caisses-maladie, ce qui vaudrait aussi pour les autres fournisseurs de prestations.

Il est clair qu'il s'agit d'une petite révolution, mais il s'agit d'une révolution d'autant plus nécessaire qu'il faut penser qu'avec les accords bilatéraux, il y aura un afflux de médecins très important, surtout en Suisse romande et italienne, mais probablement aussi en Suisse alémanique, alors que nous savons que le facteur principal qui fait augmenter les coûts de la santé, c'est le nombre de médecins. Si nous n'avons donc pas la possibilité d'obliger toutes les caisses-maladie à accepter tous les médecins – selon les règles que le Conseil fédéral devra choisir –, nous serons confrontés à une explosion des coûts qui sera encore beaucoup plus importante que celle à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui. C'est pourquoi nous avons proposé cette règle aussi à la commission qui s'occupe des mesures d'accompagnement pour les accords bilatéraux.

Je conclus en vous demandant d'entrer en matière, selon le souhait de toute la commission, en espérant que nous aurons une discussion tranquille demain, mais surtout en exprimant le souhait que notre Conseil ne suive pas la ligne politique choisie par le Conseil des Etats, qui a simplement re-

fusé de discuter des problèmes qui étaient un peu difficiles ou controversés, et qui s'est seulement limité à accepter les points sur lesquels tout le monde était d'accord. Je pense que vis-à-vis de la situation que nous connaissons de nouvelle explosion des coûts dans le secteur de la santé, nous ne pouvons pas pratiquer la politique de l'autruche, comme l'a fait le Conseil des Etats. Nous devons affronter les problèmes principaux que nous pouvons résoudre maintenant, et surtout, nous ne devons pas commettre la faute de renvoyer, par exemple le problème des budgets globaux, le problème de la contrainte budgétaire, à la deuxième révision de la LAMal lors des discussions sur le financement des hôpitaux, car ce dernier point est déjà très explosif. Si nous discutons de tous les problèmes explosifs en une fois, nous nous retrouverons dans la même situation que nos prédécesseurs, qui n'ont jamais réussi à réformer la LAMA parce qu'ils n'ont jamais réussi à trouver un consensus.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.15 Uhr
La séance est levée à 19 h 15*

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Donnerstag, 22. April 1999

Jeudi 22 avril 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Heberlein Trix (R, ZH)/Seiler Hanspeter (V, BE)

98.058

Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision Loi sur l'assurance-maladie. Subsides fédéraux et révision partielle

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 736 hiervoor – Voir page 736 ci-devant

Schaller Anton (U, ZH): Das vielgeschmähte KVG, das wir heute teilrevidieren, ist an sich besser als sein Ruf. Es ist leider aber auch schlechter, als es sein sollte und dürfte. Trotzdem oder gerade deshalb unterstützen wir die vorliegende Teilrevision. Die LdU/EVP-Fraktion will nämlich auch eine partielle Verbesserung dieses KVG.

Die Versuchung ist in der Tat gross, hier die grosse Revision zu verlangen, eine Revision an Haupt und Gliedern. Nur: Es fällt schwer, diese grosse Revision in Grundzügen zu sehen. Das KVG versucht nicht nur das schier Unmögliche, es versucht das Unmögliche mit sozialen Spielregeln zu etablieren, nämlich einen Markt in einem staatlich kontrollierten Sektor. Das Entscheidende: Gesundheit ist nicht ein Produkt, das nach Angebot und Nachfrage funktioniert. Die ganze Kostenkette hat ja eine fatale Auswirkung. Der einzelne bezahlt seine Prämie; je höher diese ausfällt, desto höher steigt sein Anspruch, aufgrund dieser Prämie auch eine maximale Versorgung zu erhalten. Die Kantone, die ihre Spitäler bauen und subventionieren müssen, haben ein grosses Interesse, diese möglichst gut besetzt zu halten, sie betriebswirtschaftlich möglichst gut zu führen. Sie wollen möglichst viele Patienten während einer möglichst kurzen Zeit mit möglichst guten Mitteln versorgen. Die Krankenkassen ihrerseits möchten möglichst viele Patienten, die möglichst wenig krank sind, damit sie möglichst wenig Kosten haben; weiter möchten sie, dass ihre Patientinnen und Patienten, wenn sie schon in Spitälern sind, möglichst lange dort bleiben, damit die Nachbehandlung nicht auf ihre Kosten geht, sondern die Kantone 50 Prozent dieser Kosten tragen.

Die Ärzte schliesslich, die mit ihrer Diagnose letztlich nicht nur das Krankheitsbild definieren, sondern darüber hinaus auch ihre Löhne festlegen, haben gar kein grosses Interesse daran, kostendämpfend zu wirken. Schon die neuen Arzttarife, die jetzt auf dem Tisch liegen, stossen auf breite Opposition. Jürg Ammann, Präsident der chirurgischen Union, hat im Kassensturz gesagt: Sie wollten ja nur überleben. Überleben auf einem hohen Niveau: Bei einem Einkommen von 500 000 Franken ist es relativ einfach zu überleben. Aber es ist Opposition da, und sie ist unheimlich stark und vehement. Und der Bund? Der Bund schliesslich nimmt über 2 Milliarden Franken in die Hand, um die Krankenkassenprämien einigermaßen verträglich zu halten. Aber: Direkten Einfluss darauf, wie diese Prämien ausgestaltet werden, hat letztlich auch der Bund nicht.

In diesem ganzen Spiel, in dieser ganzen Kostenkette spielen auch die Kantone eine ganz entscheidende Rolle. Sie

könnten mit den Prämienverbilligungen eigentlich Sozialpolitik betreiben. Doch der Kanton Zürich, aus dem ich komme, ein finanzstarker Kanton, schafft es immer wieder, nur 50 Prozent dieser Prämienverbilligung auszuschnüpfen, und er betreibt damit statt Sozialpolitik Finanzpolitik. Er versucht, sich auf Kosten der Ärmsten zu entlasten. Die Kantone mit ihren verschiedenen Funktionen – der Prämienverbilligung, dann die Bereitstellung der Spitäler und als Vertragspartner – mit all den damit verknüpften Problematiken, die letztlich nicht koordiniert sind, orientieren sich eigentlich nicht an der entscheidenden Priorität, nämlich die Gesamtkosten möglichst tief zu halten und eine sozial gerechte Verteilung der Lasten einzuhalten.

Die ganz zentrale Frage stellt sich dahingehend, wie weit wir die anstehenden Gesundheitskosten über Staatsgelder, über Steuergelder oder über Prämien finanzieren wollen. Wenn die Prämien heute in diesem Ausmass steigen, ist das eine logische Folge davon, dass sich der Bund und die Kantone immer mehr aus der Finanzierung heraushalten.

In der Realität geht es nämlich den Kantonen um zwei ganz andere Interessen: Sie möchten begangene Fehler möglichst gut verdecken und die eigenen Kosten möglichst tief halten. Wenn ein Kanton die Wahl hat, die eigenen Ausgaben oder die Gesamtkosten zu senken, ist es sein erstes Ziel, seine eigenen Ausgaben in den Griff zu bekommen und in den Vordergrund zu stellen. Deshalb ist der Vorschlag des Kantons Solothurn, die Kantone als Defizitdecker aus dem System zu entfernen, wichtig, notwendig und sinnvoll. Es wäre dringend nötig, diesen Vorschlag in einer Gesamtrevision voranzustellen; in einer Gesamtrevision, die kommen muss.

Das Kommissionspostulat zeigt ja, dass diese Gesamtrevision kommen sollte. Wir haben, wenn wir heute dem Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung zustimmen, vier Jahre Zeit. Wir müssten diese vier Jahre nutzen, um eine Gesamtrevision an Haupt und Gliedern an die Hand zu nehmen.

Ich denke, wir müssen von der Subventionierung der Anbieter, vor allem in den Kantonen, wegkommen und zur Subventionierung der einzelnen Benutzer, der Patientinnen und Patienten, übergehen. Wir müssen also umdenken, um aus dieser Spirale herauszukommen, welche die eigenen Interessen in den Vordergrund stellt und das Gesamtinteresse vernachlässigt.

Wenn das Gesamtinteresse nicht vom Bund koordiniert werden kann, kommt es immer wieder zu einer Kostenexplosion, und wir haben Intransparenz, wir haben zu wenig Information, wir können nicht klar durchblicken, wie diese Krankenversicherung funktioniert. Wenn wir an den einzelnen appellieren, in Eigenverantwortung seinen Teil an die Senkung der Gesundheitskosten beizutragen, kann dieser Appell nicht fangen, solange der Versicherte immer mehr bezahlen muss. Wegen der Erhöhung der Prämie wird nämlich sein Anspruch grösser, und wir haben eine Spirale nach oben statt eine Spirale nach unten.

Wir stimmen für diese Teilrevision, weil sie eine nötige Teilreparatur am System des KVG ist. Das System – das habe ich versucht darzustellen –, dieses Ineinandergreifen ohne ein übergeordnetes gemeinsames Interesse, dieses Auseinandergehen, bedingt Nachbesserungen. Die vorgeschlagenen Nachbesserungen gehen in die richtige Richtung, aber sie dürfen nicht dazu führen, dass wir den Blick für das Ganze verlieren. Wir müssen sehen, dass Gesamtzusammenhänge bestehen, und mit aller Kraft an die Revision herantreten.

Wir treten ein auf diese Teilrevision und werden unsere Position zu den einzelnen Punkten noch deutlich machen.

Gross Jost (S, TG): Die SP-Fraktion beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Unsere Aufgabe wird es sein, das Ergebnis der ständerätlichen Beratungen kritisch zu hinterfragen, und da bleibt nur die Feststellung: Der Berg hat eine Maus geboren.

Ich rufe in Erinnerung: Der Bundesrat möchte diese Teilrevision des KVG in zwei Etappen vollziehen. Er hat sich, in einer ersten Etappe, auf die Prämienverbilligung und auf die Men-

genbegrenzung konzentriert, vor allem durch das Instrument des Globalbudgets im ambulanten Bereich. Die Spitalfinanzierung wird in der zweiten Etappe kommen.

Es gibt drei wichtige Themen, mit denen wir uns auseinandersetzen haben und mit denen wir diese Vorlage, die vom Ständerat kommt, substantiell anreichern müssen:

1. Die Prämienverbilligung muss so wirksam werden, dass die sozialpolitischen Ziele tatsächlich erreicht werden können.

2. Nach dem Fall Visana sind in der Grundversicherung Massnahmen gegen die Entsolidarisierung zu ergreifen. Ich glaube, es ist auch im Interesse der Erhaltung des bestehenden Kassensystems wichtig – ich erinnere an die Forderung nach Einführung einer Einheitskasse –, dass wir wirkliche Massnahmen gegen die Entsolidarisierung ergreifen. Da ist beispielsweise die Frage des Risikoausgleichs noch nicht thematisiert.

3. Ein weiteres Thema sind die Massnahmen gegen die Mengenausweitung; hier ist das umstrittene Thema des Globalbudgets im ambulanten Bereich. Ich erinnere daran, dass es nur in Form einer Kann-Vorschrift, als fakultatives Instrument der Kantone, daherkommt.

Nicht thematisiert sind andere Massnahmen der Mengengrenzung. Mit diesen müssen wir uns auseinandersetzen. Vor allem die Kassen haben aufgrund der gravierenden Kostenentwicklung in den letzten Monaten die Frage der Einschränkung des Kontrahierungszwangs thematisiert. Dies ist auch ein wichtiges Thema im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit. Es besteht die grosse Gefahr, dass es dadurch im ambulanten Bereich zu einer Überschwemmung vor allem der Grenzkantone durch ambulante Leistungen von Leistungserbringern aus dem EU-Raum kommen wird. Hier brauchen wir – aber auch im Rahmen der flankierenden Massnahmen – Instrumente, die nun so ausgestaltet werden sollen, dass sie nicht diskriminieren und alle gleich behandeln, aber auch einen wirksamen Beitrag zur Mengengrenzung leisten.

Was hat nun der Ständerat aus dieser Vorlage gemacht? Ich würde einmal sagen, dass hier aus dem «medium» des Bundesrates eine amputierte Minirevision geworden ist. Die Globalbudgetierung hat er vertagt, zum schwerwiegenden Problem der Entsolidarisierung in der Grundversicherung hat er keine Antwort. Wenn es zu dieser amputierten Minivorlage kommt, kann ich auch den Bundesrat nicht völlig freisprechen. Man macht den Versuch, eine problemlose Vorlage zu bringen, die keine Referendumshürden enthält; alle Fussangeln, referendumsverdächtigen Postulate wurden in die zweite Revisionsetappe verbannt. Da möchte ich einfach an das erinnern, was schon Herr Cavalli gesagt hat: Die Spitalfinanzierung wird schon eine so weit gehende Sache, vielleicht auch ein unverdaubarer Brocken sein, dass dann einfach die zweite Etappe der Teilrevision des KVG diejenige sein wird, die nach einem Referendum ruft – von wem auch immer. Ein solches ist ja auch bereits angekündigt worden.

Ich bin auch der Auffassung, dass es staatspolitisch falsch ist, das KVG in einen permanenten Revisionsprozess hineinzuziehen. Ich bin nach wie vor der Auffassung, dass dieses Gesetz von den Fundamenten her mit diesem Zusammenspiel von Plan und Wettbewerb ein gutes Gesetz mit gewissen Konstruktionsmängeln, gewissen falschen Anreizen ist. Aber wenn wir jetzt eine unendliche Revisionsgeschichte machen, wird dieses Gesetz – zu Unrecht, meine ich – den noch vorhandenen öffentlichen Kredit verlieren, zumal es – das ist auch gesagt worden – jetzt auch gewisse erste Wirkungen zeigt, vor allem bei der Kostenentwicklung im stationären Bereich.

Deshalb müssen die Probleme in diesen drei Schwerpunktbereichen gelöst werden. Zunächst im Bereich der Optimierung des Prämienverbilligungssystems: Dieses System muss transparenter und sozialpolitisch wirkungsvoller werden. Hier bringt die bundesrätliche Vorlage wertvolle Verbesserungsvorschläge, beispielsweise durch die Berücksichtigung der aktuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse bei der Bemessung der Prämienverbilligung und der Anspruchsberechtigung, bei der Informationspflicht der Kantone, vor allem

aber auch bei der Aufsichtskompetenz des Bundes. Aber das genügt nicht. Unsere Fraktion ist der Auffassung, dass die Kantone nicht mehr nach eigenem Ermessen Bundesbeiträge abrufen sollen, sondern dass sie sich gemeinsam der sozialpolitischen Verpflichtung stellen müssen. Das betrifft leider heute gerade die Kantone, die es vom Prämien- und Kostenniveau der Versicherten her am nötigsten hätten, hier die vollen Bundesbeiträge abzurufen. Nach unserer Auffassung muss auch – wir werden entsprechende Anträge stellen – die sozialpolitische Zielsetzung im Gesetz geregelt sein. Es muss endlich definiert werden, was bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse sind.

Das zweite Schwerpunktthema wird der Kampf gegen die Entsolidarisierung in der Grundversicherung sein. Der Kampf um die guten Risiken und die Abschiebung der schlechten Risiken ist ein perverser Wettbewerb unter den Kassen, der der gesetzgeberischen Intention völlig zuwiderläuft.

Wir haben leider Anlass anzunehmen, dass der Fall Visana nur die Spitze des Eisberges sein könnte. Was ist davon zu halten, wenn Versicherte beim Kassenwechsel von der Kasse, von der sie aufgenommen werden wollen, ein Formular für eine Gesundheitsprüfung bekommen, obwohl das neue KVG die Krankheitsvorbehalte abgeschafft hat? Das sind gezielte Versuche, schlechte Risiken abzuschrecken.

Deshalb bin ich sehr froh darüber, dass der Bundesrat nach dem im Grunde genommen ja positiven, aber in diesem Punkt negativen Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes sofort neue Vorschläge in die laufende Kommissionsarbeit gebracht hat, nämlich vor allem die Verpflichtung zur Abtretung der Reserveanteile austretender Versicherter an die neuen Versicherer. Das ist nicht mehr als ein Akt der Gerechtigkeit, denn diese Reserven sind ja durch die Prämien der Versicherten, die jetzt zu einem Wechsel veranlasst werden, geäuft worden. In diesem Zusammenhang ist auch die parlamentarische Initiative Cavalli als Antwort auf den Fall Visana – damit sich so etwas nicht wiederholt – wesentlich.

Aber auch der Risikoausgleich muss thematisiert werden. Der Bundesrat drückt sich hier um ein heisses Thema. Die Materialien sind meines Erachtens auf dem Tisch. Die Studie des Bass, die vom Bund veranlasst worden ist, sagt ganz klar aus, dass der Risikofaktor «schwere Behandlungsfälle» – oder in der CSS-Formel: Spitalbehandlungen des Vorjahres – neben Alter und Geschlecht als dritter Risikofaktor in das Gesetz eingebaut werden muss. Dieser Risikoausgleich muss unbefristet verankert werden. Die Hoffnungen und Erwartungen haben sich nicht erfüllt, dass diese Unterschiede im Laufe der Zeit in der Risikostruktur der Kassen verschwinden werden. Deshalb schlägt eine Minderheit unserer Fraktion vor, dass eine allgemeine Rechtsgrundlage geschaffen wird, diesen dritten Risikofaktor im Gesetz zu verankern. Dann hat der Bundesrat mit Verordnungsrecht genügend Zeit, diesen neuen Risikoausgleich in der Praxis zu erproben. Wichtig ist schliesslich, dass wir auch eine Antwort auf die Kostensteigerung im Bereich der Mengenausweitung haben. Hier werden wir für das fakultative Instrument der Globalbudgetierung im ambulanten Bereich entschieden kämpfen. Das ist ein Instrument neben anderen, neben den Anträgen in Richtung Relativierung des Kontrahierungszwangs. Ich bitte Sie in diesem Sinn, auf die Vorlage einzutreten.

Borer Roland (V, SO): Namens der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen Eintreten auf das Geschäft. Unsere Zustimmung zur Teilrevision des KVG machen wir jedoch von den Entscheiden in der Detailberatung abhängig.

Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung: Wir sollten uns im klaren sein, worüber wir heute sprechen. Wir sprechen über die Teilrevision eines Gesetzes, das in der Schweiz einen Binnenmarkt von jährlich 40 Milliarden Franken regeln sollte. Darüber sprechen wir, und es ist bedenklich, wie wir dieses Geschäft behandeln: noch husch, husch am Schluss einer Sondersession. Es ist bedenklich, wie wir dieses Problem angehen. Bedenklich ist es auch aus einem anderen Grund: Wenn wir schauen, an welcher Stelle der Betroffenheitsskala das KVG bei der Schweizer Bevölkerung ist, dann sehen wir

doch, dass es ganz vorne ist – weiter vorne z. B. als Quoten in den eidgenössischen Räten.

Von dieser Teilrevision verspricht sich die SVP-Fraktion nicht sehr viel. Grundsätzlich geht es doch darum, die Unzufriedenheit möglichst breit auf die gesamte Schweizer Bevölkerung zu verteilen. Wir glauben auch, dass deshalb der Effekt dieser Teilrevision eher gering sein wird, gerade im Bereich des Einsparens von Kosten oder der Möglichkeit, Einfluss auf die Prämien zu nehmen. Wir glauben auch, dass in dieser ersten Gesetzesrevision wesentliche Faktoren, die endgültig angegangen werden sollten, gar nicht angegangen werden. Aus diesem Grund sind wir der Meinung, dass eine Totalrevision des KVG eigentlich sinnvoller gewesen wäre.

Wir machen jetzt nämlich eines: Wir versuchen, das Gesetz in Einzelteilen zu revidieren. Wir haben noch keine Ahnung, wie die Teilrevision dann in bezug auf die Mechanik im Gesundheitswesen und den Gesundheitsmarkt an sich herauskommen wird. Wir kommen hintennach mit einer weiteren Teilrevision. Die Probleme, die dadurch entstehen, sind heute schon vorprogrammiert. Ich wage das hier vorauszusagen.

Es gibt für die SVP-Fraktion in dieser ersten Teilrevision unbestrittene Punkte, jedoch auch sehr umstrittene Bereiche. Ein umstrittener Bereich ist für uns z. B. die «Lex Visana», die man in Artikel 13 einführen will. Es ist ein Schnellschuss, der dort produziert wird, ohne dass man im Rat eingehend auch auf die Begründung des Bundesgerichtsentscheides eingehen kann. Ein weiterer problematischer Punkt ist die Globalbudgetierung für den ambulanten Bereich, eine Massnahme, die zumindest nicht unbestritten sein wird. Ein Punkt, den man eingehend diskutieren sollte, ist die Substitutionspflicht bzw. das Substitutionsrecht, je nachdem, welcher vorgeschlagenen Variante wir folgen werden. Im weiteren werden natürlich auch die neuen Prämienrabatte, die zu einer Entsolidarisierung führen, zu diskutieren geben. Auch der Risikoausgleich – eine Mechanik, die an sich von ihrem Umfang her heute schon umstritten ist und die man jetzt noch verfeinern will – sollte nicht einfach so abgeändert werden. Die diesbezüglichen Mehrheitsverhältnisse bei diesen Abstimmungen werden natürlich dann auch dafür entscheidend sein, wie sich die SVP-Fraktion in der Gesamtabstimmung zu dieser ersten KVG-Revision stellen wird.

Wir haben von Anfang an auf die Probleme im KVG hingewiesen. Es ist eine Tatsache, dass das Gesetz weder Fisch noch Vogel ist. Auf der einen Seite ist es im Bereich freier Wettbewerb zu einschränkend, auf der anderen Seite regelt es aber diejenigen Bereiche nicht, die es regeln sollte. Aus diesem Blickwinkel heraus ist es nur verständlich, dass das KVG Probleme bereitet und man von Revision zu Revision gehen muss.

In diesem Sinne stimme ich Herrn Jost Gross vollumfänglich zu: Es ist schon problematisch, dass wir ein an sich sehr junges Gesetz von Revision zu Revision ziehen werden. Das ist doch nicht tragbar. Ich wage auch die Voraussage, dass diese erste Teilrevision diejenigen Probleme, die wir glauben lösen zu können, nicht lösen wird.

Man kann also – dafür ist nicht nur der Ständerat verantwortlich, sondern auch die vorberatende Kommission des Nationalrates – auf die vorliegende Revision nicht besonders stolz sein. Diese Unzufriedenheit, auch innerhalb dieses Rates, zeigen die Einzelanträge, die gestern noch eingereicht worden sind. Ich kann nicht im Namen der Kommission sprechen, auch nicht im Namen der Fraktion; wir haben diese Einzelanträge in keinem der beiden Gremien behandeln können. Nur so viel:

Persönlich finde ich, dass der Antrag Guisan zu Artikel 42 Absatz 3bis, der ultimativ verlangt, dass der Versicherer die Kosten innert 30 Tagen zurückerstattet oder bezahlt, eher problematisch ist. Im Regelfall ist das sicher möglich. Ich stelle mir jedoch vor, dass es einmal passieren kann, dass der Versicherer gewisse erbrachte Leistungen abklären möchte, indem er beim Leistungserbringer nachfragt, warum sie auf der Rechnung sind. Wenn wir solche Abklärungen und die finanzielle Erledigung in einem 30-Tage-Rahmen regeln wollen, glauben wir an etwas, das in der Realität und in der Administration der Krankenkassen nicht möglich sein kann.

Zum Antrag Raggenbass zu Artikel 46 Absatz 2bis: Ich glaube, dass dieser Antrag so nicht nötig ist; er betrifft den Bereich der Wirtschaftlichkeit. Die Regelungen, die diesbezüglich notwendig sind, sind in Artikel 32 des KVG und den entsprechenden Verordnungen meiner Ansicht nach genügend geregelt.

Der Antrag Föhn zu Artikel 52a wird im Detail von Herrn Bortoluzzi behandelt. Das gleiche gilt für die Anträge Gross Jost und Simon.

Eintreten ist in der SVP-Fraktion also nicht bestritten. Bei der Gesamtabstimmung werden wir uns aufgrund der Behandlung des Geschäftes in der Detailberatung entweder für ein Ja oder für ein Nein entscheiden.

Fasel Hugo (G, FR): Vor gut drei Jahren ist das neue Bundesgesetz über die Krankenversicherung in Kraft getreten. Böse Zungen sagten damals über dieses neue Gesetz: «Meister, das Werk ist abgeschlossen, lass uns gleich mit Reparieren und Renovieren beginnen.» Auch wenn in den letzten Jahren im Gesundheitswesen einiges Grundlegendes in Bewegung geraten ist, so kann man dennoch sagen, dass dieses neue KVG – man muss auch sagen, dass es die früheren Lösungen über Notrecht ersetzt hat – seine Feuertaufe während dieser ersten drei Jahre einigermaßen gut überstanden hat. Das neue KVG hat einerseits verschiedene wesentliche Veränderungen wie die Spitalplanung, die klare Trennung zwischen Grundversicherung und Zusatzversicherung und vieles andere mehr ausgelöst. Andererseits haben sich in diesen ersten drei Jahren auch Erfahrungen eingestellt, die es nun nötig machen, das KVG in einzelnen Teilen zu verbessern, zu optimieren. Im Zentrum dieser Verbesserungen müssen dabei die Solidarität zwischen den Versicherten, die Kostendämpfung und das Ziel tragbarer Prämien für die Versicherten sein.

Im Unterschied zu einigen Vorrednern möchte ich darauf hinweisen, dass wir das Vorgehen des Bundesrates insofern unterstützen, als er diese Verbesserungen des KVG schrittweise, auch in einem gewissermassen vorsichtigen Schrittempo, angeht.

Vorher wurde hier gesagt, es handle sich um eine Minirevision. Das stimmt. Man sieht aber schon allein an der Zahl der Anträge, dass bereits in eine solche Minirevision ein ganzes Paket von anderen Möglichkeiten und Verbesserungsvorschlägen eingepackt werden sollte, so dass jede Revision dann auch scheitern kann. Auch dies wurde hier schon gesagt. Man behält sich die Zustimmung bis zum Schluss vor, weil schon diese Minirevision in verschiedenen Teilen sehr umstritten sein kann.

Um Verbesserungen im KVG auch tatsächlich zu realisieren, scheint uns von seiten der grünen Fraktion ein sehr saches, kontinuierliches und auf verschiedenen Einzelschritten basierendes Vorgehen am erfolgversprechendsten zu sein.

Bezüglich der Versicherten stellen wir heute fest, dass der Leidensdruck sehr gross ist, weil die Prämien in den letzten Jahren ununterbrochen erhöht worden sind und das KVG bisher die ursprünglichen Versprechungen und Hoffnungen noch nicht erfüllt hat, dass nämlich die Prämien eher sinken würden, oder dass sie, wenn sie schon steigen, nur in sehr bescheidenem Rahmen steigen würden.

Der Leidensdruck ist vor allem bei Versicherten mit kleinen Einkommen enorm. Viele Familien stehen Ängste aus, wenn sie wissen, dass sie bei nächster Gelegenheit wieder die Rechnung für die Krankenkassenprämien erhalten werden. Um so wichtiger ist es, dass das zentrale und eigentlich einzige sozial ausgleichende Instrument, nämlich die Prämienverbilligung, konsequent weitergeführt wird und auch Verbesserungen realisiert werden. Der vorgelegte Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung trägt diesem Anliegen insofern Rechnung, als die Finanzierung der Prämienverbilligung durch den Bund bis ins Jahr 2003 sichergestellt wird.

In diesem Zusammenhang ist auch nochmals darauf hinzuweisen, dass die Prämienverbilligung und deren Finanzierung bereits bei der Einführung der Mehrwertsteuer ein wesentliches Argument waren, um die Zustimmung der Bevöl-

kerung zur Mehrwertsteuer zu gewinnen. Hier sollten wir politisch konsequent bleiben und deshalb auch weiterhin die Finanzierung der Prämienverbilligung sicherstellen.

Bei der Teilrevision des KVG begrüßen wir die wenn auch noch sehr bescheidenen Fortschritte in Richtung einer minimalen Vereinheitlichung der 26 kantonalen Prämienverbilligungssysteme. Als eine Subkommission der SGK vor rund zwei Jahren die verschiedenen Verbilligungssysteme unter die Lupe nahm – Kollege Rychen stand dieser Subkommission vor –, mussten wir eine fast unüberblickbare Vielfalt, man könnte auch sagen einen Dschungel, verschiedenster kantonalen Regelungen feststellen. Ein Zustand, der der heute oft geforderten Mobilität auf dem Arbeitsmarkt – diese wird sogar im Arbeitslosenversicherungsgesetz verlangt – nicht Rechnung trägt.

Wir sind enttäuscht darüber – um ein weiteres Kapitel dieser Revision aufzuschlagen –, dass der Ständerat die Globalbudgetierung, die vom Bundesrat in diese Vorlage eingebracht worden ist, ablehnt, obwohl dies mit einer blossen Kann-Formulierung erfolgen sollte. Gerade die Einführung der Globalbudgetierung würde es ja möglich machen, dass man in einem sozialpolitisch wichtigen Segment einmal beschränkte Erfahrungen macht, wenn ein Kanton bereit ist, mit der Globalbudgetierung zu arbeiten. Wir von seiten der grünen Fraktion werden an der Einführung der Globalbudgetierung, wie sie der Bundesrat vorsieht, festhalten.

Wir begrüßen ebenfalls die kostendämpfenden Massnahmen im Bereich des Medikamentenmarktes, wo die Möglichkeit, vermehrt Generika abzugeben und einzusetzen, durch das Substitutionsrecht der Apothekerschaft verbessert wird. Wir begrüßen es auch, dass der Kassenwechsel erleichtert werden soll, und wir begrüßen es schliesslich, dass in dieser Vorlage klargestellt wird, wie der Rückzug einer Kasse aus einem Gebiet zu vollziehen wäre. Es kann dann nämlich auch ein Teil der Reserven angegriffen werden.

Wir bedauern es, dass das zentrale Geschäft, nämlich die Spitalfinanzierung, in diese Revision noch nicht Eingang gefunden hat. Wir hoffen aber, dass der Bundesrat diese Vorlage möglichst schnell in separater Form, wie er es versprochen hat, vorlegen wird, so dass wir spätestens im nächsten Jahr auch darüber befinden können.

Die grüne Fraktion stimmt für Eintreten. Ich bitte Sie, ein Gleiches zu tun.

Hochreutener Norbert (C, BE): Zum KVG ist schon vieles geschrieben und gesagt worden: Richtiges und Falsches, Gutes und Schlechtes. Das KVG ist in aller Leute Munde, es betrifft alle, und es hat im Gesundheitswesen vieles und viele in Bewegung gebracht. Das war gut, und das war auch sehr nötig. Je länger, je mehr werden wir auch die positiven Seiten des KVG kennenlernen.

Wir haben heute über zwei Vorlagen Beschluss zu fassen:

1. Mit der ersten Vorlage legen wir für die Jahre 2000 bis 2003 die Bundesbeiträge an die Prämienverbilligungen fest. Das ist nötig, weil die geltenden Rechtsgrundlagen für diese Subventionen Ende dieses Jahres auslaufen. Hier ist Eintreten völlig unbestritten, und die CVP-Fraktion stimmt auch dem Inhalt dieses Bundesbeschlusses zu.

2. Die zweite Vorlage ist eine Revision des KVG. Wenn wir nun die erste Revision des KVG beraten, so müsste man eigentlich annehmen, dass wir nun alles verbessern, was in den letzten Jahren an Lücken, offenen Fragen, Widersprüchen und Fehlern in diesem Gesetz diskutiert worden ist. Dem ist aber nicht so! Die Vorlage enthält zum grössten Teil unspektakuläre technische Änderungen. Ich erwähne als Beispiel die Regelung einiger offener Fragen bei der Prämienverbilligung durch die Kantone, wie etwa die rasche Berücksichtigung von Änderungen in den Einkommensverhältnissen beispielsweise bei Arbeitslosigkeit.

Diesen Änderungen stimmt die CVP-Fraktion zu. Auch wenn diese Änderungen unspektakulär sind, sind sie dennoch nötig und auch dringlich. Es wäre verhängnisvoll, sie auf eine spätere, grosse Revision des KVG verschieben zu wollen. Denn machen wir uns nichts vor: Diese grosse Revision wird nicht leicht sein!

Aber schon der Bundesrat hat sich nicht auf technische Aspekte allein beschränkt. Er schlägt uns im ambulanten Bereich eine Rechtsgrundlage für Globalbudgets der Kantone vor. Diesen Vorschlag lehnt die CVP-Fraktion ab, weil er unserer Ansicht nach in eine völlig falsche Richtung weist: Der Bundesrat sieht das Heil in mehr Regulierung. Dabei hat er nicht einmal alle Regulierungsmöglichkeiten umgesetzt, die eigentlich schon im KVG enthalten sind. Budgets sind zwar nicht von vornherein ein schlechtes Instrument zur Kosteneindämmung in der Krankenversicherung. Aber von oben verordnete Budgets werden nicht zum Ziel führen, weil die Betroffenen sofort versuchen werden, das Budget zu umgehen. Das wird gerade bei Budgets auf der Ebene der Kantone der Fall sein. Ich werde in der Detailberatung darauf zurückkommen.

In einem muss ich dem Bundesrat aber recht geben: Wir können uns bei der ersten Revision des KVG nicht auf rein technische Aspekte allein beschränken. Deshalb unterstütze ich Vorschläge, die auch wichtige materielle Ergänzungen des KVG zum Inhalt haben, nämlich insbesondere die Förderung der Substitution durch Generika, die damit unabdingbar verbundene Änderung im Abgeltungssystem für Leistungen der Apotheker.

Mit dieser Vorlage werden, wie gesagt, nicht alle bereits heute erkannten Probleme gelöst. Ich erwarte deshalb vom Bundesrat, dass er uns rasch eine zweite Revisionsstufe unterbreitet. Diese muss in erster Linie Vorschläge zur Änderung der Spitalfinanzierung enthalten. Vordringlich ist dabei die Gleichstellung von öffentlichen und privaten Spitälern, die Festlegung von Tarifen, die den effektiven – nicht einen subventionierten – Preis für die Spitalbehandlungen aufzeigen, und die Umlenkung der heutigen Subventionen der Kantone an die Spitäler in Subventionen für Leistungen.

Weitere wichtige Revisionspunkte aus meiner Sicht sind eine Änderung beim Risikoausgleich. Es darf doch nicht sein, dass jene Kassen, die sich auf die Abwerbung von jungen und gesunden Versicherten konzentrieren, im gegenseitigen Wettbewerb erfolgreicher sind als jene, die innovative Lösungen zur Kosteneindämmung entwickeln. Eine neue Regelung der Leistungspflicht in Pflegeheimen wird nötig sein. Die Leistungspflicht muss sich auf klar definierte Beiträge beschränken. Wenn die Krankenversicherung zu einer umfassenden Pflegeversicherung für Chronischkranke wird, werden die Prämien ins Unermessliche steigen.

Ein weiterer wichtiger Punkt: Es sind neue Instrumente gegen die ständige Ausdehnung der Leistungsmenge einzuführen. Es ist bekannt und unbestritten, dass jeder neue Leistungserbringer, jeder Arzt auch zusätzliche Kosten verursacht, ohne dass deswegen unsere Bevölkerung gesünder würde. Hier müssen wir uns von liebgewonnenen Gewohnheiten trennen. Es kann in Zukunft nicht mehr jeder Arzt damit rechnen, dass er einen rechtlich gesicherten Anspruch auf die Ausübung seines Berufes zu Lasten der Krankenversicherung haben wird.

Wir beraten heute zu Recht über eine Revision des KVG. Vergessen wir dabei aber eines nicht: Erste Priorität hat immer noch die konsequente Umsetzung des geltenden KVG. Hier ist noch einiges zu tun. Ich erwähne nur die Einführung der einheitlichen Tarifstruktur bei den Arzttarifen, der GRAT, eine Kosten- und Leistungstransparenz in den Spitälern, die wir immer noch nicht haben und die echte Betriebsvergleiche ermöglicht, aber auch den konsequenten Abbau von Überkapazitäten bei den Spitälern. Hier haben die Kantone noch einiges vor sich. Wir lösen die Probleme des Gesundheitswesens nicht, wenn wir uns ständig in neue Revisionen des Gesetzes flüchten. Letztlich müssen die Probleme bei der Umsetzung des Gesetzes angepackt werden.

Egerszegi Christine (R, AG): Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, auf die Vorlagen einzutreten.

Wir stehen bereits nach relativ kurzer Zeit vor der ersten KVG-Revision. Das KVG hat noch nicht den besten Ruf, aber es ist bei weitem nicht so, dass man es heute umkrepeln müsste. Nicht alle Freisinnigen waren damals glühende Ver-

fechter des neuen Gesetzes. Aber wir müssen doch alle feststellen, dass das frühere Gesetz grosse Nachteile hatte: Mit dringlichen Bundesbeschlüssen hielt man den Deckel über den Problemen und versuchte so, die Kosten zurückzuhalten. Mit dem neuen KVG wurde nun quasi der Deckel gehoben, und die Probleme liegen auf dem Tisch. Jetzt müssen wir sie lösen.

Es wurden sehr grosse Hoffnungen in das neue KVG gesetzt, auf dass die grosse Regelmässigkeit der Prämiensteigerung aufhören möge. Die Hoffnungen, das sehen wir heute, waren zu hoch gesteckt. Tatsächlich wurden Instrumente geschaffen, um die Kosten in den Griff zu bekommen; ich denke an die Spitalplanung, die wählbaren Franchisen oder die verschiedenen Arztmodelle. Sie beginnen ja auch zu greifen, aber man hat die Auswirkungen von Leistungserweiterungen – die notabene zum Wohle vieler Patientinnen und Patienten wie der Chronischkranken sind – in zum Teil krasser Art und Weise unterschätzt. Nun braucht es einerseits eine gewisse Geduldphase, bis sich die Wirkungen der Massnahmen klar zeigen oder allenfalls klar wird, dass grundlegende Änderungen eingeleitet werden müssen. Andererseits haben wir heute Lücken und Mängel auf dem Tisch, die rasch behoben werden müssen.

In der vorliegenden Teilrevision geht es also um notwendige Korrekturen und Kompetenzregelungen, die ohne Aufschub rasch zu realisieren sind. Grosse Probleme, wie etwa die Spitalfinanzierung, wurden zurückgestellt, was wir bedauern. Aber es scheint vernünftig – der Ständerat hat unseres Erachtens gut daran getan –, die noch in der Vorlage enthaltenen schwierigen Brocken wie die Globalbudgetierung zurückzustellen und auf eine grundlegende massive Neuerung wie die Einführung des Tiers payant zu verzichten.

Die FDP-Fraktion unterstützt den vom Ständerat eingeschlagenen Weg. Sie begrüsst die Neuerungen, dass bei länger-dauerndem Militärdienst die Versicherungspflicht sistiert wird, dass der Schutz der Versicherten verbessert wird. Wir begrüssen es auch, dass die Versicherer neu generell für 18- bis 25jährige eine Prämienreduktion gewähren können. Wir finden es richtig, dass die Apotheker Originalpräparate durch billigere Generika ersetzen können; aber wir halten daran fest, dass der Arzt die Verantwortung für die Therapie trägt, wenn er schon die Diagnose stellt.

Wir haben grosse Vorbehalte gegenüber der Einführung eines ambulanten Globalbudgets. Es ist so, dass die Kosten im stationären Bereich abgeflacht sind. Aber warum? Weil man jene Kosten in ein Globalbudget gefasst hat und weil jetzt die einzelnen Patienten schneller in den ambulanten Bereich entlassen werden. Daher ist es nichts als natürlich, dass diese Kosten gestiegen sind. Wenn man jetzt den ambulanten Bereich einschränkt, wird wieder die Bewegung zurück gefördert. Die Ärzte werden, um ihr eigenes Budget zu schonen, gewisse Patientinnen und Patienten vermehrt in Spitalbehandlung geben. Wir sehen ein Globalbudget auch in der Praxis als undurchführbar an.

Wir halten die Prämienverbilligung für ein sehr wichtiges Instrument des neuen KVG. Deshalb unterstützen wir auch den Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung. Wir befürworten auch die Sprechung jener Kredite, wie sie die Mehrheit vorsieht – aber nur mit dem Zusatz des Ständerates, dass «höchstens» diese Summe beansprucht werden kann. Denn die Kantone haben ja auch die Möglichkeit, dass sie nicht alle Beträge voll ausschöpfen müssen.

Sehr grosse Sorgen bereitet uns die stetige Ausweitung des Leistungskataloges. Deshalb werden wir auch nicht befürworten, dass die Apotheker in dieser Art und Weise ins KVG aufgenommen werden. Ich erinnere Sie daran, dass rund zwanzig Berufsgruppen eine Aufnahme ins KVG beanspruchen. Das geht von den nichtmedizinischen Psychotherapeuten über die Musiktherapeuten bis zu den «amtlichen Stressabbauern». Wir wollen keine Zweiklassenmedizin, sondern eine gute Krankenversicherung mit guten Grundleistungen für alle und die Möglichkeit für jene, die noch mehr Leistungen beanspruchen, diese separat dazu zu versichern. Die Verantwortung für die Kosten tragen alle.

Die Crux ist eigentlich: Je mehr Prämien bezahlt werden, um so mehr Leistungen möchten beansprucht werden. Die Crux ist auch: Wir können eine noch so gute Spitalplanung machen – wenn wir sie nicht umsetzen können, kann sie nicht greifen. Es ist bis anhin noch keinem Regierungsrat gelungen, ein Spital zu schliessen. Deshalb liegt die Verantwortung schlussendlich bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern: Ist man gewillt, Vorsätze, Planungen umzusetzen?

Es geht aber auch nicht an, dass die Ärzte im Assistenzarztbereich Forderungen stellen können, die ins Arbeitsgesetz Aufnahme finden. Denn dann müsste die Konsequenz so lauten, dass man die Ausbildungsplätze um die Hälfte reduziert. Der ganze Krankenversicherungsbereich ist ein Gefüge, und die Verantwortung dafür, dass man eine gute, kostengünstige Krankenversicherung hat, liegt bei allen Teilen: bei den Krankenversicherungen, bei den Ärzten, aber auch bei den Behörden und schlussendlich bei den Patientinnen und Patienten.

Ich bitte Sie im Namen der freisinnig-demokratischen Fraktion, auf die Teilrevision einzutreten. Zu den umstrittenen Artikeln werden wir uns später noch detailliert äussern.

Eymann Christoph (L, BS): Die Liberalen haben seinerzeit die Einführung des KVG begrüsst. Wir sind auch für Eintreten auf diese Teilrevision.

Auch wir haben zur Kenntnis nehmen müssen, dass breite Bevölkerungskreise mit den Folgen dieser Gesetzgebung nicht zufrieden sind. Die Kosten sind sehr stark angestiegen. Mit dem Bundesrat sind wir aber der Meinung, dass es verfrüht wäre, die im KVG festgelegten Instrumente in Frage zu stellen, bevor man deren Wirkung in vollem Ausmass kennt. Wir sind damit einverstanden, dass die jährlichen Beiträge des Bundes an die Prämienverbilligung für die Zeit vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2003 in einem Bundesbeschluss festgelegt werden. Die Kontinuität in der Prämienverbilligung für die Anspruchsberechtigten durch die Kantone ist somit gewährleistet.

Die vorgeschlagenen Änderungen des KVG können wir nicht alle gutheissen. Insbesondere werden wir uns gegen die Einführung eines Globalbudgets für ambulante und teilstationäre Leistungen aussprechen. Auch können wir einer Zwangssubstitution von Originalpräparaten durch Generika nicht zustimmen. Bereits vor drei Jahren haben wir gefordert, dass zur Erhöhung der Akzeptanz dieses neuen Gesetzes Anstrengungen unternommen werden. Wir haben einen «runden Tisch» angeregt, an welchem die Leistungserbringer, die Finanzierenden und die Versicherten versuchen könnten, die Kostensteigerung gemeinsam zu bekämpfen. Ein solches Vorgehen hätte möglicherweise dazu geführt, dass wir uns heute nicht mit Ultima-ratio-Entscheiden wie der Einführung eines Globalbudgets im ambulanten und teilstationären Bereich auseinandersetzen müssten.

Wir stehen unter dem Eindruck, dass heute die Leistungserbringer untereinander unter dem Motto «jeder gegen jeden» versuchen, die eigenen Interessen möglichst ohne Verluste zu wahren. Jedenfalls bietet sich uns leider kein Bild eines durchdachten und mit den Betroffenen abgesprochenen Konzeptes. Sehr viele Möglichkeiten, die Kosten zu senken, sind nach unserer Auffassung nicht ausgeschöpft worden. Es sollen jährlich Medikamente im Betrag von etwa 500 Millionen Franken bezogen und dann nicht verwendet werden. Wo bleibt die Informationskampagne zur Unterstützung der Kostendämpfung durch die Patientinnen und Patienten, welche alle Leistungserbringer zusammen mit dem Bund und den Kantonen tragen müssten? Wäre es nicht sinnvoll, den Konsumentinnen und Konsumenten von Dienstleistungen, welche von der Krankenkasse bezahlt werden, Anweisungen zum Sparen zu geben, an deren Eigenverantwortung zu appellieren? Wo bleibt die Bekämpfung der Mengenausweitung medizinischer Dienstleistungen? Müsste nicht eine Bedürfnisklausel, insbesondere im ambulanten Bereich, diskutiert werden? Herr Cavalli hat gestern darauf hingewiesen. Welche Instrumente sind entwickelt worden, um überhöhte Honorare zu bekämpfen? Welche Vorkehrungen sind getroffen

worden, um zu verhindern, dass eine einzige Indikation zur Konsultation mehrerer Ärzte führt?

Auch scheint uns die Zwangssubstitution von Originalpräparaten durch Generika nicht ohne Nebenwirkungen zu sein – ich denke an die einheimische Pharmabranche. Als Liberale haben wir Mühe mit direkten und indirekten Eingriffen des Staates auf die Preisgestaltung.

Wir würden es sehr begrüßen, wenn in einer ersten Phase die unspektakulären und kaum bestrittenen Sparmassnahmen diskutiert und umgesetzt würden. Bevor solche Planungen vorliegen und diskutiert werden können, können wir uns nicht einverstanden erklären, wenn Massnahmen getroffen werden, die die Berufsstände im Medizinalgewerbe über Gebühr oder ungerecht tangieren und auch zu einer unverhältnismässigen Benachteiligung der inländischen Pharmabranche führen.

Wir bitten Sie, auf diese Vorlage einzutreten.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Je ne serai pas très longue à ce stade puisque, à une exception près, l'entrée en matière n'est pas contestée et que nous allons pouvoir vraiment empoigner les problèmes à bras-le-corps, là où ils se posent dans toute leur diversité. J'aimerais dire dans ce sens quelques mots, après avoir remercié la commission pour son travail et les orateurs qui viennent de se succéder à la tribune.

L'un d'entre vous a dit: «Le fait que l'on doive, trois ans après l'entrée en vigueur d'une loi, procéder à une première révision est le signe que cette loi est mauvaise.» Permettez-moi de dire que c'est une déclaration qui n'est absolument pas fondée. Cette loi a permis de réaliser des progrès décisifs; c'est une loi qui gère un système d'une très grande complexité, qui n'est d'ailleurs ni chair ni poisson, «weder Fisch noch Vogel», comme le disait, je crois, M. Borer. C'est une loi qui combine deux éléments: la planification et le marché. Il est absolument indispensable que, dans le secteur de la santé, ces deux éléments puissent se retrouver.

Nous devons utiliser ce qu'on appelle le marché, c'est-à-dire la liberté de choix des assurés, pour le type d'assurance qu'ils souhaitent conclure, que ce soit «managed care», que ce soit des franchises plus élevées. Mais le marché, ce sont aussi les possibilités de passer des contrats entre assureurs et prestataires de services, pour avoir des formes d'assurance originales, là aussi par exemple de type «managed care». Voilà où nous voyons le rôle du marché. Nous le voyons aussi bien sûr dans une pression sur le développement de la qualité des services.

Cela ne pourrait pas suffire dans un système où le marché conduit à des résultats paradoxaux: plus il y a d'offre et plus les prix augmentent, ce qui est une absurdité pour un marché qui fonctionne normalement. Nous avons un système où il y a de toute façon des monopoles – le monopole du brevet, celui de la possibilité de vendre un médicament pendant quinze ans en étant le seul sur le marché, par exemple –, et qui est un système absolument nécessaire pour la protection des activités scientifiques de développement de la pharmacie, à mon avis. Ce système-là, oligopole, monopole de fait, nécessite aussi un contrôle de l'Etat qui est à la fois un contrôle des prix et, en ce qui concerne les prestations, un contrôle de qualité. Le système de santé, dans aucun pays, n'est un système que l'on peut entièrement abandonner aux forces du marché. Même le système des Etats-Unis, le plus cher et le moins efficace dans sa couverture qui existe au monde sans doute, n'est pas entièrement libéral. Sur ce plan-là, nous devons apprendre à combiner les deux. C'est ce que nous nous efforçons de faire.

Alors pourquoi une révision après trois ans? Eh bien, votre voiture, elle, a peut-être besoin, après une période de rodage, d'être contrôlée, de voir certains boulons resserrés, certaines pièces améliorées pour qu'elle fonctionne mieux. C'est ce que nous faisons avec cette première révision partielle.

La deuxième est déjà annoncée. La question très importante du financement des hôpitaux et des effets pervers que peut entraîner actuellement, dans des domaines différents, le fi-

nancement assuré par des subventions nécessaires de l'Etat et par l'assurance, doivent être corrigés. Nous travaillons d'arrache-pied à cette révision. Elle sera soumise au Conseil fédéral encore avant l'été; sa décision interviendra dans le courant de l'été, de façon à ce que les travaux parlementaires puissent reprendre avec la nouvelle législature, avec pour but l'entrée en vigueur au 1er janvier de l'an 2001. Nous avons également comme but, qui paraît très raisonnable sur la base des débats qui ont eu lieu au Conseil des Etats et qui vont avoir lieu ici, que la première révision, elle, entre en vigueur au 1er janvier de l'an 2000.

Très brièvement, le but de cette révision: nous voulons, d'un côté, consolider des éléments de solidarité et, de l'autre, consolider des instruments de maîtrise des coûts dans la loi. Consolider des éléments de solidarité, c'est principalement améliorer le système de la réduction des primes tout en respectant le fédéralisme sacro-saint et un peu excessif qui a été introduit dans la loi. C'est un correctif social indispensable au régime des primes individuelles, il fonctionne aujourd'hui non seulement d'une façon sans doute trop disparate, mais surtout d'une façon insuffisamment efficace.

Nous voulons des corrections ponctuelles du système d'assurance. Un exemple auquel nous attachons une grande importance: nous voulons interdire la possibilité d'assurer la participation aux coûts. Nous voulons interdire, en d'autres termes, que par le biais des assurances complémentaires on trouve des trucs – cela ne mérite pas d'autre mot – pour permettre la sélection dans l'assurance de base des meilleurs risques possible, tout simplement parce qu'on leur offre des avantages dans les assurances complémentaires.

Je considère par exemple qu'offrir des franchises très élevées et proposer aux gens en bonne santé de pouvoir s'assurer contre ces franchises, par le biais d'une assurance complémentaire, avec une prime fixée en fonction du risque, n'est rien d'autre qu'un nouveau truc pour sélectionner les bons risques, c'est-à-dire pour attirer dans une assurance ceux qui ne coûteront pas cher et introduire ainsi une dynamique – personne peu chère signifiant prime peu élevée. De ce fait, l'on crée une espèce de désolidarisation au niveau de l'assurance de base qui est insupportable, parce qu'elle est fondamentalement en contradiction avec le système de la LAMal.

Une parenthèse pour dire à ceux qui affectionnent beaucoup le marché: trop de marché tue le marché dans ce domaine. Si les caisses-maladie se font la guerre et trouvent tous les jours d'autres trucs pour essayer d'être gagnantes dans une concurrence que je qualifierai largement de déloyale, les appels à transformer la pluralité de caisse gagneront certainement en intérêt ou en tout cas trouveront davantage d'écho.

Voilà pour les éléments de solidarité. J'y ajouterai peut-être encore un élément, celui qui permet aussi, en chargeant la Confédération de définir les régions de primes au sein des cantons, d'éviter une désolidarisation qui ferait que l'on offrirait aux habitants fortunés des banlieues des primes meilleur marché qu'au noyau dur de ces agglomérations qui resterait avec des mauvais risques accumulés.

Nous voulons maîtriser les coûts dans le domaine de la santé, en introduisant de nouveaux instruments. Le droit de substitution du pharmacien est un élément intéressant et nous aurons une discussion à ce sujet lors de l'examen de détail. Nous permettrons aux pharmaciens de sortir d'une logique qui leur fait vendre le médicament le plus cher, parce que c'est là que la marge est la plus élevée, et nous leur permettrons ainsi également de jouer leur rôle de partenaires dans le domaine de la maîtrise des coûts.

Le budget global pour les prestations ambulatoires est un instrument que nous devrions pouvoir mettre à la disposition des cantons, afin que des expériences puissent être faites. Le fédéralisme a l'immense avantage de permettre de faire des expériences dans des milieux plus restreints et de savoir ainsi ce qui marche. Je suis très heureuse que la majorité de votre commission ait suivi le Conseil fédéral dans ce domaine. Au Conseil des Etats, j'étais intervenue dans ce sens-là, tout en reconnaissant qu'éventuellement, le budget global

devait être à la fois un instrument normal de gestion à disposition des cantons et une mesure d'urgence qui peut être saisie à la demande des assureurs-maladie. Peut-être qu'un seul de ces deux modes d'introduire un budget global suffit. Dans ce cas, cela doit absolument être l'instrument mis à disposition des cantons pour assurer leur responsabilité à la fois de garant des soins accordés à la population et de maîtrise des coûts.

Nous voulons en général améliorer la transparence. Je l'ai dit en ce qui concerne l'unification des régions de primes, mais c'est aussi pour permettre une meilleure comparaison entre les caisses que nous le souhaitons. Nous voulons surtout que les assurés aient des délais plus transparents à observer pour changer d'assureur. Actuellement, il y a une certaine confusion quant aux délais de dénonciation du contrat d'assurance selon les motifs ou les conditions dans lesquelles cette résiliation a lieu.

Vous voyez donc les maîtres mots: consolider les éléments de solidarité, consolider les instruments de maîtrise des coûts. Il s'agit d'une révision après les premières dizaines de milliers de kilomètres. Il s'agit du premier contrôle d'un système dont la complexité nécessite certainement de resserrer quelques boulons.

Je vous remercie d'entrer en matière.

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

A. Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung

A. Arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Bortoluzzi, Schenk)

Für die Jahre 2000 bis 2003 betragen die jährlichen Beiträge des Bundes 2213 Millionen Franken.

Art. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Bortoluzzi, Schenk)

Pour les années 2000 à 2003, les subsides fédéraux s'élevaient à 2213 millions de francs par année.

Bortoluzzi Toni (V, ZH): Ich beantrage Ihnen mit diesem Minderheitsantrag, die Ausgaben des Bundes nicht mehr einfach anwachsen zu lassen. Das ist für dieses Haus eher aussergewöhnlich. Aber die vergangenen Jahre müssten Warnung genug sein, Zurückhaltung zu üben und auf unnötige finanzielle Aufstockungen zu verzichten.

Das KVG sieht vor, dass die jährlichen Bundesbeiträge für die Prämienverbilligung an die Kantone für jeweils vier Jahre festgesetzt werden. Bei der Festsetzung sind nach Artikel 66 Absatz 2 zwei Elemente zu berücksichtigen: erstens die Ent-

wicklung der Kosten in der Grundversicherung; zweitens die Finanzlage des Bundes.

Wenn man auf die Kostenentwicklung der Grundversicherung in den letzten drei Jahren abstellen würde, müssten wir kaum diskutieren. Es geht aber darum, die Entwicklung in den kommenden vier Jahren abzuschätzen und einzubeziehen. Wenn man nun den Prognosen der Vorsteherin des Departementes des Innern, Frau Bundespräsidentin Dreifuss, folgt, darf man immerhin davon ausgehen, dass nun doch mit einem etwas bescheideneren Kostenwachstum gerechnet werden kann. Das ist an sich erfreulich. Man kann durchaus davon ausgehen, dass aus dieser Sicht eine Erhöhung der Bundesbeiträge nicht mehr zwingend nötig ist.

Aus der Sicht der Finanzlage des Bundes – dazu müssen wir auch nicht allzu viele Worte verlieren – wäre sicher eher eine Reduktion der Beiträge angezeigt. Nach wie vor ist es so, dass für die Periode des Bundesbeschlusses im Finanzplan des Staates gegen eine Milliarde Franken Defizit vorgesehen ist. Von den 120 Milliarden Franken Schulden wollen wir an dieser Stelle gar nicht sprechen. Die Situation des Bundeshaushalts, welche diesen Entscheid mitprägen soll, ist nach wie vor eine schlechte.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass man davon ausgeht, dass die Kantone die Bundesbeiträge weiterhin nur bis gegen 80 Prozent abholen werden. Das heisst, dass man im Finanzplan des Bundes etwa eine halbe Milliarde Franken nicht einsetzt, trotz Versprechungen, die man den Kantonen macht. Sie sehen, auch hier ist ein grosses Fragezeichen zu setzen. Nachdem die Kantone die Umsetzung dieser Sozialleistungen – der Prämienverbilligung – nun sozialpolitisch verfeinern und versuchen, die Bundesbeiträge besser zu nutzen, scheint mir eine solche Überlegung im Finanzplan leichtsinnig zu sein.

Obwohl die Probleme bekannt sind, geht man nun hin und erhöht die Beiträge. Man zwingt die Kantone damit, ihre minimalen Ansätze anzuheben, ob sie wollen oder nicht. Diese Ausgangslage rechtfertigt es längst, auf eine jährliche Erhöhung zu verzichten. Die Beiträge sind auch aus sozialpolitischer Sicht nicht unbedingt notwendig. Für mich ist es völlig unerklärlich, dass sich die Finanzpolitiker des Freisinns und der CVP heute nicht für eine Plafonierung dieser Beiträge einsetzen. Es ist, so meine ich, auch gegenüber dem Staatshaushalt dringend angesagt, dass man versucht, die Ausgaben über das Jahr 2001 hinaus nicht einfach wachsen zu lassen.

Statt sich in der Budgetdebatte dann wiederum über das ungebremste Ausgabenwachstum zu beklagen, wäre es wohl besser, sich nun hier dieser Möglichkeit zu bedienen und dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, nämlich die Beiträge des Bundes an die Prämienverbilligung für diese Planperiode zu plafonieren.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit, welcher finanzpolitisch sinnvoll und sozialpolitisch tragbar ist, Ihre Zustimmung zu geben.

Hafner Ursula (S, SH): Wir haben nicht nur die höchsten Gesundheitskosten in ganz Europa, wir finanzieren sie auch auf die unsozialste Art und Weise, nämlich über Kopfprämien. Wir wissen es: Für viele Leute sind die ständig steigenden Krankenkassenprämien ein zunehmendes Problem, besonders für Familien mit Kindern. Auch mittelständische Familien sind unter Druck. Die privaten Haushalte tragen die Hauptlast der hohen Gesundheitskosten.

Der fortwährende Anstieg der Kosten soll nicht ihnen allein zusätzlich aufgebürdet werden. Deshalb sieht das Gesetz vor, dass bei der Festlegung der Beiträge des Bundes die Kostenentwicklung berücksichtigt werden muss. In den letzten drei Jahren sind die Kosten in der obligatorischen Krankenversicherung im Schnitt um 7,7 Prozent gestiegen. Die Bundesbeiträge wurden jedoch im Durchschnitt nur um 6 Prozent erhöht. Für die kommenden Jahre geht der Bundesrat von einer Kostensteigerung von 3 Prozent aus. Hoffen wir, dass dies nicht eine allzu optimistische Schätzung ist!

Mit Rücksicht auf die Bundesfinanzen schlägt der Bundesrat nun aber nicht eine Erhöhung um 3 Prozent, sondern nur

eine solche um 1,5 Prozent vor. Diese Erhöhung nun ganz wegzuputzen, wie Herr Bortoluzzi es will, widerspricht klar dem Gesetz. Der Minderheitsantrag Bortoluzzi ist auch deshalb völlig deplaziert, weil Bund und Kantone schon in den letzten Jahren einen immer kleineren Anteil der Gesundheitskosten übernommen haben. Sie haben ihren Anteil zu Lasten der Versicherten um rund 10 Prozent verringert. Dazu kommt, dass die Krankenkassenprämien beim Teuerungsindeks trotz einem Vorstoss aus der SP-Fraktion bisher nicht berücksichtigt werden. Es wäre höchst ungerecht und unsozial, den Versicherten mit kleinem Einkommen, auf deren Löhnen oft nicht einmal die offizielle Teuerung ausgeglichen wurde, nun noch die ganze Teuerung im Gesundheitswesen aufzubürden. Die Versicherten würden es nicht verstehen, wenn einmal mehr gutsituierte Steuerzahler auf ihre Kosten geschont würden.

Deshalb bitte ich Sie, den Antrag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

Fasel Hugo (G, FR): Es handelt sich hier um ein zentrales Anliegen. Wir haben seinerzeit bei der Einführung der Mehrwertsteuer diese auch immer damit gerechtfertigt, dass wir für die Verbilligung der Krankenkassenprämien das Notwendige tun würden. Ich lehne deshalb den Antrag der Minderheit Bortoluzzi ganz klar ab.

Wenn wir bedenken, dass die Kosten im Bereich der Prämien in den neunziger Jahren fast um 50 Prozent gestiegen sind und sich gleichzeitig der Index kaum verändert hat, dann sehen wir auch, was für eine gewaltige Belastung das für untere Einkommensschichten darstellt. Wir müssen deshalb alles tun, damit die Kopfprämien, die absolut unsozial sind, mit Hilfe dieser Prämienverbilligung auch künftig auf diese Weise einigermassen abgedeckt werden können.

Die Prämienverbilligung ist das einzige sozialpolitische Instrument, das wir gegen diese Kopfprämien in der Hand haben. Diese nehmen nirgends darauf Rücksicht, wieviel jemand verdient; sie nehmen auch nicht darauf Rücksicht, ob jemand mehr oder weniger Kinder hat.

Hier wird auch dem grundsätzlichen Anliegen, dass man bei der Veränderung der Subventionierung auch auf die Bundesfinanzen Rücksicht nehmen muss, Rechnung getragen, indem eben nicht die 3prozentige Teuerung zugrunde gelegt wird, sondern nur noch 1,5 Prozent berücksichtigt werden. Schliesslich sind diese Massnahmen, wie sie der Bundesrat hier vorschlägt, auch in Harmonie mit dem «Haushaltziel 2001». Es ist also nicht so, dass die Sanierung unserer Bundesfinanzen gefährdet würde, wenn man hier dem Entwurf des Bundesrates zustimmt, sondern hier ist dem «Haushaltziel 2001» konsequent Rechnung getragen worden.

Ich bitte Sie deshalb namens der grünen Fraktion, den Antrag der Minderheit Bortoluzzi klar und deutlich abzulehnen und hier dem Entwurf des Bundesrates zu folgen.

Rychen Albrecht (V, BE), Berichterstatter: Die Kommission hat den Antrag Bortoluzzi mit 15 zu 3 Stimmen deutlich abgelehnt.

Welche Gründe haben die Mehrheit dazu bewogen, eine Erhöhung der Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung für die nächsten vier Jahre gutzuheissen? Wir haben uns auch mit der finanzpolitischen Dimension dieser Sache beschäftigt. Wir haben uns gefragt: Ist dies verantwortlich? Denn tatsächlich ist es ja ganz klar, dass man die Finanzen bei dieser Diskussion und Entscheidung berücksichtigen muss. Wenn die Kommissionsmehrheit diese finanzpolitische Dimension der Sache betrachtet, stellt sie fest, dass dieses vorgeschlagene Vorgehen in Einklang mit dem vom Stimmvolk angenommenen «Haushaltziel 2001» steht. Der Vorschlag dieser moderaten Erhöhung liegt also im Rahmen der beschlossenen Finanzpolitik. Konkret geht es hier um eine jährliche Steigerung um etwa 1,5 Prozent.

Der zweite Hauptgedanke der Kommissionsmehrheit ist folgender: Bei der gesamten Entwicklung in den letzten vier Jahren waren mit dem neuen KVG – dieses hat sein Ziel noch nicht erreicht – die Kostensteigerungen, Prämiensteigerungen für die Versicherten leider hoch; sie lagen eindeutig

weit über diesen 1,5 Prozent. Die Prämienverbilligungsanpassung, die wir hier vorschlagen, ist also wirklich moderat in dem Sinne, dass sie nur einen kleinen Teil der Kostensteigerung abfedert. Deshalb ist sie verantwortlich.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit deutlichem Mehr, den Antrag der Minderheit Bortoluzzi abzulehnen.

Cavalli Franco (S, TI), rapporteur: Ce que le Conseil fédéral propose, c'est l'extrême minimum qu'on puisse proposer aujourd'hui. Cela entre très bien dans l'«objectif budgétaire 2001».

La proposition de minorité Bortoluzzi veut rendre encore plus asocial un système qui est déjà fondamentalement asocial. Si M. Bortoluzzi avait au moins voulu être logique avec lui-même, il aurait dû proposer en même temps qu'on impose aux caisses-maladie de ne pas augmenter les primes pour les prochaines années, si l'on veut tout bloquer.

Il faut se souvenir de ce dont nous avons discuté hier. En 1998, les dépenses pour l'assurance de base ont augmenté de 1 milliard de francs. Cela veut dire que les primes vont augmenter clairement. Alors, ne pas vouloir augmenter les subventions équivaldrait à dire qu'on rend explosif un problème qui est déjà très grave maintenant.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: La proposition de minorité Bortoluzzi doit effectivement être très clairement rejetée parce qu'elle met la charrue avant les boeufs. Ce n'est pas en mettant un plafond aux possibilités de subventionner des primes que l'on modifie quelque chose à l'évolution des coûts de la santé. La réduction des primes est un élément uniquement correctif d'un système de prime par tête, un système qui pèse extrêmement lourd sur les épaules des personnes qui ont des petits revenus, et qui pèse très peu sur les épaules de ceux qui ont de grands revenus. Nous avons voulu une solidarité en faveur des catégories de revenu les plus basses. Pour cela, nous avons besoin de mettre à disposition des cantons les sommes prévues dans le projet que nous vous avons présenté.

Ces sommes ne seront vraisemblablement pas entièrement dépensées puisque les cantons gardent la possibilité de ne pas utiliser l'intégralité de ces fonds. Mais cela ne peut pas être une raison de réduire le plafond parce que cela pèserait immédiatement sur les cantons qui, eux, utilisent le 100 pour cent de ces ressources et qui, en général, font un très grand effort de leur côté. Il s'agit de cantons souvent appelés largement à passer à la caisse, et cela, parce que leur situation l'exige.

En parlant de ces cantons, je pense bien sûr à la Suisse latine, à la Suisse romande et à la Suisse italienne. Il est clair que ces cantons-là ont besoin des moyens auxquels ils font appel et qu'ils vont déjà être pénalisés, à partir de l'an 2002, par une modification de la clé de répartition. Vous vous rappelez que ces cantons ont bénéficié d'un certain appui de la Confédération parce que les primes y étaient particulièrement élevées. Cet appui additionnel tombe en l'an 2002, et ces cantons devront faire un effort supplémentaire à partir de ce moment-là. La proposition de minorité Bortoluzzi, outre qu'elle n'est pas logique – on ne met pas un couvercle sur un système qui doit être maîtrisé mais qui évolue, et ce n'est pas à travers les subventions que nous le maîtrisons –, aurait des conséquences encore plus lourdes que ne l'est déjà la réalité pour toute la Suisse latine.

Dans ce sens-là, la proposition de minorité Bortoluzzi contribue aussi à creuser le fossé de la Sarine, et c'est une raison de plus de la rejeter avec détermination.

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 3019)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

Voteur pour la proposition de la majorité:

Aguet, Alder, Ammann Schoch, Antille, Banga, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Beck, Béguelin, Berberer, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bühlmann, Burgener,

Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Columberg, David, de Dardel, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Frey Claude, Friderici, Gadiant, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Kalbermatten, Keller Christine, Kühne, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuenberger, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meyer Thérèse, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Philipona, Randegger, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffly, Rychen, Sandoz Marcel, Schaller, Scheurer, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Steffen, Steiner, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Vallender, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Zbinden, Zwygart (118)

Für den Antrag der Minderheit stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité:

Baader, Baumann Alexander, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Dreher, Engelberger, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Freund, Frey Walter, Fritschi, Giezendanner, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hess Otto, Keller Rudolf, Kunz, Maurer, Moser, Oehrli, Schenk, Scherrer Jürg, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Steinemann, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weigelt, Wyss (36)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Bührer, Loeb (2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aeppli, Aregger, Baumberger, Bezzola, Binder, Blocher, Bosshard, Christen, Comby, Debons, Dettling, Ehrler, Fehr Lisbeth, Florio, Föhn, Gross Andreas, Hegetschweiler, Jutzet, Kofmel, Kuhn, Lachat, Leu, Maspoli, Meier Hans, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Erich, Pelli, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ratti, Seiler Hanspeter, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steinegger, Stucky, Suter, Tschopp, Vermot, Weyeneth, Zapfl, Ziegler (42)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 3020)

Für Annahme der Ausgabe stimmen – Acceptent la dépense:

Aeppli, Aguet, Alder, Ammann Schoch, Antille, Baader, Banga, Bangarter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Beck, Béguelin, Berberat, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, David, de Dardel, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Geiser, Genner, Giezendanner, Goll, Gonseth, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Kalbermatten, Keller Christine, Keller Rudolf, Kühne, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuenberger, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meyer Thérèse, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrli, Ostermann, Philipona, Randegger, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf,

Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffly, Sandoz Marcel, Schaller, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Steffen, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschäppät, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zbinden, Zwygart (144)

Dagegen stimmen – Rejetent la dépense:

Borer, Bortoluzzi, Dreher, Fehr Hans, Frey Walter, Gusset, Kunz, Moser, Schenk, Scherrer Jürg, Schliuer, Steinemann (12)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Bührer (1)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aregger, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Blocher, Bosshard, Comby, Debons, Dettling, Ehrler, Fehr Lisbeth, Florio, Föhn, Gross Andreas, Hegetschweiler, Kofmel, Kuhn, Lachat, Leu, Maspoli, Maurer, Meier Hans, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Erich, Pelli, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ratti, Rychen, Seiler Hanspeter, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steinegger, Suter, Tschopp, Vermot, Weyeneth, Zapfl, Ziegler (43)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 3021)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, Ammann Schoch, Antille, Banga, Bangarter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Beck, Béguelin, Berberat, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bühlmann, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, David, de Dardel, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fischer-Seengen, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Kalbermatten, Keller Christine, Kühne, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuenberger, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meyer Thérèse, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Philipona, Raggenbass, Randegger, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Ruffly, Sandoz Marcel, Schaller, Scheurer, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Steffen, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschäppät, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Weigelt, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zbinden, Zwygart (127)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Baader, Baumann Alexander, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Dreher, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Freund, Frey

Walter, Giezendanner, Gusset, Hasler Ernst, Hess Otto, Keller Rudolf, Kunz, Maurer, Moser, Oehrli, Schenk, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Steinemann, Vetterli, Waber (28)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Bührer, Loeb, Tschuppert (3)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aregger, Baumberger, Bezzola, Binder, Blocher, Bosshard, Burgener, Comby, Debons, Dettling, Durrer, Ehrler, Epiney, Fehr Lisbeth, Florio, Föhn, Gross Andreas, Hegetschweiler, Kofmel, Kuhn, Lachat, Leu, Maspoli, Meier Hans, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Erich, Pelli, Pidoux, Pini, Ratti, Ruckstuhl, Rychen, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Steingegger, Suter, Tschopp, Weyeneth, Zapfl, Ziegler (41)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

B. Bundesgesetz über die Krankenversicherung

B. Loi fédérale sur l'assurance-maladie

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Art. 3 Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction, art. 3 al. 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Abs. 2, 6, 7

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 8

Der Versicherer darf einer versicherten Person die bei ihm abgeschlossenen Zusatzversicherungen im Sinne von Artikel 12 nicht allein aufgrund der Tatsache kündigen, dass diese den Versicherer für die soziale Krankenversicherung wechselt.

Art. 7

Proposition de la commission

Al. 2, 6, 7

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 8

L'assureur ne peut pas résilier les assurances complémentaires au sens de l'article 12 au seul motif que l'assuré change d'assureur pour l'assurance-maladie sociale.

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Titel

Bewilligung, Entzug der Bewilligung und Vermögensübertrag

Abs. 4

Werden das Vermögen und der Versichertenbestand einer aufgelösten Krankenkasse nicht durch Vertrag auf einen anderen Versicherer im Sinne von Artikel 11 übertragen, so fällt ein allfälliger Vermögensüberschuss bei privatrechtlich organisierten Krankenkassen in den Insolvenzfonds der gemeinsamen Einrichtung (Art. 18).

Abs. 5

Entzieht das Departement einem Versicherer die Bewilligung zur Durchführung der sozialen Krankenversicherung nur für Teile des örtlichen Tätigkeitsbereiches, so hat der Versicherer einen Anteil seiner Reserven nach Artikel 60 abzugeben.

Dieser Betrag ist auf die Versicherer umzuverteilen, welche die von der Einschränkung des Tätigkeitsbereiches betroffenen Versicherten aufnehmen. Der Bundesrat kann die Umverteilung des Betrages der gemeinsamen Einrichtung übertragen.

Antrag Bortoluzzi

Streichen

Art. 13

Proposition de la commission

Titre

Autorisation de pratiquer, retrait de l'autorisation, transfert de la fortune

Al. 4

Si la fortune et l'effectif des assurés d'une caisse dissoute ne sont pas transférés par convention à un autre assureur au sens de l'article 11, l'excédent de fortune éventuel constaté dans les caisses organisées selon le droit privé revient au fonds couvrant les cas d'insolvabilité de l'institution commune (art. 18).

Al. 5

Si le département ne retire l'autorisation de pratiquer l'assurance-maladie sociale à un assureur que pour certaines parties du rayon d'activité territorial, l'assureur doit alors céder une part de ses réserves prévues à l'article 60. Ce montant est réparti entre les assureurs qui reprennent les assurés touchés par la limitation du rayon d'activité. Le Conseil fédéral peut confier à l'institution commune la répartition de ce montant.

Proposition Bortoluzzi

Biffer

Bortoluzzi Toni (V, ZH): Ich mache es kurz. Ich stelle diesen Antrag, damit man hier im Rat nicht einfach über diese Neuerung hinweggeht. Ich glaube, sie verdient, erwähnt zu werden.

Ich habe mich mit diesem Artikel in der Kommission sehr schwer getan und mich der Stimme enthalten. Die Verwaltung hatte den Antrag zu diesem Artikel kurzfristig eingebracht. Es geht um die finanziellen Reserven der Versicherer. Die Neuerung geht auf einen Gerichtsentscheid zurück, der im Zusammenhang mit dem Fall Visana zustande gekommen ist.

Ich möchte vor allem, dass man deutlich erklärt, wie man einerseits dieses Gerichtsurteil interpretiert und andererseits diese Neuerung im Gesetz erklärt. Meines Erachtens ist diese Neuerung im KVG systemwidrig und muss als Schnellschuss bezeichnet werden. Wir haben in der Krankenversicherung ganz klar das Umlageverfahren, und die Neuerung widerspricht meines Erachtens dem Umlageverfahren. Es ist also, so glaube ich, grösste Vorsicht geboten.

Ich möchte wiederholen, dass ich diesen Antrag vor allem gestellt habe, um Frau Bundespräsidentin Dreifuss Gelegenheit zu geben, besonders diesen neuen Artikel 13 aus ihrer Sicht zu erklären und zu sagen, was verbindlich damit gemeint ist. Dann können wir allenfalls auf meinen Antrag zurückkommen.

Präsidentin: Die SP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie den Antrag Bortoluzzi ablehnt.

Rychen Albrecht (V, BE), Berichterstatter: Das Anliegen von Artikel 13 Absatz 4 und vor allem Absatz 5 ist erst nach den Beratungen im Ständerat durch den Bundesrat eingebracht worden. Ich habe persönlich sehr viel Verständnis dafür, dass der Bundesrat versuchen will zu regeln, was passiert, wenn ein Versicherer sich aus einem geographisch begrenzten Gebiet zurückzieht.

Im Fall Visana hat der Bundesrat bzw. das zuständige Departement gesagt, es müssten jenen Versicherten, die zu anderen Versicherungen gehen müssten, Reserven mitgegeben werden. Das kann man so regeln. Aber die Visana hat ja vor dem Bundesgericht Recht bekommen, Frau Bundespräsidentin Dreifuss, weil es ungesetzlich war, was die Behörden

gegenüber der Visana gemacht haben. Es war Unrecht; die Visana hat korrekt gehandelt. Kein Versicherter hat Schaden genommen. Das wurde auch festgestellt.

Aber jetzt kommt etwas ganz anderes: Es war nicht nur keine Gesetzesgrundlage da. Der Entscheid und die Begründung des Bundesgerichtes sind ganz wesentlich. In diesem Bundesgerichtsentscheid – ich möchte das Parlament bitten, das zu beachten – steht wörtlich, die gesetzliche Verpflichtung, ausreichende Reserven in Form von Schwankungs- und Reservefonds sowie Rückstellungen in verantwortungsmässig näher umschriebener Weise zu äufnen, diene dazu, die Zahlungsfähigkeit der Kasse für den Fall sicherzustellen, dass die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben nicht deckten. Nun bestanden in diesen Kantonen keine Reserven mehr; das war ja das Problem. Deshalb hat das Bundesgericht ja auch als Grundsatz gesagt, das KVG sei eben auf dem Umlageverfahren aufgebaut. Deshalb sind Reserveabgaben überhaupt grundsätzlich fragwürdig. Das Bundesgericht sagt ganz eindeutig: «Der Gedanke, die Kasse müsse jedem austretenden Versicherten eine Reserve mitgeben, widerspricht diametral den Grundsätzen des Umlageverfahrens.» Das ist ein Grundsatzentscheid.

Ich bitte Sie, sich hier von den Emotionen im Zusammenhang mit dem Fall Visana zu lösen. Es geht um die Zukunft. Vor der Visana haben sich auch schon Kassen zurückgezogen; da blieb alles ruhig, niemand hat etwas gemacht, auch die Behörden nicht. In diesem Sinn muss ich schon sagen: Die Kommission konnte sich mit dieser Frage nicht auseinandersetzen. Deshalb kann ich auch nicht im Namen der Kommission Stellung nehmen. Sie verargen mir nicht, dass ich dazu persönlich etwas gesagt habe. Ich wollte Ihnen deutlich machen, dass das Bundesgericht mit dieser Form nicht einverstanden ist.

Theiler Georges (R, LU): Herr Rychen, in Ihrer Eigenschaft als Kommissionspräsident haben Sie nun Dinge, in die Sie sehr direkt involviert sind, in diesem Saal ausgebreitet. Finden Sie es richtig, dass Sie Ihr Amt als Kommissionspräsident hier in dieser Art und Weise missbrauchen? Es hat mich schon gestört, dass Sie hier als Präsident oder Berichterstatter dieser Kommission auftreten – ich habe nichts gesagt. Aber wenn Sie jetzt noch solche Interna der Visana hier ausbreiten, dann muss ich sagen: Ich finde dies falsch. Ihre Meinung dazu würde ich gerne hören – ich kenne sie aber bereits. (*Teilweiser Beifall*)

Fasel Hugo (G, FR): Meine Anfrage geht in die gleiche Richtung, ich kann aber praktisch darauf verzichten. Ich möchte einen Schritt weiter gehen und Herrn Rychen bitten, die Funktion des Berichterstatters nicht mit der des Präsidenten der Visana zu verwechseln.

Rychen Albrecht (V, BE), Berichterstatter: Ich habe eigentlich wenig Verständnis für die Äusserungen, die die beiden Kollegen gemacht haben. Denn eigenartigerweise haben auch die beiden, die jetzt die Fragen gestellt haben, die Bundesgerichtsentscheide offensichtlich nicht zur Kenntnis nehmen wollen. Es wurde vom Bundesrat nach den Verhandlungen des Ständerates ein Entwurf für diese Bestimmung gebracht. Es ist nichts als recht, dass man diese Position auch darlegen kann. Es ist nicht so, dass es ein Missbrauch des Kommissionspräsidiums ist – ich bin übrigens nicht Präsident dieser Kommission, sondern nur Berichterstatter.

Cavalli Franco (S, TI), rapporteur: Au nom de la commission, je vous prie de soutenir sa proposition. Elle l'a adoptée de façon très claire par 13 voix contre 1 et avec 6 abstentions. Il est clair qu'il y a là une lacune dans la LAMal. C'est à cause de celle-ci qu'il y a eu beaucoup de discussions lorsque le cas Visana s'est produit, parce que personne ne savait exactement ce qu'il fallait faire. C'est pour ça qu'il faut aujourd'hui boucher ce trou et régler la situation. Nous devons toujours nous rappeler que ce n'est pas le Tribunal fédéral des assurances qui fait la loi, mais que c'est nous. Le Tribunal fédéral des assurances ne fait que l'appliquer.

La commission était tout à fait consciente du fait qu'il s'agissait d'un problème difficile. C'est pourquoi elle a demandé à l'administration un rapport complémentaire sur cette question avant de décider aujourd'hui. Nous l'avons reçu et je le juge tout à fait clair. Je me déclare donc satisfait de ce rapport. Je vous invite à adopter la proposition de votre commission.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Ce point nécessite une clarification. La présentation de M. Rychen et le choix des citations du Tribunal fédéral des assurances qu'il a fait ne permettent pas réellement de clarifier la situation.

Le problème est le suivant: est-ce que le système d'assurance-maladie est un système de répartition ou un système dans lequel un droit s'accumule tout au long des années dans une espèce de capitalisation au moins des droits acquis? Là, je donne raison à M. Rychen, le système prévoit la répartition. Ce n'est donc pas un système que nous voulons modifier pour que, lorsque l'assuré change de caisse, on transfère automatiquement ses réserves dans la nouvelle caisse. Ce n'est pas ça le problème, et la citation choisie n'est pas la bonne.

La question est de savoir ce que nous faisons dans un cas de liquidation partielle d'une caisse. Lorsqu'une caisse qui exerce dans tous les cantons déclare: «Nous voulons nous retirer de huit cantons. Veuillez nous autoriser à dire que nous ne serons présents plus que dans quinze cantons, et pas dans les autres», il s'agit d'une liquidation partielle, en l'occurrence celle de l'activité de Visana – puisqu'il faut bien la nommer – dans huit cantons sur vingt-trois. Dans ce cas, nous entrons dans la logique de la liquidation. Cette dernière est réglée dans la loi: nous pouvons transférer la fortune et l'effectif des assurés d'une caisse dissoute; s'ils ne sont pas transférés par convention à un autre assureur, nous les mettrons alors dans le fonds qui couvre les cas d'insolvabilité. C'est ce fonds qui décidera comment il utilisera ces ressources.

C'est la raison pour laquelle mon département a considéré que les conditions étaient réunies dans le cas Visana. Le Tribunal fédéral des assurances n'a pas contredit cette décision sur le fond. Il a dit que le cas de liquidation partielle n'est pas prévu dans la loi. C'est exactement ce à quoi nous voulons remédier ici. Nous décidons que, pour tel ou tel canton, il s'agit d'un cas assimilable au cas de la liquidation totale, qui est lui réglé à l'alinéa précédent. C'est donc dans une toute autre logique que celle qui a été évoquée que nous nous plaçons. Cette logique-là est nécessaire et doit être prise en considération.

Il est clair que les réserves doivent être constituées en tenant compte de la situation dans les différents cantons. Par conséquent, nous ne pouvons pas dire que, si une assurance se retire de huit cantons, elle peut utiliser ses réserves pour les quinze cantons restants et partir en négligeant toute responsabilité envers les personnes qu'elle a assurées dans les huit cantons qu'elle abandonne. C'est donc cela la logique que nous vous demandons d'introduire. Nous vous prions de nous soutenir, car c'est sur ce plan-là que le Tribunal fédéral des assurances a mis en évidence une lacune législative, et nous vous invitons à la combler.

Pour cette raison, j'espère que la présente modification, qui est une réaction à la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances et qui, de ce fait, n'a pas pu vous être soumise plus tôt, soit adoptée par votre Conseil et le soit ensuite par le Conseil des Etats.

Präsidentin: Herr Bortoluzzi zieht seinen Antrag aufgrund der Erklärungen von Frau Bundespräsidentin Dreifuss zurück.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 18 Abs. 5; 21 Abs. 4, 5, 5bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 18 al. 5; 21 al. 4, 5, 5bis*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 25 Abs. 2 Bst. h*Antrag der Kommission*

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Hochreutener, Borer, Bortoluzzi, Eymann, Gysin Hans Rudolf, Philipona, Rychen, Schenk, Simon)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 25 al. 2 let. h*Proposition de la commission*

Majorité

Biffer

Minorité

(Hochreutener, Borer, Bortoluzzi, Eymann, Gysin Hans Rudolf, Philipona, Rychen, Schenk, Simon)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Hochreutener Norbert (C, BE): Eine der wesentlichen Zielsetzungen dieser Revision des KVG, obwohl es in erster Linie um technische Sachen geht, soll eben auch sein, dass gewisse minimale Sparmassnahmen getroffen werden, die im Rahmen des Systems – d. h. ohne grosse Änderungen – eingeführt werden können. Es geht hier um minimale Innovationen.

Dazu gehört es eben auch, die Anreize abzubauen, die zu kostentreibendem Verhalten der Leistungserbringer führen. Das ist hier bei den Apothekern der Fall. Im heutigen System wird nämlich die pharmazeutische Leistung oder die ärztliche Leistung im Bereich der Selbstdispensation mit Handelsmargen honoriert. Das heisst, je teurer ein Medikament ist und je mehr davon abgesetzt wird, desto grösser ist der Ertrag des Apothekers oder des Arztes. Schon seit langem wird dieser Mechanismus kritisiert. Man suchte nach neuen Modellen, z. B. auch durch die Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, und man wurde fündig. Entscheidend aber ist bei jedem neuen Modell, dass die Preise der Medikamente von den Leistungen des Handels abgekoppelt, getrennt werden müssen. Der Apotheker oder Arzt im Bereich Selbstdispensation soll für seine Fachleistung bezahlt werden, und diese Bezahlung soll nicht vom Preis des Medikamentes abhängig sein. Dann ist der Anreiz zum Verkauf des teureren Medikamentes genommen.

Wenn Sie später bei Artikel 52a die Förderung von billigeren Generika gegenüber dem Originalmedikament beabsichtigen, müssen Sie auch das Abgeltungssystem ändern, sonst wird das Recht des Apothekers zur Generika-Abgabe nicht genutzt. Solche neueren Modelle werden zurzeit im BSV diskutiert. Damit sie eingeführt werden können, braucht es im KVG die gesetzliche Grundlage, welche in der Fassung des Ständerates ausreichen dürfte, weil sie für die Ausgestaltung des neuen Modells genügend Freiraum lässt.

Die knappe Mehrheit der Kommission lehnt diese Änderung des Abgeltungsmodelles ab, weil man sagt, die Einführung des Grundsatzes der gesonderten Abgeltung für die Apothekerleistung sei kostentreibend. Ich halte demgegenüber klar fest, dass diese Leistungen nicht mit zusätzlichen Mitteln abgegolten werden sollen, sondern es wird ein Teil der heutigen Preismarge weggenommen und für die Fachleistung eingesetzt. Das heisst, die Margen werden reduziert, und die freiwerdenden Mittel eben für die Fachleistung eingesetzt. Unter dem Strich bedeutet dies, dass dem Apotheker oder dem Arzt mit Selbstdispensation im Prinzip etwa gleich viel bleibt, aber die Anreize sind anders, und das ist das Entscheidende. Die ständerätliche Fassung finde ich – zusammen mit einer starken Minderheit der Kommission, aber auch mit einer klaren Mehrheit der CVP-Fraktion – gut. Nur sie ist – im Gegensatz zur Version der Kommissionmehrheit – innovativ, und nur sie fördert das Sparen. Die Arbeiten am neuen Abgel-

tungsmodell im BSV werden übrigens auch durch das Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer, durch den Schweizerischen Apothekerverein und durch die Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH) gestützt.

Also machen wir diesen Schritt, machen wir diese Innovation, erhöhen wir die Sparanreize, und folgen wir dem Ständerat.

Gross Jost (S, TG): Die SP-Fraktion beantragt Ihnen, der Mehrheit zu folgen und die Minderheit Hochreutener abzulehnen – nicht weil wir in bezug auf die Kritik des jetzigen Abgeltungssystems in grundsätzlicher Art und Weise eine andere Meinung haben: Wir sind wie Herr Hochreutener der Meinung, dass die heutige Margenregelung preistreibend und mengenausweitend sei; es ist richtig, wie es hier dargestellt worden ist, dass diese Margen in Prozenten des Publikumspreises diese mengenausweitende Wirkung haben.

Nun sollen durch die Einführung einer neuen abgeltungspflichtigen Leistung im KVG die Entschädigung von Medikamenten über den Preis und die Entschädigung der Beratungsleistung des Apothekers getrennt erfolgen. Wir sagen – das ist der Kern des Widerstandes –: Wo ist die gesetzliche Basis für diesen Systemwechsel? Haben wir eine Garantie dafür, dass dieser Systemwechsel tatsächlich erfolgen wird? Wir haben zunächst im KVG nur die Einführung einer neuen abgeltungspflichtigen Leistung, wir haben einen neuen Leistungserbringer, und wir haben damit fraglos eine neue Tendenz zur Kostensteigerung, zur Kostenausweitung – solange wir nicht Gewähr haben, dass dieses System tatsächlich geändert wird.

Das ist exakt auch die Meinung der Wettbewerbskommission, die darüber hinaus darauf hinweist, dass dort, wo die Beratungsleistung am grössten ist – nämlich im Bereich der nicht rezeptpflichtigen, der nicht ärztlich verschriebenen Leistungen –, diese Abgeltung der Beratung nicht erfolgt. Es wundert dann auch nicht, dass die Apotheker selber in bezug auf diese Neuregelung gespalten sind; die Apotheker der Romandie sind klar gegen diese neue gesetzliche Verankerung. Zusammengefasst – ich sage es noch einmal –: Nichts gegen den Systemwechsel, aber er braucht eine saubere gesetzliche Verankerung, und solange wir diese im Heilmittelgesetz oder im KVG nicht haben, ist das mengenausweitend, preistreibend – deshalb die Ablehnung des Minderheitsantrages Hochreutener.

Präsidentin: Die FDP- und die SVP-Fraktion teilen mit, dass sie der Minderheit zustimmen.

Cavalli Franco (S, TI), rapporteur: La commission, par un résultat très serré de 11 voix contre 10, a accepté la proposition Suter qui constitue donc la proposition de majorité.

Le fond du problème est que nous sommes tous pour un changement de système. Mais, si nous changeons seulement cela, nous allons simplement augmenter la quantité des prestations et augmenter les coûts. Comme vous savez, nous en avons déjà discuté hier, les secteurs dans lesquels les coûts augmentent le plus déjà maintenant sont le secteur des médicaments ainsi que les prestations des pharmaciens. C'est pour cela aussi que la Commission de la concurrence s'est clairement déclarée contre cette innovation. Si nous introduisons seulement cette innovation partielle, le résultat sera une augmentation des coûts qui n'est pas justifiée parce qu'au fond, ces prestations seules sont des prestations normales que les pharmaciens doivent assurer, et pour lesquelles ils ont déjà leur marge bénéficiaire dans le système actuel, et cette marge est énorme comparée celle des autres biens vendus sur le marché.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: A l'origine, cette proposition a été déposée lors des travaux de la commission du Conseil des Etats. Nous soutenons la proposition de minorité, qui prévoit l'adhésion à la décision du Conseil des Etats, pour les raisons suivantes: nous ne savons pas encore ce que seront les prestations des pharmaciens et combien elles pourront être rémunérées, mais ce nouvel instrument permettra de briser le système actuel de rémunéra-

tion des pharmaciens qui se fait par une marge garantie et proportionnelle au prix du médicament. Système dans lequel il y a une incitation économique permanente – et je rends hommage aux pharmaciens quand ils arrivent à y résister – à pousser à la consommation des médicaments les plus chers et à ne pas les remplacer par des médicaments génériques, par exemple.

Par là, nous acceptons d'ouvrir la possibilité de changer le système. La marge ne sera plus proportionnelle au prix du médicament et les services rendus par le pharmacien pourront faire l'objet d'une rémunération, vraisemblablement forfaitaire, à régler entre les assureurs-maladie et les pharmaciens. La rémunération dépendra donc du service rendu, et non de la vente. Voilà l'idée.

Il est clair pour nous qu'il n'entre pas en ligne de compte de rémunérer la prestation du pharmacien tant qu'il n'y a pas un nouveau système en place qui réduise le prix actuel des médicaments. Les deux choses doivent absolument aller de pair. Mais puisque nous procédons à cette révision aujourd'hui, puisque dans cette révision nous aimerions aussi inciter les pharmaciens à prescrire ou à vendre des génériques, pourquoi ne pas ouvrir maintenant cette possibilité? Son application pratique ne peut dépendre que de la négociation avec les caisses-maladie et ces dernières sont nos alliées dans une bataille qui consiste à transformer la réglementation actuelle en matière pharmaceutique.

C'est la raison pour laquelle nous soutenons la version du Conseil des Etats, et nous veillerons à ce que cette disposition n'entraîne pas un cumul de rémunérations, mais serve à créer un nouveau mécanisme qui incite les pharmaciens à agir de façon plus économique.

David Eugen (C, SG): Frau Bundespräsidentin, es ist tatsächlich wichtig, wie Sie nachher diese Regelung handhaben. Was jetzt im Gesetz steht, spricht für die Meinung der Mehrheit der Kommission. Es wird nämlich nur die Leistung ausbezahlt. Können Sie uns hier die ausdrückliche Garantie abgeben – weil Sie nachher verantwortlich sind –, dass Sie diese neue Leistung nur in dem Falle zusprechen werden, wenn die Marge, die auf den Medikamenten jetzt besteht, im gleichen Zug markant und deutlich gekürzt wird? Das ist für mich bei dieser Bestimmung ganz entscheidend.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Je vous donne à 100 pour cent raison. C'est cela le problème tel qu'il se pose. Et c'est bien pourquoi j'ai tenu à dire dans quel cadre nous voulons que cette application se fasse. Il est vrai, Monsieur David, que je ne peux à ce stade vous donner une garantie définitive. En effet, c'est en premier lieu aux partenaires tarifaires de négocier et d'établir un tarif des prestations. Je peux m'appuyer ici sur la claire volonté des assureurs de ne pas entrer dans une négociation sur la rémunération des prestations des pharmaciens s'il n'y a pas un nouveau système de fixation du prix des médicaments. Et en ce qui concerne le système du prix des médicaments, nous avons une compétence que nous utiliserons en relation avec la rémunération des pharmaciens.

Fasel Hugo (G, FR): Da zu dieser Frage in der Botschaft nichts zu finden ist und es doch um einige Millionen Franken geht, möchte ich noch zwei Fragen stellen:

1. Von den «pharmaciens» habe ich die Information erhalten, dass diese Leistungen der «pharmaciens» auf den Medikamentenpreisen rund 25 Prozent ausmachen. Stimmt diese Grössenordnung?
2. Wird nun diese Marge vollumfänglich auf ein Pauschalssystem übertragen? Das würde bedeuten, dass es keine Einsparungen gäbe. Oder wie sehen Sie, Frau Dreifuss, die Umsetzung und eventuelle Sparmöglichkeiten?

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Je ne peux pas confirmer ce chiffre, car il me paraît excessif. De toute façon, il n'est pas question de transférer tout simplement ces 25 pour cent d'un système de marge à un système forfaitaire. L'instrument que nous avons en main, c'est la liste des médi-

caments et le système des prix tel qu'il y figure. Sur ce plan-là, il est clair qu'il y a une situation triangulaire. Il y a l'industrie pharmaceutique et les importateurs, les pharmaciens et les caisses. C'est dans ce triangle-là que la négociation se fera. Dans ce domaine, on peut être content que chacun ait des intérêts différents, parce que le clash est certainement programmé. La solution n'est pas encore visible mais nous avons les moyens de faire pression sur le prix des médicaments en disant: «S'il y a une augmentation des prix ou si nous n'atteignons pas l'objectif qui est une réduction des prix de l'ensemble, nous ferons pression sur l'industrie pharmaceutique.»

Il faut une négociation complexe entre les trois partenaires. Mais nous n'accepterons pas une solution où l'on transfère ce que les pharmaciens considèrent perdre du système actuel dans un système forfaitaire. Il n'en est pas question, c'est vraiment un nouveau système qui doit être mis en place. Il doit avoir sa logique et il doit correspondre à un service effectif, et non pas à une garantie de revenus pour les pharmaciens.

Je répète, Monsieur Fasel, puisque vous m'avez posé la question: ce n'est pas un système de garantie des revenus des pharmaciens que nous mettons en place ici.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 98 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 63 Stimmen

Art. 29 Abs. 2 Bst. d; 35 Abs. 2 Bst. m, n; 36a; 38; 39 Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 29 al. 2 let. d; 35 al. 2 let. m, n; 36a; 38; 39 al. 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 42

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Haben Versicherer und Leistungserbringer nichts anderes vereinbart, so schulden die Versicherer den Leistungserbringern die Vergütung der Leistung (Tiers payant).

Abs. 2

Aufheben

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4

Der Versicherer hat Anspruch auf die genaue Diagnose im Klartext oder in kodierter Form.

Abs. 5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Suter, Bortoluzzi, Egerszegi, Heberlein, Philipona, Rychen, Schenk)

Abs. 1, 2

Unverändert

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4

Der Versicherer hat Anspruch auf die genaue Diagnose im Klartext oder in kodierter Form.

Abs. 5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Guisan

Abs. 3bis

Der Versicherer hat innert 30 Tagen die Kosten zurückzuerstatten (System des Tiers garant) oder die Rechnung zu begleichen. Zahlungsverzüge werden mit entsprechenden Zinsen geahndet.

Art. 42*Proposition de la commission**Majorité**Al. 1*

Sauf convention contraire entre les assureurs et les fournisseurs de prestations, les assureurs sont débiteurs de la rémunération envers les fournisseurs de prestations (tiers payant).

Al. 2

Abroger

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4

L'assureur a droit au diagnostic précis en texte clair ou sous forme codée.

Al. 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Suter, Bortoluzzi, Egerszegi, Heberlein, Philipona, Rychen, Schenk)

Al. 1, 2

Inchangé

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4

L'assureur a droit au diagnostic précis en texte clair ou sous forme codée.

Al. 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Guisan**Al. 3bis*

Les assureurs remboursent les factures (système du tiers garant) ou s'en acquittent dans les 30 jours. Les retards de règlement sont sanctionnés par des intérêts correspondants.

Suter Marc (R, BE): Die Minderheit beantragt Ihnen, es beim geltenden Recht bewenden zu lassen. Das System des Tiers garant haben wir übrigens erst 1996 ins geltende Recht aufgenommen, weshalb dieses System nur aus zwingenden Gründen schon wieder geändert werden sollte. Der Versicherte muss also die Leistung gegenüber dem Leistungserbringer vergüten, und die Versicherung erstattet ihm diese Leistung. Dieses System wurde wohlüberlegt eingeführt, und wir sehen nicht ein, weshalb man es nun schon wieder abändern will. Die Abänderung hätte bereits rein administrativ gewisse Konsequenzen, indem die Versicherungen und die Leistungserbringer die ganzen Abrechnungsmodi abändern müssten.

Im übrigen – das war ein wichtiger Gedanke, der zu dieser Einführung des Systems des Tiers garant geführt hat – soll der Versicherte selber das Ausmass seiner Rechnung kennen. Er soll auch entsprechend seinem direkten Vertragsverhältnis mit dem Leistungserbringer Transparenz erhalten bzw. wissen, was die beanspruchte Leistung gekostet hat. Das trägt dazu bei, dass die Versicherten hier kostendämpfend auf die Leistungserbringer einwirken können.

Wenn Sie das ändern, verlagern Sie die ganze Abrechnung wieder auf das Verhältnis zwischen Leistungserbringer und Versicherung. Das hat zur Folge, dass sich der Versicherte aus diesem Vertragsverhältnis verabschiedet, keine Kontrolle mehr wahrnimmt und auch keine Fragen mehr zu stellen hat. Das alles führt zu höheren Kosten, zu einer Mengenausweitung und untergräbt auch das Vertrauensverhältnis zwischen den Leistungserbringern – in der Regel sind das die Ärzte – und den Versicherten.

Es kommt dazu – und das ist eine Schwierigkeit –: Wenn im nachhinein Rückvergütungen geleistet werden müssen, ist das mit einem sehr grossen bürokratischen Aufwand verbunden. Mit dem Wechsel, wie ihn die Mehrheit unterstützt, hätten wir genau das: Es müssten Ende Jahr oder periodisch Rückvergütungen geleistet werden. Das würde zu noch mehr Bürokratie, zu noch mehr Umständen, zu noch mehr Schwierigkeiten führen. Denken Sie daran: Wir sind an einem effi-

zienten Gesundheitssystem, mit direkten Wegen und möglichst wenig Bürokratie, interessiert.

Die Leistungserbringer klagen bereits heute über einen sehr starken Anstieg der Bürokratie. Wir möchten diesen Trend nicht fortsetzen. Wir sollten an einem funktionierenden, bewährten Institut, dessen Spielregeln alle Beteiligten kennen, nicht etwas ändern. Wir sollten nicht vermehrt in eine Richtung gehen, die uns mehr Kosten, Bürokratie und Umstände, aber weniger Transparenz bringen wird.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Minderheit zu folgen.

Guisan Yves (R, VD): L'article 18 alinéa 5 que nous venons d'adopter vient d'introduire des intérêts moratoires en cas de retard dans le versement des contributions à l'institution commune. De même, il est envisagé de compléter dans le même sens l'article 105 sur la compensation des risques. Il appartient dès lors à la cohérence de la loi que la discipline exigible dans un secteur du trafic des paiements le soit aussi dans les autres, en l'occurrence entre assurés, assureurs et fournisseurs de prestations.

Le comportement des caisses-maladie est à cet égard très variable. Une enquête effectuée dans le canton de Fribourg en 1998 a montré des délais de paiements qui s'échelonnent entre 20 et plus de 140 jours. Si certaines caisses respectent le délai de 30 jours habituellement en cours dans les relations commerciales, il en est d'autres qui ne règlent jamais aucune facture avant deux mois au moins. Ces pratiques ne respectent manifestement pas les règles de l'équité en usage dans les entreprises et, en l'occurrence, pénalisent essentiellement les assurés qui peuvent se voir contraints à assumer malgré eux des frais supplémentaires d'encaissement, pour des retards dont ils ne sont pas responsables.

Ces dispositions ne sont néanmoins pas liées exclusivement à la question du tiers garant dont le maintien est souhaitable pour des raisons de principe. Le tiers garant a été favorisé jusqu'à présent essentiellement dans une conception de gestion d'entreprise inhérente à l'esprit de l'ensemble de la loi et dans l'intention de responsabiliser les assurés patients. Le tiers payant n'entre en ligne de compte que dans des cas sociaux où cette responsabilité ne peut manifestement plus être assumée. Les dispositions actuelles de la loi donnent à cet égard tout à fait satisfaction et permettent d'avoir la souplesse nécessaire. Par contre, le rétablissement du tiers payant comme principe de base va certainement dans la direction d'un encouragement à la consommation. Combinée avec le budget global ambulatoire, dont nous allons discuter tout à l'heure, cette mesure entraînerait un changement profond de philosophie de la loi, au profit du choix délibéré d'une médecine à deux vitesses.

Je vous prie donc de vous en tenir au texte actuel du Conseil fédéral, comme le propose la minorité de la commission, et d'y adjoindre l'alinéa que je vous propose concernant les délais de règlement des factures et la perception éventuelle d'intérêts moratoires.

Goll Christine (S, ZH): Im heutigen Abrechnungssystem kennen wir bereits mehrheitlich das System des Tiers payant, so beispielsweise bei den Spitalaufenthalten oder bei den Medikamentenkosten. Bei den Arztrechnungen hingegen kennen wir mehrheitlich das System des Tiers garant. Das heisst konkret: Der Arzt bzw. die Ärztin schickt die Rechnung dem Patienten bzw. der Patientin. Diese bezahlen die Rechnung, schicken sie weiter an die Krankenkasse und erhalten die Rückerstattung, abzüglich Selbstbehalt und Franchisen.

Ziel dieses System des Tiers garant war bei seiner Einführung, dass Patientinnen und Patienten die Möglichkeit haben sollen, die Rechnung auf ihre Richtigkeit hin zu kontrollieren und im Fall von Fehlern beim Arzt oder bei der Ärztin zu intervenieren. Geplant war damit also ein Beitrag zu einem besseren Kostenbewusstsein. Nur müssen wir heute feststellen, dass das in der Praxis nicht funktioniert. Es ist ein Mythos zu glauben, dass Patientinnen oder Patienten sich mit dem Arzt oder der Ärztin streiten wollen. Es handelt sich hier um eine Konfliktsituation, in welcher auch ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Arzt/Ärztin und Patient/Patientin besteht. Es

ist heute auch so, dass die Betroffenen gar nicht in der Lage und zumeist auch damit überfordert sind, diese Rechnungen zu kontrollieren. Seien wir mal ehrlich: Wer von Ihnen kontrolliert wirklich die Rechnung, die er oder sie von seinem Arzt oder ihrer Ärztin erhält, bevor Sie die Rechnung überhaupt begleichen?

Fazit: Das System des Tiers garant ist kein Beitrag zur Kosteneindämmung. Im Gegenteil, dieses System entpuppt sich als Armuts- und Schuldenfalle, die letztlich auch die öffentliche Hand teuer zu stehen kommt. Das stellen heute die Fachstellen für Schuldenfragen in den Kantonen fest. Sie sehen dort nämlich, dass der Schuldenberg überschuldeter Privathaushalte durch das System des Tiers garant anwächst. Die finanzielle Not zwingt nämlich viele Betroffene zum Aufbrauchen der Krankenkassen-Rückerstattungsgelder, bevor sie die Rechnungen des Arztes bzw. der Ärztin überhaupt bezahlen. Das stellen heute auch die Sozialdienste in den Gemeinden fest. Diese merken nämlich, dass einkommensschwache Personen die Rückerstattungsgelder schlicht und einfach zur Sicherung ihrer Existenz brauchen. Das hat vor allem fatale Auswirkungen im Suchtmittelbereich. Gerade die Inkassoprobleme bei Drogenabhängigen oder suchtabhängigen Personen sind enorm gross. In einer Praxis im Kanton Zürich wurde z. B. festgestellt, dass bei 10 Prozent der Suchtmittelabhängigen Inkassoprobleme bestehen, dass die Gelder gar nicht mehr kassierbar sind; bei mehr als 30 Prozent der Fälle muss mehr als eine Mahnung verschickt werden.

Das heisst also, das heutige System des Tiers garant lädt geradezu dazu ein, die Gelder der Krankenkassenrückerstattung in wirtschaftlichen und sozialen Notlagen als neue Einnahmequelle zu missbrauchen, ohne sich der Konsequenzen bewusst zu sein. Diese Konsequenzen heissen im Klartext, dass die materiellen Probleme anwachsen und vor allem unvermeidliche Überschuldungssituationen eintreten. Die Konsequenzen heissen, dass die ärztliche Behandlung erschwert, wenn nicht sogar in vielen Fällen abgebrochen wird. Das heisst auch, dass durch zunehmende Sozialhilfeabhängigkeit und insbesondere durch die Verschlechterung des Gesundheitszustands, gerade wenn die ärztliche Behandlung abgebrochen wird, für die öffentliche Hand höhere Kosten anfallen. Dass sich das vor allem im Suchtmittelbereich verheerend auswirkt, muss hier nicht weiter erläutert werden. Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen und diesen Wechsel zum Tiers payant vorzunehmen. Das ist gleichzeitig eine sozialpolitische Notwendigkeit, aber auch ein Beitrag zu einer besseren Kostenkontrolle.

Herr Suter, Ihre Argumentation ist völlig quer in der Landschaft. Gerade wenn Sie für weniger Bürokratie sind, wenn Sie für mehr Transparenz und für eine bessere Kontrolle sind, müssen Sie eigentlich dem Systemwechsel vom Tiers garant zum Tiers payant zustimmen.

Es gibt noch einen weiteren Grund, weshalb dies in Zukunft ohnehin unumgänglich sein wird; das ist mit Blick auch auf den GRAT, also auf die Einführung des neuen Arzttarifes, eine Notwendigkeit, weil mit den 5000 neuen, zum Teil diagnoseabhängigen Positionen, die aufgeführt werden, nur noch ein elektronischer Datenaustausch möglich ist. Ein elektronischer Datenaustausch kann nur im System des Tiers payant funktionieren.

Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie also, der Mehrheit zuzustimmen.

Rychen Albrecht (V, BE), Berichterstatter: Ich nehme Stellung zum Antrag Guisan. Die Kommission konnte diesen Antrag leider nicht beraten; er lag ihr nicht vor. Wir können höchstens auf zwei, drei Dinge hinweisen:

Wenn verlangt wird, dass die Versicherer im System des Tiers garant die Kosten innert 30 Tagen zurückzuerstatten haben, dann machen wir einfach darauf aufmerksam, dass weit über 90 Prozent aller Rechnungen, so schätze ich, auf jeden Fall innert 30 Tagen von den Kassen bezahlt, d. h. rückerstattet werden. Aber die Kassen haben vom Gesetzgeber auch den Auftrag erhalten, die Wirtschaftlichkeitsprüfung durchzuführen. Das heisst, es braucht in einzelnen Fällen

halt genaue Abklärungen, und das geht nicht ohne einen gewissen Zeitaufwand.

Deshalb wäre es vielleicht doch etwas problematisch, wenn dieser Antrag einfach so durchgehen würde. Vor allem dann, wenn man die Zinsen noch nachzahlen müsste, gäbe es eine zusätzliche administrative Belastung. Bei allem Verständnis für dieses Anliegen des Antrages Guisan wollte ich doch auf diese Problematik hinweisen.

Cavalli Franco (S, TI), rapporteur: Je vais prendre position sur l'autre question, sur le problème général du tiers payant et du tiers garant. Il s'agit d'un problème qui n'est pas un problème seulement technique, mais qui est, je crois, un problème de fond. La majorité de la commission, même si c'est une majorité serrée, vous invite à passer au système du tiers payant. Pourquoi? Il y a deux raisons fondamentales.

La première, c'est que, pour la majorité de la population, cela n'a aucune espèce d'importance. Ce sont les gens qui peuvent payer: ils savent qu'ils vont recevoir plus tard l'argent des caisses-maladie, alors pour eux qui sont la majorité de la population, le tiers garant n'apporte rien dans le problème de la maîtrise des coûts. Mais pour la minorité de la population, pour ceux qui sont les plus démunis, le système du tiers garant crée souvent des cas socialement intolérables. C'est justement la partie de la population, qui cause le moins de dépenses, qui est punie avec un tel système: souvent en effet, ces gens sont dans la nécessité de payer, ils n'ont pas l'argent, et ils vont le recevoir seulement beaucoup plus tard. Pour cette partie de la population, ce système-là est un peu pervers et crée des situations socialement intolérables.

Le deuxième point est peut-être encore plus important, et cela nous a été confirmé en commission par tous les experts. Il s'agit de ceci: si nous voulons avoir vraiment un contrôle efficace, il ne faut pas croire que ce dernier soit fait par les patients. Ça, c'est de l'illusion, de la pure rêverie. Le seul système de contrôle, c'est d'avoir un système électronique qui évalue tous les diagnostics et toutes les prestations. Or, nous allons aujourd'hui donner aux caisses-maladie un instrument fondamental, dans l'article 42 justement, en leur donnant toujours le diagnostic précis. Les caisses-maladie vont alors avoir le diagnostic précis. Si elles reçoivent toutes les notes immédiatement, électroniquement, on pourra très bien faire un contrôle de qualité. Mais espérer que ce contrôle de qualité, du point de vue du caractère économique surtout, puisse être fait par les assurés, c'est rêver et croire à des choses qui n'existent pas.

C'est exactement comme le fait de penser que le système de la santé est un marché différent et un marché réglé par l'offre, car justement la demande n'arrive pas à juger l'offre – ça, c'est la règle fondamentale de tout le système sanitaire: la demande n'est pas à même de juger la qualité de l'offre. Or, avec le système du tiers garant, on dit au fond: «Ce n'est pas vrai, la demande est à même de juger la qualité de l'offre.» Ça, c'est rêver et penser à des systèmes économiques qui sont exactement le contraire du système économique dans lequel nous vivons pour ce qui concerne la santé. C'est pour cela que je suis convaincu qu'il s'agit d'un combat irréel. C'est un peu une discussion sur le sexe des anges, c'est une discussion idéologique. Si on veut être pratique, si on veut regarder la réalité, il faut dire que si nous voulons un contrôle des coûts, une maîtrise des coûts, c'est seulement le système du tiers payant qui peut nous le garantir, mais pas l'autre.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Le système que nous avons repose sur le principe du tiers garant, et sur un système qui permet, par convention, d'introduire le tiers payant. Le tiers payant, tel que je l'ai moi-même avec ma caisse-maladie, permet d'aller dans une pharmacie sans avoir à payer et ensuite à demander le remboursement; c'est extrêmement agréable. Je considère que dans le secteur hospitalier, cela devrait devenir la règle, mais cela peut le devenir par la négociation. C'est le modèle que nous avons actuellement. S'il fonctionne bien, je dirai qu'il est excellent. Il donne d'abord la garantie et il donne aux partenaires la

possibilité de régler le système de paiement. Cela me paraît bon.

Dans les bourrasques de l'introduction de la nouvelle loi, dans les batailles pour se positionner sur le marché, il y a eu certaines menaces – qui ont inquiété les assurés – de renoncer au système du tiers payant là où il existait par convention. C'est une des raisons pour lesquelles la proposition de passer au tiers payant revient, parce qu'elle peut être à l'avantage des personnes les plus défavorisées. Mais elle revient aussi, parce qu'avec la crise économique à laquelle nous avons eu à faire face, avec les difficultés financières d'un certain nombre de personnes, les médecins eux-mêmes et les prestataires de services avaient le sentiment qu'ils ne recevaient pas leur rémunération, bien que l'assuré ait peut-être reçu l'argent de la caisse, mais qu'il ne le faisait pas suivre à temps à celui qui avait fourni un service. Il y a donc des intérêts différents dans cette discussion sur le tiers garant et sur le tiers payant.

Je considère néanmoins que M. Guisan, qui montre bien, par sa proposition, le problème tel qu'il se pose pour les médecins, pousse quand même le bouchon un peu loin. Même si on entrait dans un système de tiers payant, il ne faudrait en aucun cas suivre la proposition Guisan: elle rendrait difficile le contrôle, par les caisses-maladie, de l'opportunité de la facture et ferait supporter à la caisse-maladie tout retard de paiement. C'est aller un peu loin dans le sentiment que non seulement on veut être payé, mais qu'on veut être payé à temps et trouver quelqu'un qui assume la perte si ce paiement ne se fait pas tout de suite. Je m'arrête là.

En général, j'apprécie beaucoup la discussion et les propositions nourries d'expérience de M. Guisan, mais là, ne le suivez pas!

Dans la discussion pour savoir s'il vaut mieux avoir le tiers payant ou le tiers garant, je dirai que nous n'avons pas de raison majeure de quitter le système actuel qui donne la possibilité aux partenaires de trouver la meilleure solution possible. Le système proposé par la majorité de la commission est unique. Seul le tiers payant serait possible; il n'y aurait même pas la possibilité de s'en éloigner après négociation. Nous trouvons que le système actuel ne mérite pas un tel désaveu. Gardons ce que nous avons, mais encourageons les partenaires, partout où cela a un sens, à introduire le système du tiers payant.

Abs. 3bis – Al. 3bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Guisan	67 Stimmen
Dagegen	89 Stimmen

Abs. 1–5 – Al. 1–5

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 3025)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

Votent pour la proposition de la majorité:

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Béguelin, Berberat, Bircher, Borel, Bühlmann, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Dormann, Ducrot, Dünki, Eberhard, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Jost, Grossenbacher, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Keller Christine, Kühne, Lauper, Leemann, Leuenberger, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Thérèse, Müller-Hemmi, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Schaller, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Steffen, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zbinden, Zwiggart (83)

Für den Antrag der Minderheit stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité:

Antille, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Beck, Blaser, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Christen, Columberg, David, Dettling, Donati, Dupraz, Durrer, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Fehr Lisbeth, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gros Jean-Michel, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hochreutener, Imhof, Kalbermatten, Keller Rudolf, Kunz, Langenberger, Leu, Loeb, Maurer, Moser, Mühlemann, Nabholz, Oehrli, Ostermann, Philipona, Pidoux, Randegger, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmid Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Steingger, Steinemann, Steiner, Suter, Theiler, Valender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Widrig, Wittenwiler, Wyss (79)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Ammann Schoch, Baumberger, Bezzola, Binder, Bosshard, Bühner, Burgener, Cavadini Adriano, Comby, Debons, Dreher, Ehrlé, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Gadiant, Giezendanner, Gross Andreas, Hess Peter, Jutzet, Kofmel, Kuhn, Lachat, Meyer Theo, Müller Erich, Pelli, Pini, Ruffy, Scherrer Jürg, Speck, Stamm Luzi, Stucky, Tschopp, Tschuppert, Weyeneth, Zapfl, Ziegler (37)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

Art. 46 Abs. 2bis

Antrag Raggenbass

Der Bundesrat legt insbesondere bezüglich Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen Kriterien fest, denen Leistungserbringer genügen müssen, um einem Tarifvertrag beitreten zu können.

Art. 46 al. 2bis

Proposition Raggenbass

Le Conseil fédéral fixe des critères de qualité et de rentabilité auxquels les fournisseurs de prestations doivent satisfaire pour pouvoir adhérer à une convention tarifaire.

Raggenbass Hansueli (C, TG): Zu Recht hat der Kommissionsprecher französischer Zunge darauf hingewiesen, dass die Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im Jahr 1998 im schweizerischen Schnitt nochmals um 6,8 Prozent gestiegen sind. Eine Trendwende ist nicht in Sicht. Prämienenerhöhungen sind daher auch 1999 zu erwarten. Die Krankenversicherer können nicht weiter die Prämien auf Kosten ihrer Reserven tief halten. Die soeben beschlossene Erhöhung der Prämienverbilligungsbeiträge wirkt sich für die unteren Einkommensschichten positiv aus. Der Mittelstand hingegen wird nicht entlastet. Eine Prämienenerhöhung schlägt im sensiblen Bereich des Mittelstandes voll durch. Daher haben wir alle vernünftigen Mittel einzusetzen, um den Kostenanstieg einzudämmen.

Unbestrittenermassen besteht ja heute ein Überangebot, insbesondere bei der ambulanten Versorgung durch die Ärzte und bei der Spitalbehandlung; hier durch überzählige Spitäler und Spitalbetten – man hört die Zahl von 10 000 überzähligen Betten. Dieses Überangebot wird vor allem im ambulanten Bereich noch zunehmen, sobald die bilateralen Abkommen mit der EU in Kraft getreten und die Übergangsfristen abgelaufen sind – hier erinnere ich Sie an die Freizügigkeit im Personenverkehr –, und nicht zuletzt durch die starke Zunahme der Zahl neu ausgebildeter Mediziner. Bei den Leistungserbringern müssen Anreize geschaffen werden, damit der Wettbewerb neu auch über die Preise und nicht nur über die Servicequalität stattfindet – Stichwort Nachfragesteuerung. Damit diese in der allgemeinen Wirtschaft sonst typischen Marktmechanismen überhaupt zum Tragen kommen, müssen die Rahmenbedingungen des KVG angepasst werden. Die Krankenversicherer sollen in Zukunft nicht mehr dazu verpflichtet sein, zu Lasten der obligatorischen Krankenversi-

cherung mit allen Leistungserbringern Verträge abzuschliessen – Stichwort Mengenbeeinflussung. Zusätzlich sollen sie in den Verträgen unterschiedliche Preise für die Leistungserbringer vereinbaren können. Der Preiswettbewerb soll der Beeinflussung der Kosten pro Einzelleistung dienen. Nur wenn es gelingt, sowohl Mengen als auch Preise zu beeinflussen, werden wir die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen in den Griff bekommen.

Mit einem Gutheissen meines Antrages würden Sie klar zum Ausdruck bringen, dass zumindest beim Nichteinhalten der vom Bundesrat zu definierenden Kriterien kein Kontrahierungszwang der Krankenversicherer mit den Leistungserbringern mehr besteht. Die Krankenversicherer wären also nicht mehr dazu verpflichtet, mit allen zugelassenen Leistungserbringern Verträge abzuschliessen.

Gemäss dem vorgeschlagenen Artikel hat der Bundesrat die Einzelheiten zu regeln. Er hat insbesondere einen Kriterienkatalog zu erarbeiten, der den Krankenversicherern als Raster für die Auswahl der Leistungserbringer zu dienen hat. Die Auswahl müsste selbstverständlich nach fairen, verfassungs- und völkerrechtlich haltbaren Kriterien erfolgen und dürfte die Wettbewerbsneutralität sowie die Kompatibilität mit den bilateralen Verträgen nicht verletzen.

Der Bundesrat hat insbesondere Qualitäts- und Wirtschaftskriterien aufzustellen, die Voraussetzung dafür bilden, dass die Krankenversicherer einen Tarifvertrag mit den Leistungserbringern abschliessen können. Leistungserbringer, welche die verlangte Qualität nicht erbringen können, erhalten von den Krankenversicherern keinen Tarifvertrag mehr und können daher auch nicht mehr zu Lasten der sozialen Krankenversicherer aktiv werden. Das gleiche würde auch für Leistungserbringer gelten, welche die vom Bundesrat festgelegten Wirtschaftlichkeitskriterien nicht erfüllen.

Der Bundesrat könnte auch weitere Kriterien festlegen. Er könnte beispielsweise den älteren Ärzten über 70 oder 80 Jahren die Kassenpflicht absprechen. Er könnte auch flankierende Massnahmen zu den bilateralen Verhandlungen treffen. Damit könnte dem gewaltigen Schub der Krankenkassenprämien durch den zu erwartenden Zuzug aus der EU begegnet werden. Die bilateralen Verträge zwingen die Schweiz nicht dazu, alle zuwandernden EU-Ärzte kassenpflichtig zu erklären.

Der Bundesrat könnte beispielsweise weiter bei jungen, unerfahrenen Ärzten – also bei solchen, die gerade knapp die Praxis gemäss Gesetz ausweisen – festlegen, dass nur ein reduzierter Tarif zur Anwendung gelangen darf oder nur gewisse Leistungen kassenpflichtig werden. Es hat sich erwiesen, dass junge Ärzte in der Regel nicht dieselben Leistungen erbringen wie erfahrene. Ein gleicher Tarif ist daher auch nicht gerechtfertigt.

Frau Bundespräsidentin Dreifuss wird dem Antrag entgegenhalten, dass er noch im Detail abgeklärt und seine Auswirkungen analysiert werden müssten. Das nehme ich mal an, das ist klar. Mit der Gutheissung des Antrages schaffen wir aber eine Differenz zum Ständerat. Bis zur ständerätlichen Beratung können die allenfalls noch unklaren Punkte geklärt werden. Wird aber der Antrag nicht angenommen, dann fällt das Ganze ausser Abschied und Traktanden, und wir können darüber nicht mehr diskutieren. Es besteht dann ja keine Differenz mehr.

Ich ersuche Sie daher zum Wohl unseres Gesundheitswesens, meinen Antrag anzunehmen.

Gross Jost (S, TG): Die SP-Fraktion beantragt Ihnen, den Antrag Raggenbass zu unterstützen.

Auch wir halten die Aufhebung oder Relativierung des Kontrahierungszwanges für ein mögliches, wirksames Mittel der Mengenbegrenzung und damit auch für ein Instrument zur Kosteneindämmung.

In diesem Zusammenhang möchte ich Sie noch einmal daran erinnern – dies wurde bereits gesagt –, dass mit der Personenfreizügigkeit vor allem in den Grenzkantonen die Gefahr entsteht, dass wir von einem Angebot ambulanter ärztlicher Leistungen überflutet werden. Es liegt auch nicht im Interesse der Ärzte dieser Regionen, wegen einer solchen gewal-

tigen Ausdehnung von Leistungserbringern zusätzliche wirtschaftliche Probleme zu bekommen.

Wie bereits gesagt wurde, muss diese Regelung aber verfassungskonform und EU-kompatibel ausgestaltet werden. Es geht nicht an, dies nur dem Ermessen der Versicherer zu überlassen; so gäbe es ein reines Tarifmonopol der Versicherer. Deshalb bin ich sehr froh, dass Herr Rychen einen entsprechenden Antrag in der Kommission zurückgestellt hat.

Mit dem vorliegenden Antrag erhält der Bundesrat die Möglichkeit, die entsprechenden Kriterien bezüglich Wirtschaftlichkeit und Qualität auf Verordnungsstufe aufzunehmen, zu verankern und auch Erfahrungen damit zu sammeln, eine solche Regelung zu erproben.

Mit der Spitalliste haben wir ein solches Instrument der Mengenbegrenzung, der Begrenzung der Leistungserbringer, bereits für den stationären Bereich. Schaffen wir nun ein solches konsequenterweise auch für den ambulanten Bereich. Deshalb beantragen wir Zustimmung zu diesem sehr sinnvollen Instrument der Mengenbegrenzung und -kontrolle.

Präsidentin: Die CVP- und die FDP-Fraktion lassen ausrichten, dass sie den Antrag Raggenbass unterstützen.

Rychen Albrecht (V, BE), Berichterstatter: Ich möchte einfach nur ganz kurz sagen, dass die Kommission sich sehr detailliert mit dieser Frage auseinandergesetzt hat und sich am Schluss dann doch mit knapper Mehrheit entschieden hat, keinen Artikel in diese Richtung, wie ihn Herr Raggenbass vorschlägt, aufzunehmen. Der Grund ist aber eigentlich nicht der, dass die Kommission der Meinung ist, man sollte nicht in diese Richtung arbeiten, sondern der Grund war, dass man sich noch nicht einig wurde, mit welchen Kriterien und wie genau das ins Gesetz aufzunehmen sei.

Deshalb hat sich eine knappe Mehrheit entschieden, die Frage noch einmal an die Verwaltung zurückzugeben. Aber das ist nicht so zu interpretieren, dass die Kommission einfach nichts tun will. Im Gegenteil: Es ist zu spüren, dass hier Handlungsbedarf besteht, dem Markt besser zum Durchbruch zu verhelfen, nämlich nicht nur einem Markt unter den Versicherern, sondern einem Markt auch unter den Leistungserbringern.

In diesem Sinne ist es so, dass der Antrag Raggenbass etwas aufnimmt, was in der Kommission breit diskutiert wurde. Die Idee von Herrn Raggenbass ist es, jetzt eine Differenz zum Ständerat zu schaffen, in dem Sinne, dass dieser die Frage dann noch einmal näher anschauen soll. Der Bundesrat hat bis zu diesem Zeitpunkt sicher nähere Angaben erarbeitet.

Cavalli Franco (S, TI), rapporteur: J'aimerais corriger le rapporteur de langue allemande en disant que s'il est vrai que la commission a très longuement discuté là-dessus, à la fin nous avons décidé de ne pas voter. Je vais vous expliquer pourquoi.

J'avais proposé ce texte que reprend M. Raggenbass parce que je ne pouvais pas le présenter en tant que rapporteur. En commission, nous en étions venus à la conclusion que l'on pouvait donner à l'OFAS plus de temps pour nous présenter un rapport, vu que le problème est très important. C'est pourquoi nous n'avons pas discuté là-dessus. Mais, dans toutes les discussions que nous avons eues entre-temps, pas seulement avec le Concordat des assureurs-maladie suisses, mais avec d'autres personnes, nous avons vu que le problème devient très important, surtout en relation avec les accords bilatéraux avec l'Union européenne. Alors, il y a déjà des partis qui ont proposé ce même texte aux commissions qui sont en train de discuter des mesures d'accompagnement des accords bilatéraux.

Cependant, nous avons estimé – et nous avons entendu cela aussi de la part de ces commissions – que le problème est trop technique pour en discuter dans ces commissions, et qu'il vaudrait mieux en discuter en plénum de notre Conseil. Hier, après concertation avec les personnes qui s'occupent de questions de santé et de la LAMal, il a été décidé de faire

repren dre ma proposition originelle par M. Raggenbass et de la présenter au plénum.

Il est très important de nous rendre compte que nous allons être confrontés à un problème majeur. Je vous ai déjà dit à plusieurs reprises que l'année passée, les coûts de l'assurance de base ont augmenté de 1 milliard de francs. Nous savons tous que le facteur le plus important dans l'explosion des coûts est le nombre de médecins: les coûts augmentent proportionnellement à l'augmentation du nombre de médecins dans la société. Il ne fait pas l'ombre d'un doute qu'avec l'acceptation des accords bilatéraux, il y aura un afflux de médecins très important, surtout de l'Italie vers la Suisse italienne, de la France vers la Suisse romande, et probablement aussi, de l'Allemagne vers la Suisse alémanique. Cela va créer une situation explosive en matière de coûts de la santé. C'est pour cela que nous devons absolument, dès maintenant, introduire une telle règle pour ne pas créer une situation par laquelle les assureurs sont, comme c'est le cas maintenant, obligés de reprendre dans leurs conventions tarifaires tout fournisseur de prestations. Il faudrait avoir la possibilité de disposer de critères de qualité, d'économie ainsi que d'autres critères d'après lesquels on pourrait dire: «Ce fournisseur de prestations peut très bien travailler; il a sa liberté professionnelle, mais les caisses-maladie ne sont pas obligées de payer ses prestations.»

Il est clair qu'avec ça on pourra introduire des contrôles de qualité pour les autres médecins: on pourra dire, par exemple, que les médecins qui ont plus de 75 ans sont dans une situation telle que les caisses-maladie ne sont plus obligées de les payer. Vous voyez qu'il s'agit d'une petite révolution. Tous les experts sont d'accord pour dire que cette arme est la plus efficace, plus encore que les budgets globaux que nous allons aborder tout à l'heure, pour maîtriser les coûts. Il ne fait aucun doute que c'est l'arme la plus efficace pour parvenir à contrôler l'explosion des coûts dans le système de santé.

Guisan Yves (R, VD): Monsieur Cavalli, j'aimerais juste vous demander comment vous expliquez que, dans le cadre de l'Union européenne et de la libre circulation des personnes, le nombre de consoeurs et de confrères qui ont changé de pays ne dépasse pas 60 000 personnes sur un effectif qui dépasse largement le million.

Cavalli Franco (S, TI), rapporteur: Je pense que l'explication est tout à fait claire. Il est évident – et vous le savez comme moi, même si les chirurgiens parlent un peu moins avec leurs patients que les internistes – que, dans la médecine, la nécessité de parler avec les patients est essentielle. La libre circulation au sein de l'Union européenne n'a pas provoqué un afflux de médecins espagnols vers l'Allemagne parce qu'un médecin espagnol a des difficultés à parler avec des patients allemands, du moins durant des années.

La situation est complètement différente pour la Suisse avec ses trois cultures, car les Italiens peuvent venir en Suisse italienne, les Français en Suisse romande et les Allemands en Suisse alémanique – les Allemands peut-être un peu moins parce qu'ils ne comprennent pas tous le schwyzertütsch. Je pense qu'en Suisse la situation est fondamentalement différente de celle de la Grande-Bretagne et de l'Espagne ou de celle du Portugal et de l'Allemagne. En raison de notre société pluriculturelle et de notre plurilinguisme, nous sommes dans une situation tout à fait particulière.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Merci à M. Raggenbass de m'avoir suggéré un élément de ma réponse. Nous ne savons pas dans tous les cas ce que pourraient être ces critères de qualité et de caractère économique, et cela vaut la peine d'être examiné de façon plus approfondie. Je plaiderai donc, comme il me le suggère, pour que nous ayons un peu plus de temps pour nous attaquer à ce problème, le renvoi de son examen à la prochaine révision qui, comme vous le savez, arrivera très rapidement.

Si je ne peux pas souscrire à la proposition Raggenbass, c'est à cause de son caractère systématique. Si je me sou-

viens bien, c'est une discussion qui a déjà eu lieu. J'ai pris mes fonctions lorsque le projet de loi avait déjà été traité par une Chambre. Je me souviens bien que la question d'une limitation de l'admission des prestataires de services, par exemple l'introduction d'un âge supérieur limité des médecins, avait déjà fait l'objet d'un débat extrêmement animé. C'est cela qu'on trouve en germe ici, caché cette fois-ci sous les termes un peu à la mode de «Qualität und Wirtschaftlichkeit». Ces éléments sont importants. Il faut de plus savoir si on doit les appliquer à tous les prestataires de services ou uniquement à certains.

Nous allons déjà dans ce sens: nous demandons, par exemple, pour que certains examens ou traitements soient à la charge de l'assurance-maladie, que les médecins suivent des formations spéciales. Si vous introduisez une telle disposition maintenant, je dirai que vous péchez une fois de plus par ce qui a déjà largement nui à cette loi. Vous nous donnez un instrument dont nous ne savons pas à quoi il pourra ressembler, ni comment nous allons pouvoir l'appliquer et dans quel cas il se révélerait utile.

Il vaut beaucoup mieux choisir des instruments qui peuvent réellement influencer l'évolution des coûts, plutôt que d'introduire, de façon un peu impromptue, une nouvelle réglementation dont je serais totalement incapable de vous dire ce que le Conseil fédéral pourrait en faire et à partir de quel moment il pourrait en faire quelque chose. Cela me paraît donc être une promesse à propos de laquelle les précisions quant à la façon de la réaliser sont trop floues. Si nous n'avions pas une autre révision qui attendait à la porte, je serais peut-être plus prudente dans ma réponse. Mais là, ayez au moins la sagesse de nous laisser faire une étude et un rapport. Nous pourrions en décider en même temps que du financement des hôpitaux.

Präsidentin: Die grüne Fraktion unterstützt den Antrag Raggenbass.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Raggenbass	150 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

Art. 51a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Eymann, Bortoluzzi, Egerszegi, Gysin Hans Rudolf, Heberlein, Hochreutener, Schenk, Simon, Suter)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 51a

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Eymann, Bortoluzzi, Egerszegi, Gysin Hans Rudolf, Heberlein, Hochreutener, Schenk, Simon, Suter)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Eymann Christoph (L, BS): Es ist uns allen klar, dass die gesetzliche Verankerung eines Globalbudgets einen schweren und dirigistischen Eingriff in unser Gesundheitssystem darstellt. Es ist uns auch klar, dass die Politik unter dem Druck steht, die Kosten im Gesundheitswesen zu senken oder mindestens nicht weiter ansteigen zu lassen. Dass sich der Gesetzgeber vor diesem Hintergrund auch Eingriffe mit drastischen Folgen überlegen muss, ist sicher richtig.

Nicht richtig ist es aber, wenn Massnahmen, welche weniger gravierende Auswirkungen zeitigen würden, vor der Diskussion über die Einführung eines Globalbudgets nicht oder nicht ausreichend diskutiert und umgesetzt werden. Die Einführung des Globalbudgets im ambulanten und teilstationären Bereich ist eine Ultima-ratio-Massnahme. Bevor man sich dazu entschliesst, sollten alle anderen Kostensenkungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden.

Die Informationen in der Botschaft und im Gesetzentwurf sind mit Blick auf die enormen Auswirkungen auf die verschiedenen Leistungserbringer sehr dürftig. Informationen über zahlreiche wichtige Details mit Bezug auf die Umsetzung fehlen. Ein solch einschneidender Systemwechsel darf nach unserem Dafürhalten nicht beschlossen werden, ohne dass die wichtigen Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung diskutiert worden sind.

Die FMH hat sich bekanntlich gegen die Einführung eines Globalbudgets ausgesprochen. Das kann man – wenn man will – als reine wirtschaftliche Interessenvertretung interpretieren. Diese Betrachtungsweise wäre aber sicher nicht zutreffend. Die Einwände, die in den Hearings, welche die ständerätliche Kommission durchgeführt hat, seitens der FMH vorgebracht worden sind, sind differenzierter und greifen weiter als reine wirtschaftliche Interessenvertretungen. Der Vertreter der FMH hat sogar die Mitarbeit seiner Organisation bei der Ausarbeitung eines partnerschaftlichen Modelles für ein Globalbudget in Aussicht gestellt, welches von allen Betroffenen gemeinsam auszuhandeln wäre.

Neben grundsätzlichen Einwänden sind seitens der Ärzteschaft insbesondere technische Fragen aufgeworfen worden. Es ist die Frage nach der Verantwortung für die Festlegung des Globalbudgets und für die Applikation gestellt worden. Es hat sich ganz klar gezeigt, dass verschiedene Umsetzungsprobleme entweder nicht geregelt oder nur skizziert sind. Wir verfügen auch nicht über Informationen, wer in den Kantonen die sektoriellen Budgets nach welchen Gesichtspunkten festlegen und wer nach welchen Kriterien die Einhaltung dieser Budgets überwachen würde. Offen ist auch, wie bei Überschreitungen der Budgets vorgegangen werden sollte und welche Sanktionen vorgesehen wären. Würden sie Gruppen von Leistungserbringern betreffen, z. B. durch eine Taxpunktversenkung, oder einzelne Leistungserbringer durch die Verpflichtung zur Rückzahlung?

Auch hinsichtlich der Koordination zwischen einzelnen Kantonen ist auf grosse Probleme hingewiesen worden. Wird ein Globalbudget in einem Kanton dazu führen, dass eine verweigerte Behandlung in einem Kanton ohne Globalbudgetlösung nachgefragt wird? Unklar scheint auch die Funktion der Versicherer – mit Ausnahme der in Artikel 54 vorgesehenen Berechtigung, dem Kanton Antrag auf Globalbudgetierung zu stellen. Es sind auch Fragen im Zusammenhang mit der Administration und den nicht vollständig existierenden statistischen Grundlagen aufgeworfen worden.

Gegen die Einführung eines Globalbudgets spricht die Tatsache, dass damit das Konsumverhalten mit Bezug auf Leistungen, welche von der Krankenversicherung bezahlt werden, nicht direkt beeinflusst werden kann. Der heutige Zustand würde festgeschrieben, obwohl wir wissen, dass er unbefriedigend ist. Die Eigenverantwortung der Patientinnen und Patienten würde dadurch nicht gefördert. Auch bliebe dieses radikale Instrument ohne Auswirkungen auf die Mengenausweitung. Fraglich ist auch, ob mit der Einführung des Globalbudgets nicht eine Verschiebung in den Spitalbereich erfolgen würde, wenn es dadurch möglich wäre, das Budget einer Privatpraxis zu schonen. Wir kommen auch nicht weiter, wenn die Einführung des Globalbudgets als Hauptansatzpunkt für wesentliche Kostendämpfungen im ambulanten Bereich weiterverfolgt werden soll.

Wir müssen die Diskussion über den Leistungskatalog und über die Anspruchshaltung der Patientinnen und Patienten führen. Noch vor zwanzig Jahren war der Nierenpatient froh über die Dialyse. Heute dürfte der gleiche Patient – mit Recht! – auf eine Nierentransplantation hoffen. Ich möchte mit diesem Beispiel die Definition der Lebensqualität, die sich in relativ kurzer Zeit ändert, ansprechen. Selbstverständlich hat dies Auswirkungen auf die Finanzierung der Krankenversicherung und des Gesundheitswesens.

Wir sehen, dass sehr viele Fragen unbeantwortet sind. Ich möchte auch auf die übrigen Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens hinweisen. Die ablehnende Haltung ist zum Teil sehr pointiert formuliert worden. Es ist auch nicht so, dass aus den Ländern, welche bereits mit diesem Instrument arbeiten, nur positive Resultate zu vermelden wären. Sowohl

in Deutschland als auch in Kanada sollen sich Schwierigkeiten eingestellt haben.

Die Minderheit der SGK ist der Meinung, dass diese drastische Massnahme nicht eingeführt werden darf. Zuerst müssten sämtliche Massnahmen, welche die Leistungserbringer weniger hart treffen, ausgeschöpft werden.

Ich bitte Sie mit Blick auf die geschilderten Gründe, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Baumann Stephanie (S, BE): Im März hat das Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer eine Pressekonferenz zur Entwicklung der Gesundheitskosten abgehalten. Die dort präsentierten Zahlen haben uns wieder einmal gezeigt, was wir schon seit längerer Zeit sagen, nämlich: Die Dramatik ist zurzeit nicht mehr im stationären Bereich, sondern im ambulanten Sektor, weil wir hier im Gegensatz zum Spitalsektor keine Instrumente haben, um die Mengenausweitung wirkungsvoll stoppen zu können. Das heisst, die Prämien werden weiterhin steigen. Die Mehrheit der Kommission hat nun auf diese neuen Zahlen reagiert.

Das heisst, wir müssen den Ständerat zwingen, nochmals über die Bücher zu gehen. Es geht nicht, dass wir uns heute gemäss ständerätlichem Konzept auf eine Minirevision beschränken und alle Massnahmen, die geeignet sind, um die Kosten in den Griff zu bekommen, auf später verschieben. Wer jetzt nicht handelt, nimmt bewusst in Kauf, dass die Mengenausweitung und die Kostensteigerung im ambulanten Sektor in den nächsten Jahren weitergehen – und damit verbunden auch die Prämien erhöhungen.

Wie gesagt, die Sparanstrengungen im Spitalbereich wirken nun langsam, wir dürfen jetzt nicht aufgeben, und vor allem: Wir dürfen uns nicht durch die eindrückliche Lobbyarbeit der Interessengruppen so beeindrucken lassen, dass wir auf diesen Vorschlag nicht eintreten. Die Ärzteschaft hat sich mit Briefen an alle Nationalrätinnen und Nationalräte gewandt, und sie malt in diesen Briefen den Teufel an die Wand für den Fall, dass wir Artikel 51a annehmen.

Das erstaunt mich nicht, liegt doch der Sinn einer Globalbudgetierung darin, dass Leistungserbringer nicht mehr ungestraft und unbegrenzt Mengenausweitungen praktizieren können. Wir kennen die Globalbudgetierung ja bereits bei den Spitälern, und wir sehen dort, dass sie wirkt, ohne dass die Qualität der Behandlung darunter leidet. Nun sollen die Kantone neben den Globalbudgets für die Spitäler auch Globalbudgets für ambulante und teilstationäre Leistungen festlegen können – es ist ja eine Kann-Formulierung.

Das heisst, ein Globalbudget würde auf freiwilliger Basis und – das ist auch wichtig – in Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern und den Versicherern erarbeitet. Das könnte unter Berücksichtigung der Lohn- und Preisentwicklung und auch der medizinischen Entwicklung gemacht werden. Wir wissen, nicht alle Kantone wünschen dieses Instrument, und wir wollen sie mit der Einführung dieses Artikels auch nicht dazu zwingen. Wir wissen, dass die Situation in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich ist. Aber gerade weil einzelne Kantone den Versuch mit einem Globalbudget wagen möchten, sollten wir ihnen diese Möglichkeit auch geben und sie nicht auf spätere Etappen und spätere Revisionen verträsten. Denn einzelne Kantone machen sich zurzeit bereits Gedanken darüber, wie man eine solche Globalbudgetierung abwickeln könnte. Wir müssen froh sein, wenn sie die Pionierarbeit übernehmen wollen, sonst werden wir nämlich hier in der Schweiz die entsprechenden Erfahrungen nie machen können. Wir kennen bisher nur die Erfahrungen aus anderen Ländern. Wir haben gesehen, dass es Schwierigkeiten gibt, und das wissen auch die Kantone, die diese Globalbudgetierung einmal versuchen möchten.

Es ist unverständlich für mich, dass der Ständerat diesen Schritt nicht wagen will, nachdem sich die Kantonsvertreter in den Hearings der SGK des Ständerates nicht gegen die freiwillige Einführung der Globalbudgetierung im ambulanten Sektor gewehrt haben; im Gegenteil. Wir haben also heute noch eine weitere Chance für eine weitere Kostenbremse, und ich hoffe, Sie ergreifen diese Gelegenheit jetzt auch, wie Sie das beim Antrag Raggenbass eindrücklich getan haben.

Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, der Mehrheit zuzustimmen.

Egerszegi Christine (R, AG): Sie betonen, dass nachher nicht alle Kantone nach diesem Vorschlag handeln müssten. Welche Sparwirkung hat diese Massnahme, wenn sie der eine Kanton einführt, während sie der benachbarte Kanton nicht einführt? Dann wandern doch alle Leute ab.

Baumann Stephanie (S, BE): Wir wissen heute nicht, wie sich eine solche Wanderbewegung auswirken würde; aber ich sehe das ganz realistisch. Es ist klar, dass nicht alle Personen in den nächsten Kanton abwandern würden. Es besteht vor allem auch keine Notwendigkeit dazu, weil nämlich die Möglichkeit nach wie vor gegeben ist, dass man medizinisch notwendige Leistungen in seinem eigenen Kanton bekommt. Das Budget wird nämlich entsprechend festgelegt. Wir wollen ja nicht die notwendigen Leistungen reduzieren; wir wollen mit dieser Globalbudgetierung erreichen, dass unnötige Leistungen vermieden werden. Deshalb werden die Globalbudgets auch zusammen mit den Versicherern und den Leistungserbringern festgelegt.

Guisan Yves (R, VD): L'instauration d'un budget global relève d'une vaste illusion et, surtout, aboutit à un changement complet de la philosophie de la loi. Car de deux choses l'une: ou bien il est trop large et inopérant, et c'est la leçon que nous pouvons tirer de six ans d'arrêtés fédéraux urgents allant dans le même sens, de 1989 à 1995, ou bien il est trop étroit. Dans ce dernier cas, le plus probable, il ne permettra plus de s'adapter à la fois au progrès médical et à l'évolution démographique. Il entraînera donc un rationnement programmé avec listes d'attente, refus de certaines prestations au-delà d'un certain âge, etc. Une nouvelle définition des priorités est, certes, inéluctable, mais il y a lieu de recourir à toutes les formes de rationalisation possibles avant d'en arriver à des choix arbitraires. Introduire le budget global pour la rémunération des prestations ambulatoires et semi-hospitalières mettrait donc un terme à la pratique libérale de la médecine qui est certainement la mieux adaptée pour venir à la rencontre des besoins individuels de chacun. Avec une médecine à deux vitesses, qui comporte un rationnement social certain – disponibilité modérée de praticiens rétribués selon des modalités forfaitaires, policliniques bondées, foire d'empoigne aux urgences des hôpitaux, listes d'attente pour les opérations programmées comme les prothèses de hanches ou les by-pass aortocoronariens –, il devient alors facile pour un ministre de la santé d'annoncer triomphalement des dépenses qui ne dépassent pas 6,9 pour cent du PIB, comme en Grande-Bretagne. Par contre, l'opération devient un échec total lorsque l'on s'y refuse, comme en Allemagne, où malgré le budget global et une bureaucratie absolument phénoménale, les dépenses de santé atteignent 10,5 pour cent du PIB, soit sont supérieures à celles de la Suisse qui sont de 10,2 pour cent, cela pour l'année 1996. Une telle évolution n'est pas conforme non plus aux vœux de la population. J'ai donc bien de la peine à comprendre les propos tout sucre et tout miel de M. Cavalli en la matière.

La Société médicale de la Suisse romande a fait procéder à un sondage d'opinion par l'institut LINK ces dernières semaines. 71,4 pour cent des personnes interrogées ont estimé que le budget global n'est pas une très bonne ni une bonne mesure. La même proportion de 70 pour cent environ estime que des économies doivent être réalisées par d'autres moyens: prévention, transfert d'un certain nombre de prestations de l'assurance-maladie de base à l'assurance complémentaire, lutte contre la pléthore médicale, etc. Nota bene, la révision du tarif médical GRAT/Infra va également dans cette direction, puisqu'il établit une différence claire entre médecins de premier recours et spécialistes, les uns n'ayant pas accès aux prestations des autres, et la condition sine qua non pour pratiquer des examens spécialisés comme les ultrasons, la radiologie ou des examens de laboratoire étant une formation correspondante.

1. Indépendamment du changement fondamental de philosophie qui nous ferait passer d'un système libéral mais solidaire à une médecine à deux vitesses, la mise en place d'un budget global se heurte à toute une série de difficultés pratiques et techniques qui ne sont pas des moindres. Les bases de référence pour l'établir sont pour le moins aléatoires. Les statistiques sanitaires sont lacunaires et non harmonisées. Les cantons ont la leur, les caisses-maladie la leur, la CNA encore la sienne, etc. Seule la statistique médicale hospitalière, après neuf ans d'un accouchement pour le moins difficile, pourra enfin fournir quelques chiffres l'année prochaine. Et il faudra sans doute attendre encore jusqu'en 2001 pour disposer de données véritablement utilisables à cause des inévitables maladies de jeunesse. Les moyens mis à disposition de l'Office fédéral de la statistique pour les statistiques sanitaires sont ridicules – 500 000 francs cette année – et ne permettront donc pas d'avancer beaucoup. Le nouvel article 23 sur les statistiques, actuellement en consultation, ne changera rien à la situation en l'absence d'un véritable engagement gouvernemental pour mettre en application complètement la LAMal dans les plus brefs délais. Ceci nécessite, soit dit en passant, non seulement un chef de projet, mais aussi des réformes structurelles horizontales au niveau de l'administration fédérale.

2. Le budget global sera donc établi de manière empirique, avec autant de cantons, autant de systèmes différents avec création de nouvelles disparités, à moins que la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires ne se voie chargée d'une nouvelle mission, ce qui lui permettra d'accroître encore le contre-pouvoir qu'elle exerce.

3. La mise en place du nouveau tarif GRAT/Infra, instrument fondamental de transparence et accessoirement de rationalisation des coûts, se verrait gravement compromis. Le GRAT est basé sur des principes d'économie d'entreprise, comme le postule la loi, ce qui entre en contradiction flagrante avec un instrument de planification financière centralisée comme le budget global.

4. Le système de libre choix du médecin actuellement en cours devrait être modifié pour introduire celui obligatoire du «gatekeeper». Il serait, en effet, fondamentalement contradictoire d'autoriser la dispersion des prestations entre plusieurs professionnels de la santé dans un système de gestion planifiée. Le «managed care» devrait donc devenir la seule façon de pratiquer. Il en résulte que d'autres articles de la LAMal devraient être également modifiés, en particulier l'article 41.

5. Les caisses-maladie, loin de recevoir le ballon d'oxygène auquel elles aspirent, ne vont pas être en mesure d'améliorer la situation déjà très inconfortable qui est la leur. Elles vont se trouver prises entre le marteau des revendications légitimes de leurs assurés et l'enclume de ressources financières limitées dont elles ne seront pas en mesure d'assurer le contrôle. Il faudra donc créer une nouvelle institution bureaucratique à cet effet. Il est temps qu'elles fassent preuve de plus de transparence, d'un véritable esprit de service dans la mission de gestion sociale qui leur a été confiée et qu'elles sortent de l'éternelle litanie à laquelle elles nous ont habitués, à savoir: faites comme je dis, mais pas comme je fais.

L'introduction du budget global pour la rémunération des prestations ambulatoires et semi-hospitalières, même s'il ne s'agit que d'une option éventuellement à disposition des cantons, remettrait donc fondamentalement en question toute la politique poursuivie jusqu'à présent et l'équilibre déjà considérablement fragilisé du système de santé suisse. Même s'il ne s'agit que d'une option, et une fois encore, il n'est pas concevable d'introduire dans la loi des éléments qui entrent en contradiction avec elle. Par contre, il faudra savoir faire preuve de courage politique pour prendre les mesures de rationalisation qui s'imposent.

Au nom du groupe radical-démocratique, je vous demande donc de soutenir la proposition de minorité, soit de biffer les nouveaux articles 51a et 54.

David Eugen (C, SG): Herr Guisan, ich verstehe sehr wohl, dass Sie als Vertreter der Ärzteschaft keine Freude daran ha-

ben, hier ein Globalbudget einzuführen. Ich selbst bin auch eher kritisch in dem Sinne, dass ich planwirtschaftliche Massnahmen nicht mag.

Aber was mir in Ihren Ausführungen und auch in der Stellungnahme der FDP-Fraktion fehlt, ist die Alternative. Sie wissen, dass wir gerade jetzt wieder massive Kostensteigerungen hatten, auch im ambulanten Bereich, und im Herbst mit hohen Prämiensteigerungen rechnen müssen. Was bieten Sie aus der Ärzteschaft der Bevölkerung als Alternative an?

Guisan Yves (R, VD): Ce n'est que l'un des exemples. Je crois que la question que vous me posez est l'objet d'une véritable conférence qui pourrait prendre une heure. On a, par exemple, parlé abondamment ce matin de la pléthore médicale. Je constate que j'ai moi-même fait une proposition dans ce sens; la commission qui l'a examinée l'a rejetée pour le moment. Nous reviendrons la discuter ici.

Il n'existe pas actuellement de volonté politique sérieuse de régler l'accès aux études de médecine, la formation post-graduée et ensuite l'installation à la pratique, à la charge des assurances sociales. Si cet élément-là était en main, ce serait déjà un moyen à disposition pour maîtriser mieux les coûts. Ensuite, on n'a jamais pu se mettre d'accord – M. Raggenbass a développé ce sujet tout à l'heure – sur ce que signifiait pratiquement l'économicité du traitement. Les caisses-maladie n'ont pas développé une stratégie commune à cet égard, les médecins-conseils non plus. On continue à faire du travail au coup par coup, sans base légale suffisante et sans stratégie coordonnée. Si ces deux éléments étaient pris en main, il y aurait déjà des résultats substantiels.

Bortoluzzi Toni (V, ZH): Ich bitte Sie namens der SVP-Fraktion, die Minderheit Eymann zu unterstützen und dem Ständerat zu folgen.

In der Vorlage des Bundesrates, mit der man im ambulanten Bereich Globalbudgets zulassen will, kommt unseres Erachtens eine Bankrotterklärung des Systems zum Ausdruck. Im Vorfeld der Abstimmung über das Krankenversicherungsgesetz wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, man wolle Wettbewerbselemente einbauen, Faktoren schaffen, die zur Kostendämpfung führen, etwas Bewegung schaffen und damit eine günstigere Medizin zulassen.

Nun kommt der Bundesrat offensichtlich zum Schluss, die bescheidensten Ansätze, welche diesbezüglich vorhanden sind, müssten auch noch zunichte gemacht werden – statt dass man sich mit Überlegungen beschäftigt, welche den Markt im ambulanten Bereich nun wirklich möglich machen. Natürlich: Es ist nicht einfach, feststellen zu müssen, dass die zunehmende Ärztedichte zu immer intensiverer Tätigkeit im Gesundheitswesen und damit zu immer höheren Kosten führt. Globalbudgets sind aber darauf unseres Erachtens nicht die richtige Antwort, weil sie zukünftige marktorientierte Modelle verunmöglichen, wie sie Kollege Raggenbass übrigens mit seinem Antrag zu Artikel 46 Absatz 2bis ansatzweise vorschlägt: Wenn Sie ein Globalbudget eingeführt haben, dürfte es schwierig sein, gewissen anderen Elementen, die wirklich Kosten dämpfen, zum Durchbruch zu verhelfen. Es ist eine dirigistische Massnahme.

Die Situation ist die, dass wir in Richtung von den Versicherten zu den Versicherungen von Markt sprechen können. Die Versicherten haben die Möglichkeit, die Versicherung zu wechseln. Die Versicherer ihrerseits sind eingeschränkt gegenüber den Versicherten, indem sie vom Obligatorium her gezwungen sind, die Aufnahmepflicht einzuhalten. Auf dieser Seite sind den Versicherungen die Hände gebunden. Aber auch gegenüber den Leistungserbringern sind die Versicherungen eingeschränkt, indem sie nämlich verpflichtet sind, die Tarife einzuhalten, die sie vom Staat genehmigen lassen müssen. Sie sind gezwungen, jeden Leistungserbringer in diese Tarifstruktur aufzunehmen.

Die Schaffung des zukünftigen Spielraums, der in diesem Bereich herrschen könnte, wenn der Kontrahierungszwang für die Versicherer aufgehoben würde, braucht selbstverständlich etwas Mut, ist aber meines Erachtens die einzig richtige, marktgerechte Lösung für diesen Bereich.

Um in Zukunft einen solchen Spielraum nicht zu verhindern, muss man heute darauf verzichten, den Kantonen die Gelegenheit zu geben, Globalbudgets einzuführen. Damit werden Strukturen zementiert, welche nicht geeignet sind, neue kostensparende Elemente einfach einzubauen.

Ich möchte Sie bitten, den Antrag der Minderheit Eymann zu unterstützen.

Hochreutener Norbert (C, BE): Im Namen der grossen Mehrheit der CVP-Fraktion bitte ich Sie, die Einführung dieses Globalbudgets abzulehnen und dem Ständerat zu folgen. Natürlich geht es hier nur um die Frage, ob die Kantone frei sein sollen, ein solches Globalbudget einzuführen. Aber die Einführung dieses Instrumentes zielt grundsätzlich in die falsche Richtung. Es wäre ein falsches Signal an die Kantone. Verschiedene Länder, welche dieses Instrument im ambulanten Bereich einführen, haben schlechte Erfahrungen damit gemacht. Die Einführung brächte auch bei uns zunächst einmal administrative Schwierigkeiten. Es ist nämlich im ambulanten Sektor in der Praxis nicht so leicht durchsetzbar. Wie wollen Sie das praktisch durchsetzen? Wollen Sie jedem Arzt einen Revisor oder einen Buchhalter in die Praxis schicken? Wie wollen Sie verhindern, dass es zu einem eigentlichen Patiententourismus über die Kantonsgrenzen hinweg kommt, weil ein Kanton das Globalbudget eingeführt hat und ein anderer nicht?

Die Abgrenzung von ambulant und stationär ist heute im Wandel; die Grenze ist fließend. Sie können sicher sein, dass es bei einem Globalbudget im ambulanten Bereich zu einer Verlagerung in den stationären Bereich kommen würde, der dann gesamtwirtschaftlich wiederum teurer zu stehen käme. Wir haben auch nicht genügend statistische Unterlagen, um ein effizientes Controlling durchzuführen.

Genauso gewichtig wie diese Nachteile sind aber jene für die Patientinnen und Patienten. Was geschieht, wenn ein Patient Ende November in die Praxis kommt, der Arzt sein Globalbudget aber bereits ausgeschöpft hat? Wird dann der Patient gezwungen, zu einem anderen Arzt zu gehen, der sein Budget noch nicht ausgeschöpft hat? Geht er allenfalls auch in einen anderen Kanton oder etwa gar ins Spital, um nicht unter das Globalbudget des betreffenden Arztes zu fallen? Also auch für die Versicherten ist das Globalbudget unzumutbar und deshalb abzulehnen.

Ganz generell kann man sagen, dass die Einführung von Globalbudgets Richtung Staatsmedizin geht. Genau das wollen wir ja nicht. Das KVG zielt ja just in die andere Richtung, Richtung Wettbewerb, Richtung freien Markt. Deshalb wollen wir hier jetzt nicht ein Instrument einführen, mit welchem wir genau in die Gegenrichtung gehen.

Folgen wir also dem Ständerat und damit der Minderheit Eymann, und lehnen wir die Einführung des Globalbudgets ab.

Fasel Hugo (G, FR): Namens der grünen Fraktion unterstütze ich die Einführung eines Globalbudgets. Wir haben bei künftigen Revisionen die verschiedenen Möglichkeiten ins Auge zu fassen, die dazu beitragen, dass wir von den hohen Prämien wegkommen; wir haben Massnahmen, auch neue Massnahmen, zu treffen, die kostendämpfend wirken. Globalbudgets – das lässt sich auch angesichts internationaler Vergleiche nicht einfach vom Tisch wischen – tragen auch dazu bei, Kosten einzusparen.

Wenn ich den verschiedenen Votanten zuhöre, stelle ich fest, dass wir gegenüber den Globalbudgets zwei Arten von Opposition haben: Es gibt jene Gruppe, die grundsätzlich nie und nimmer Globalbudgets haben will, und es gibt eine zweite Gruppe, die auf zahlreiche offene Fragen verweist und damit zeigen möchte, dass weitere Abklärungen notwendig wären, bevor man auf dieses Instrument eintreten möchte.

Jene, die grundsätzlich, in jedem Fall und fundamental gegen die Globalbudgets sind, bezeichnen Globalbudgets als dirigistische Eingriffe und nennen das Planwirtschaft. Herr Guisan hat vorhin auch diese Begriffe verwendet. Auf die Frage, was er denn vorschläge, hat er selber auch wieder dirigistische und planwirtschaftliche Vorschläge gemacht:

nämlich eine staatliche Kontrolle der Zahl der Mediziner, der im ambulanten Sektor tätigen Menschen. Das ist nichts anderes als Dirigismus.

Grundsätzlich kann man sagen: Diese Fragen, die hier auf dem Tisch liegen, sind immer auch systemimmanent: Wenn wir eine obligatorische Krankenversicherung haben, braucht sich der Mediziner nie zu fragen: Wenn ich jetzt diese Leistung erbringe, wenn ich diese Pflege oder auch überflüssige Leistung anbiete, wie kann die Person sie bezahlen? Diese Frage braucht sich der Arzt heute nicht zu stellen. Er weiss, die Leistung wird bezahlt werden. Es geht hier darum, die Ärzte zunehmend mit dieser Frage zu konfrontieren. Wenn sie Leistungen erbringen, sollen sie sich auch Gedanken darüber machen: Sind sie notwendig, zehre ich damit an meinem Budget?

Es ist auch interessant, wenn von der Seite der Ärzte gesagt wird, man habe dann keine Zeit mehr, und im November oder Dezember sei Schluss, weil das Globalbudget erschöpft sei. Ich muss sagen: Da ist etwas sehr Interessantes geschehen, auch im Bereich des Ärztesbildes. Ich ging bisher davon aus – viele Mediziner geben auch den Beweis dafür und behaupten, sie würden Medizin so verstehen –, dass für Ärzte die kranke Person im Vordergrund steht und sie dieser grundsätzlich helfen möchten. Ich glaube auch, einige Mediziner leisten sogar einen Schwur auf diese Grundhaltung. Ich höre heute zum ersten Mal, dass Mediziner von sich sagen: Es ist zwar eine verunfallte Person vor der Tür, eine schwerkranke Person im Nachbargarten, ich verweigere jedoch die Leistung, weil ich nicht sicher bin, wie diese bezahlt wird. Zumindest haben die Mediziner damit hier im Saal zum ersten Mal öffentlich bekanntgegeben, dass sie ihren Beruf wesentlich anders interpretieren, als ich es bisher gemeint hatte. Vielleicht ist auch meine Haltung etwas überholt, das könnte auch sein.

Ich glaube auch, dass Vergleiche mit Globalbudgets in verschiedenen Ländern sehr schwierig zu machen sind, und von daher ist der Ansatz des Bundesrates gut und richtig. Er zwingt niemanden dazu, Globalbudgets einzuführen, sondern gibt jenem Kanton, der diese Lösung einführen möchte, die Möglichkeit, es zu tun. Er schafft damit die Möglichkeit, dass jene Erfahrungen sammeln können, die dann dazu beitragen, dass Schritt für Schritt die offenen Fragen, die Herr Eymann richtigerweise gestellt hat, beantwortet werden können.

Ich beantrage Ihnen deshalb namens der grünen Fraktion, diesem Instrument des Globalbudgets zuzustimmen.

Rychen Albrecht (V, BE), Berichterstatter: Ich möchte zuerst zum Formellen etwas bemerken. Wir haben über die Artikel 51a und 54 gesprochen; beide handeln von der Globalbudgetierung. Es geht nun darum, ob man über beide Artikel separat abstimmen soll. Zusammen mit Kollege Cavalli bin ich klar der Meinung: Über diese beiden Artikel soll separat abgestimmt werden. Es geht zwar in beiden Artikeln um die Globalbudgetierung. In Artikel 51a schlägt der Bundesrat vor, dass die Kantone eine Globalbudgetierung einführen können. Artikel 54 ist eigentlich ein selbständiger Artikel, in welchem es auch heisst, die Globalbudgetierung könne beantragt werden, dort aber von den Versicherern in ausserordentlichen Situationen; das ist schon etwas anderes.

Wir beantragen Ihnen deshalb, vorerst über Artikel 51a abzustimmen und unbeeinflusst von diesem Ergebnis dann separat über Artikel 54 zu entscheiden. Soviel zum Verfahren und damit auch zum Antrag Guisan betreffend Artikel 54, der die Lösung des Bundesrates ablehnt.

In der Kommission hat selbstverständlich die Frage der Globalbudgetierung auch eine tiefgreifende Diskussion ausgelöst. Die Mehrheit ist der Meinung, dass dem Globalbudget im ambulanten Bereich eine Chance gegeben werden solle, auch mit der Absicht, die Kosten in diesem Bereich der Globalbudgetierung jetzt in den Griff zu bekommen, und auch in der Hoffnung, dass hier noch etwas drinliegt und die Kosten zumindest stabilisiert werden können.

Die Kommissionsmehrheit hat – so interpretiere ich das – wahrscheinlich auch deshalb ja gesagt, weil es nicht eine flä-

chendeckende Globalbudgetierungsvorlage für die ganze Schweiz ist, sondern für die Kantone, die dann alleine entscheiden, ob sie diese überhaupt einführen wollen oder nicht. In diesem Sinne habe ich die Diskussion auch so verstanden, dass die Mehrheit die Chance geben will, in irgendeinem Kanton ein Experiment bzw. ein Pilotprojekt durchführen zu können.

Die Minderheit hat aber auch gewichtige Argumente vorgebracht; sie befürchtet, dass die Datenlage völlig ungenügend sei und es zu einem grösseren administrativen Aufwand führen würde. Schliesslich könnten in Einzelfällen sogar die Patienten benachteiligt sein, wenn sie zur «falschen» Zeit krank würden, wenn das Globalbudget bereits ausgeschöpft wäre. Darüber, was dann passieren würde, stehen noch viele Fragen im Raum.

Die Kommission empfiehlt Ihnen aber mit 10 zu 8 Stimmen, bei Artikel 51a der Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

Cavalli Franco (S, TI), rapporteur: Il s'agit ici à nouveau, d'un côté, d'une discussion assez technique et, de l'autre, d'une question qui a été créée dans l'opinion publique et qui est devenue une espèce de guerre idéologique sur un principe qui, au fond, n'a rien de révolutionnaire. Nous tous, avons été bombardés durant les derniers jours par les prises de position des fournisseurs de prestations. Il est bien évident que ceux-ci n'ont aucun intérêt à ce que les coûts soient maîtrisés. Pour eux, le mieux serait que ces coûts continuent à augmenter. Nous avons un devoir tout à fait différent: nous devons assurer qu'on puisse payer ces derniers. Tel est notre devoir et c'est pour cette raison que notre optique devrait être différente de celle de l'industrie pharmaceutique ou du lobby des médecins.

La majorité de la commission vous invite donc chaleureusement à soutenir le projet du Conseil fédéral.

Je vous rappelle brièvement les données fondamentales du problème. Nous avons vu que les coûts des hôpitaux dans le domaine du traitement stationnaire n'augmentent plus et qu'ils baissent même en chiffres réels, et cela parfois grâce à des mesures du type budget global. Par contre, dans le secteur du traitement ambulatoire des hôpitaux et dans le secteur du traitement ambulatoire en général, les coûts explosent: pour l'année passée, je le répète, une augmentation de 1 milliard de francs, ce qui représente 7 ou 8 pour cent de plus seulement pour l'assurance de base.

Si nous ne trouvons pas de nouveaux moyens dans le secteur du traitement ambulatoire, tous les efforts que nous allons faire pour contrôler, pour maîtriser les coûts vont être absolument inefficaces. C'est là qu'il faut avoir quelque chose de nouveau. Et ce quelque chose de nouveau est en partie la possibilité, pour les cantons qui le veulent, d'avoir un budget global. On nous dit que ce n'est pas simple. C'est vrai, mais dans le système sanitaire il n'y a rien de simple. Je disais hier que le système est tellement complexe que toute proposition visant, à elle seule, à résoudre tout le problème, serait méthodologiquement fausse. On nous a dit qu'à l'étranger, en Allemagne, au Canada, aux Pays-Bas, on n'a pas fait que des expériences positives. C'est vrai, et personne ne prétend que toutes les expériences sont positives. Il y en a qui sont un peu plus négatives, il y en a d'autres, surtout l'expérience au Canada, qui sont très positives sur le fond.

Mais justement, ce que nous disons, c'est: «Nous ne savons pas exactement ce qui pourrait se passer dans le système sanitaire suisse avec les budgets globaux.» C'est pour cela que personne ne propose d'introduire les budgets globaux sur le plan national, personne ne propose l'introduction des budgets globaux. Or, le projet du Conseil fédéral vise seulement à donner au canton la possibilité d'instaurer un budget global là où le canton lui-même, les fournisseurs de prestations et les caisses-maladie sont d'accord. C'est la seule façon d'acquérir une expérience. Et avec cette expérience dans quelques cantons, nous pourrions ensuite juger si l'instrument est valable dans notre système de santé, si nous pouvons l'introduire peut-être sur le plan national. Alors, laissez aux cantons la possibilité d'apprendre, laissez aux cantons qui veulent le faire la possibilité de réaliser une expé-

rience qui sera utile à tout le monde. Le projet du Conseil fédéral n'a rien de révolutionnaire.

Il y a peu de temps, avec la limitation dans la convention tarifaire, vous avez accepté un changement qui est beaucoup plus révolutionnaire que la possibilité de créer des budgets globaux. Ça, c'est vraiment une révolution, et vous allez voir ce qui va se passer dans les prochains jours. Mais si nous voulons vraiment maîtriser les coûts, nous devons avoir les deux choses: la diminution de la contrainte pour la convention tarifaire et les budgets globaux, parce qu'il y aura des cantons où l'une des deux armes sera plus utile, où les gens seront plus enclins à employer l'une des deux armes. Les deux armes vont ensemble, parce qu'une arme met, en quelque sorte, le couvercle sur le système, et l'autre permet de distinguer à l'intérieur du système. Si nous voulons avoir des moyens flexibles pour maîtriser les coûts, il nous faut les deux armes: dans certaines situations, l'une sera la plus importante, dans d'autres, l'autre sera la plus importante.

C'est pour cela que si la commission pouvait en rediscuter encore aujourd'hui, je pense que sa majorité vous dirait encore une fois: «Il nous faut les deux armes; vous en avez accepté une il y a une demi-heure, il faut accepter aussi la deuxième maintenant, à l'article 51a.»

Une dernière constatation et réponse à M. Bortoluzzi: il n'est absolument pas vrai qu'avec les budgets globaux, on ne pourrait pas introduire le modèle du «managed care». Ça n'a absolument rien à voir: avec les budgets globaux, on met seulement le couvercle général; à l'intérieur, on peut tout faire; il n'est donc absolument pas vrai qu'en acceptant la possibilité des budgets globaux, on ne puisse plus introduire des systèmes de «managed care» à l'intérieur du système.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Je serai extrêmement brève comme contribution à un déroulement qui devrait nous permettre de faire aboutir ce projet de révision partielle de la LAMal avant 13 heures.

Tout doit reposer, si un canton introduit un budget global, sur une négociation avec les partenaires. C'est un instrument de négociation avec la possibilité d'exercer une certaine pression, d'amener les partenaires autour de la table des négociations, que nous voulons introduire, ou plutôt mettre à la disposition des cantons.

Pourquoi est-ce que nous présentons cette solution dans ce paquet de réformes? A cause de la coïncidence entre l'entrée en vigueur de ce paquet de réformes et le résultat de la négociation du GRAT. L'année prochaine, nous introduirons un nouveau système tarifaire des prestations des médecins. Vous avez entendu les avertissements de M. le surveillant des prix, par exemple quant au risque d'explosion du volume des prestations. Nous aimerions que les cantons qui le souhaitent, les cantons qui s'y sont préparés, les cantons qui savent comment ils pourront utiliser cet instrument, l'aient à disposition pour que la neutralité des coûts – car c'est aussi une notion de budget global et ça concerne exactement le secteur ambulatoire – entre l'ancien et le nouveau tarif puisse non seulement être de la responsabilité des partenaires, mais puisse éventuellement être surveillée, accompagnée, influencée par l'autorité politique responsable de la politique de la santé et de l'évolution des coûts, c'est-à-dire les cantons. Voilà la raison pour laquelle nous le souhaitons pour le 1er janvier 2000.

Je m'inquiète un peu, en écoutant M. Hochreutener, d'entendre tant d'arguments contre le budget global. Je crois que ce n'est pas ici le lieu de le rejeter. J'aimerais vous inciter au moins à la même prudence intellectuelle que le Conseil des Etats, dont l'argument était: «Nous ne voulons pas discuter maintenant du budget global, nous voulons le repousser à la prochaine réforme.» J'espère vous avoir expliqué pourtant qu'il y a de bons arguments pour dire: «Ne repoussons pas ce débat s'il y a possibilité d'utiliser cet instrument au moment de l'entrée en vigueur du GRAT. Cela peut être à l'avantage de la stabilité du système.»

Guisan Yves (R, VD): Madame la Présidente de la Confédération, j'aimerais vous poser une très courte question: est-ce

que vous pensez que la neutralité des coûts peut être respectée malgré le vieillissement de la population et les progrès de la technique médicale?

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Je crois qu'il y a deux questions en une; excusez-moi, Monsieur Guisan. Par «neutralité des coûts», j'entends que l'introduction du GRAT ne doit pas créer une augmentation des coûts liée au nouveau tarif. C'est facile à contrôler, c'est-à-dire qu'à prestation égale, le tarif ne doit pas avoir d'influence dans le sens d'un plus grand volume de prestations pour compenser une réduction de la valeur de la prestation elle-même. A ce titre, je ne pense pas que le progrès technique ait un rôle à jouer.

Par contre, concernant le budget global dans l'évolution de la médecine – puisque c'est de l'instrument régulier et pas de l'instrument d'urgence dont nous parlons ici –, je n'utiliserai pas forcément l'expression de «neutralité des coûts». Le budget global est un instrument pour responsabiliser l'ensemble d'une branche, celle des médecins, dans un objectif commun: éviter que les moutons noirs, dont vous-même et les responsables de votre corporation souhaitent combattre les mauvaises pratiques, ne puissent se cacher derrière les blouses blanches – si vous me permettez cette expression – pour continuer des pratiques qui font exploser les coûts de la santé.

En fait, les modèles que nous connaissons des budgets globaux font que les bons médecins, les autorités cantonales et les autres prestataires de services se trouvent alliés dans la lutte contre les moutons noirs.

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 3028)

Für den Antrag der Minderheit stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité:

Antille, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Beck, Bezola, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühler, Christen, Dettling, Donati, Dormann, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Epiney, Eymann, Fehr Lisbeth, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Kalbermatten, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Loeb, Lötscher, Maitre, Maspoli, Maurer, Meyer Thérèse, Mühlemann, Nabholz, Oehrli, Pelli, Philipona, Pidoux, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Rychen, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Suter, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Zapfl (92)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

Votent pour la proposition de la majorité:

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, David, de Dardel, Dünki, Engler, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Geiser, Gerner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Jost, Gysin Remo, Hae-ring Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Leuenberger, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Ostermann, Raggenbass, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Sandoz Marcel, Schaller, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Wyss, Zbinden, Zwygart (73)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Ammann Schoch, Jaquet

(2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aregger, Baumberger, Binder, Blocher, Bosshard, Cavadini Adriano, Columberg, Comby, Debons, Dreher, Ducrot, Ehrler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Frey Walter, Giezendanner, Gross Andreas, Kofmel, Kuhn, Lachat, Leu, Meyer Theo, Moser, Müller Erich, Pini, Ruf, Scherrer Jürg, Schmied Walter, Stamm Luzi, Stucky, Tschopp, Ziegler (32)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Heberlein (1)

Art. 54*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Guisan

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 54*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Guisan

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Guisan	85 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	80 Stimmen

Art. 52a*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Der Apotheker oder die Apothekerin ersetzt Originalpräparate der Spezialitätenliste durch preisgünstigere Generika dieser Liste, wenn nicht der Arzt

Minderheit I

(Simon, Bortoluzzi, Egerszegi, Eymann, Heberlein, Hochreutener, Suter)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II

(Eymann, Egerszegi, Heberlein, Suter)

Gemäss Ständerat, aber:

.... verschreibende Medizinalperson vor der Abgabe über das abzugebende Präparat.

Antrag Föhn

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 52a*Proposition de la commission**Majorité*

Le pharmacien remplace des préparations originales de la liste des spécialités par des génériques meilleur marché, à moins que le médecin

Minorité I

(Simon, Bortoluzzi, Egerszegi, Eymann, Heberlein, Hochreutener, Suter)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II

(Eymann, Egerszegi, Heberlein, Suter)

Selon Conseil des Etats, mais:

.... originale. Il informe le médecin ou le chiropraticien sur la préparation à délivrer avant de la délivrer.

Proposition Föhn

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Simon Jean-Charles (C, VD): L'article 52a, dit du droit de substitution, a provoqué une certaine agitation dans l'environnement médical et dans celui de l'industrie pharmaceutique. Et l'on n'a pas hésité à sortir la grosse artillerie pour le combattre. On a parlé de liberté menacée du choix thérapeutique des médecins, voire de santé des patients en question. Ces arguments sont non seulement excessifs, ils sont tout simplement grotesques. En effet, même si la formule contrai-

gnante de la majorité de la commission l'emportait, le médecin garderait toute latitude pour prescrire une préparation originale. Il suffirait qu'il souligne sur l'ordonnance le nom de cette préparation, ce qui, vous l'avouerez, ne constitue par une contrainte excessive, même pour des praticiens surmenés. Je crois donc que les véritables causes de cette opposition sont plus prosaïquement économiques!

Quoi qu'il en soit, si personnellement je soutiens la version du Conseil des Etats, plutôt que la proposition de la majorité de la commission, ce ne sont pas pour ces raisons-là, mais pour une évidence qui me paraît incontournable, à savoir que le médicament n'est pas qu'un simple produit actif intégré dans une forme galénique, mais que son action, son efficacité, dépend aussi en partie de notions moins scientifiques, moins cartésiennes, plus mystérieuses, plus psychologiques, comme l'habitude, tout simplement, qu'a le patient pour un médicament donné, l'habitude de l'aspect de ce médicament, de son goût, pour ne pas dire de son nom ou de celui de son fabricant. Laissons donc au pharmacien, qui est le véritable spécialiste des médicaments et qui, dans la plupart des cas, connaît le mieux le comportement des patients, leurs clients, la possibilité, pour chaque cas, de faire le meilleur choix.

Deux remarques encore, si vous le permettez:

1. La liberté laissée au pharmacien dans le droit de substitution ne peut évidemment se justifier pleinement et efficacement que si son intervention est considérée, donc rétribuée comme une prestation, ce que nous avons commencé à admettre ce matin.

2. Si nous acceptons le droit de substitution, ce que la commission et Mme la présidente de la Confédération semblent juger nécessaire, pour lutter contre l'explosion des coûts, nous aurons très rapidement le devoir – j'insiste: le devoir – de nous pencher sur ce qui devient alors une aberration encore plus criante de notre système. Je veux parler de l'existence des médecins dispensateurs qui, eux, n'ont fondamentalement aucun intérêt – au sens premier du terme – à participer à cette entreprise et qui ruineront ainsi une partie importante des efforts engagés.

Alors, je me réjouis déjà de prendre connaissance des propositions que l'administration se saurait tarder à nous communiquer à ce sujet et, bien sûr, de la position de Mme la présidente de la Confédération.

Enfin, j'aimerais dire à tous ceux qui seraient tentés de soutenir la proposition de minorité II (Eymann) combien, dans la pratique quotidienne, cela compliquerait inutilement les choses, et ceci pour le bénéfice de personne, ni des pharmaciens bien entendu, ni des médecins qu'on serait obligé de déranger constamment, ni surtout de celui des patients qui seraient obligés d'attendre longuement, quelquefois, à l'officine avant de recevoir leurs médicaments.

Pour les convaincre définitivement, je l'espère, j'invite ceux qui seraient tentés de soutenir la proposition de minorité II à parcourir la lettre signée conjointement par le président de la FMH et celui de la Société suisse de pharmacie, qui vous invitent, comme moi, comme la minorité I et comme la grande majorité du Parti démocrate-chrétien, à adopter la version du Conseil des Etats.

Eymann Christoph (L, BS): Unser Gesundheitssystem weist den Entscheid über eine Therapie der Ärztin bzw. dem Arzt zu. Diese verordnen auch, welches Medikament dem Patienten oder der Patientin verabreicht werden soll. Die vorliegende Revision soll einen Systemwechsel einleiten: Die Apothekerin oder der Apotheker soll Originalpräparate der Spezialitätenliste durch die kostengünstigen Generika dieser Liste ersetzen können, falls nicht ausdrücklich das Originalpräparat verordnet wird. Als weitere Bedingung ist die Information über das abgegebene Präparat an die verschreibende Medizinalperson vorgesehen. Grund für diese Systemänderung ist selbstverständlich die Absicht, Einsparungen vornehmen zu können. Diese so konstruierte teilweise Abtretung der Verschreibungskompetenz könnte auch als Misstrauen gegenüber der Ärzteschaft interpretiert werden. Ich weiss nicht, ob man Apothekerinnen und Apothekern of-

fensichtlich eher zutraut, hinsichtlich Kostensenkungen verantwortungsbewusst vorzugehen.

Weshalb sind Generika billiger? Als Nachahmepräparate basieren die Generika auf der bekannten Formel des Originalpräparates. Nach Erlöschen des Patentschutzes dürfen auch andere Hersteller die entsprechende Substanz anbieten. Diese müssen allerdings keine Deckungsbeiträge für die Forschung und auch keinen Aufwand für die Information über die Wirkung und zur Lancierung des Präparates in ihre Preisbildung einbeziehen.

In letzter Zeit hat die Preisdifferenz zwischen den Originalpräparaten und den Generika abgenommen, weil die Preise für ältere Originalpräparate in diesem Jahr massiv gesenkt worden sind. Es ist die Rede von einem Einsparungspotential von 200 Millionen Franken pro Jahr durch diese Senkung der Preise.

Für die Krankenversicherung ergeben sich durch die Substitution durch Generika Einsparungen; das muss gesagt werden. Wie hoch diese unter Berücksichtigung der kürzlich erfolgten Kostensenkung der Originalpräparate sind, ist nicht ganz klar zu beziffern. Es stellt sich auch die Frage, ob durch diese Substitution die Anforderungen an die Arzneimittelsicherheit und an die Verantwortung für die Therapie nicht tangiert werden. Eine Verpflichtung, die Ärztin bzw. den Arzt vor der Abgabe des Präparates über die Substitutionsabsicht zu informieren, würde diesen wichtigen Kriterien optimal Rechnung tragen, auch wäre hinsichtlich der Haftung alles klar. Das ist das, was die Minderheit II möchte.

Ganz bewusst und offen möchte ich aber noch einen anderen Themenbereich ansprechen, nämlich die Auswirkungen auf unsere Pharmaindustrie. Persönlich frage ich mich, ob es richtig ist, wenn unser Land mit seiner weltweit anerkannten und führenden Pharmaindustrie durch Gesetze Einfluss auf die Preisbildung von Pharmaprodukten nimmt. Ist es gut, wenn wir Beschlüsse fassen, welche sich direkt und indirekt auf die Ertragssituation dieses wichtigen Wirtschaftszweiges auswirken? Ist es richtig, wenn wir Massnahmen treffen, welche den Anbietern von Generika explizit Vorteile gegenüber den Anbietern von Originalpräparaten einräumen? Haben wir die Folgen dieser gesetzlichen Wettbewerbsverzerrung bedacht?

Der Antrag der Minderheit II entspricht auch einem Empfehlungsblatt – Sie haben es wahrscheinlich alle erhalten –, welches gemeinsam von der Ärzte- und Apothekerschaft unterzeichnet worden ist.

Gysin Hans Rudolf (R, BL): Herr Kollege Eymann, es ist vorauszuschicken: Ich habe Sympathie für die Fassung des Ständerates und damit für den Antrag der Minderheit I.

Aber ich frage Sie nun: Wie sehen Sie das in der Praxis, wenn es um ein einfaches Medikament geht? Der Arzt verschreibt eine Zwanzigerpackung Voltaren zu 20 Franken. Dann kommt der Apotheker und nimmt ein Alternativpräparat, ein Generikum, das 5 oder 6 Franken billiger ist. Und jetzt soll er mit dem Arzt telefonieren, bevor er dieses Medikament abgibt. Bei den Kosten pro Arbeitsstunde des Arztes und des Apothekers ist doch der ganze Preisvorteil dahin. Ich hätte höchstens Verständnis dafür, wenn es um Medikamente geht, die sehr problematisch sind. Aber ein grosser Teil der Medikamente, die durch Generika ersetzt werden, sind problemlos. Ich möchte Sie bitten, mir zu antworten, wie Sie diesen Unsinn dann beseitigen wollen.

Eymann Christoph (L, BS): Wenn ich aus diesem Statement die Frage herauskristalisieren versuche, dann geht es um die Praktikabilität. Hier muss ich zugeben: Das wird schwierig. Aber für mich ist das Erfordernis der Sicherheit in der Abgabe von Arzneimitteln als vorrangig zu beachten und zu gewichten, vor dem Erfordernis eines speditiven Ablaufes. Es geht um die Gesundheit der Leute. Hier ist es auch wichtig, dass der Arzt und die Ärztin als Vertrauenspersonen die letzte Entscheidung haben.

Föhn Peter (V, SZ): Ich beantrage, bei Artikel 52a der Version des Bundesrates zuzustimmen. Ich habe alle Vor-

schläge genauestens miteinander verglichen und auch mit Spezialisten Kontakt aufgenommen, welche meine These und den Entwurf des Bundesrates ebenfalls als die kostengünstigste und beste Variante bezeichneten.

Betrachten wir vor allem die Effizienz und die Arbeitsabläufe, stellen wir schnell fest, dass zwischen den vier Versionen beträchtliche Unterschiede bestehen. Dabei frage ich mich: Weshalb soll man es kompliziert machen, wenn es auch einfach geht?

Bei der Variante der Kommissionsmehrheit müssen Originalpräparate zwingend durch preisgünstigere Generika ersetzt sowie die Medizinalperson informiert werden. Diese Zwangsbestimmung muss als einzigartig und schlecht bezeichnet werden.

Eine Lösung gemäss Antrag der Minderheit II wäre für mich – wie für den Fragesteller vorhin – total untragbar und kaum verantwortbar. Stellen Sie sich vor, ich müsste in Schwyz zum Arzt und möchte anschliessend in der Apotheke das verschriebene Medikament abholen, der behandelnde Arzt wäre inzwischen aber zu einem Notfall gerufen worden oder auf einem Hausbesuch. Der Apotheker dürfte mir – trotz Bemühungen und Aufwand – nur ein Originalpräparat mitgeben, oder ich müsste ein zweites Mal eine Wegstrecke von 25 Kilometern in Kauf nehmen, was ökonomisch und ökologisch nicht gerade sinnvoll wäre.

Die Variante des Ständerates kommt dem bundesrätlichen Entwurf am nächsten. Aber der hinzugefügte Schlusssatz ist überflüssig und kann nie kostenneutral sein. Es heisst nämlich im Beschluss des Ständerates: «Er oder sie (der Apotheker oder die Apothekerin) informiert die verschreibende Medizinalperson über das abgegebene Präparat.» So etwas ist doch beileibe nicht gesetzeswürdig. Wenn der Arzt genau wissen will, welche Medikamente seinem Patienten mitgegeben wurden, hat er in der nächsten Konsultation noch die Möglichkeit nachzufragen.

Der Apotheker kann allemal eine entsprechende Meldung erstatten – aber dann ohne Kostenfolge –, wenn er dies nötig erachtet. Denn ohne grosse Kostenfolgen bleibt dies nur, wenn keine entsprechende Gesetzesbestimmung aufgenommen wird. In der Botschaft wird nebst der Solidarität die Kosteneindämmung als Kernpunkt dieser Teilrevision genannt. Deshalb verstehe ich nicht, weshalb der Ständerat und die beratende Kommission des Nationalrates einen zusätzlichen Arbeitsgang ins Gesetz aufnehmen wollen – denn diese Rückmeldung kann und wird nicht kostenneutral sein.

Diese Kosten werden vielleicht anfänglich nicht allzu hoch sein. Wenn aber eine Gesetzesbestimmung über längere Zeit ausgeführt werden muss, merken auch die Apotheker, wie hoch Einheitstarife sind, die in ähnlichen Fällen verrechnet werden. Wenn ich heute von einem Akademiker eine Bescheinigung anfordere – gleich welcher Art –, komme ich jedenfalls selten unter fünfzig Franken weg. Wenn wir eine solche zusätzliche Gesetzesbestimmung in das Substitutionsrecht aufnehmen, dann schiessen wir weit neben dem Ziel vorbei und sind inkonsequent. Die Apotheker können und werden ihre Verantwortung wahrnehmen, denn dank ihrer guten Aus- und Weiterbildung ist ihr Wissen in bezug auf die Medikamente stets auf dem neuesten Stand.

Ich fordere ein möglichst schlankes Bundesgesetz mit einem gewissen Spielraum. Wenn man auf einer Rückmeldung beharren will, soll dies auf Verordnungsstufe geregelt werden. Oder es kann – so wie dies heute der Fall ist – von den Parteien bilateral geregelt werden, d. h. zwischen Ärzteschaft und Apothekern.

Wenn wir dem Entwurf des Bundesrates folgen, können wir einen unproduktiven, gesetzlich verankerten Arbeitsweg und damit auch finanzielle Mittel einsparen und kommen so einer kostengünstigen Lösung, wie sie angestrebt wird, wesentlich näher.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meinem Antrag oder eben dem Entwurf des Bundesrates zu folgen.

Gross Jost (S, TG): Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, der Fassung der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Wir sind uns einig darüber, dass die Substitution durch Generika ein wirksames Mittel der Kosteneindämmung sein kann. Das ist angesichts der Steigerung der Medikamentenkosten um rund 10 Prozent im Jahre 1998 auch absolut wichtig. Aber wir dürfen diese Substitution nicht durch zusätzliche bürokratische Hürden erschweren. Wir müssen dieses Substitutionsrecht und die Durchführung wirksam gestalten. Ich bin mit den Fragen und Bemerkungen von Herrn Gysin Hans Rudolf und Herrn Föhn in bezug auf die Minderheit II absolut einverstanden.

Was für einen Anreiz soll denn ein Apotheker haben, mit dem Arzt noch Kontakt aufzunehmen, wenn er gleichzeitig mit dem Generikum eine kleinere Marge erzielt? Wo soll da der wirtschaftliche Anreiz sein, tatsächlich Generika zu verschreiben? Das ist doch letztlich – da muss ich Herrn Eyemann, mit dem ich sonst meistens gleicher Meinung bin, kritisieren – ein Mittel, um die Substitution durch Generika zu verhindern.

Die Fassung der Kommissionsmehrheit ist therapeutisch unbedenklich. Selbstverständlich wird der Apotheker den Arzt konsultieren, wenn er irgendwelche Zweifel hat, und selbstverständlich wird der Arzt auf dem Originalpräparat bestehen, was er ja kann, wenn das therapeutisch notwendig ist. In diesem Sinn bitte ich Sie um Unterstützung der Kommissionsmehrheit.

Borer Roland (V, SO): Namens der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, die Minderheit I zu unterstützen. Wir sind der Meinung, dass die Abgabe von Generika durchaus sinnvoll sein kann. Wir möchten diese aber nicht zwangsweise einführen, wie es die Mehrheit der SGK will.

Grundsätzlich haben wir in der Schweiz das Problem, dass wir aufgrund der ausländischen Daten den Einfluss der Generika auf die Preise wahrscheinlich weit überschätzen. Das ist eine Vermutung meinerseits, und diese stützt sich auf den Umstand, dass in der Schweiz unter Generika etwas anderes verstanden wird als z. B. in den uns umgebenden Ländern. In Deutschland, Frankreich, Holland oder wo auch immer ist ein Generikum ein Medikament, das generikafähig ist. Das heisst, ein Originalpräparat, das nicht mehr dem Patentschutz unterliegt, zählt z. B. in Deutschland zu den Generika. Ich frage mich, ob wir uns in der Schweiz in diesem Zusammenhang nicht allzu viele Hoffnungen machen, dass die Substitution zur Kostendämpfung wirklich etwas beitragen kann. Das ist der Punkt, weswegen wir den Antrag der Minderheit I, der im wesentlichen die bundesrätliche Fassung übernimmt, übernehmen wollen – natürlich mit der Ergänzung, dass wir eine Informationspflicht an den Arzt, an die Vertrauensperson des Patienten wollen. Die SVP-Fraktion ist der Meinung, dass gesamthaft gesehen die Minderheit I die richtige Lösung hat. Die Lösung der Minderheit I ist auch sinnvoll, weil in dieser Art längst Abkommen vorhanden sind.

Eine Alternative, die vielleicht möglich wäre, wäre jene von Kollege Föhn, der beantragt, dass man die bundesrätliche Fassung ohne Abänderungen übernimmt. Ich kann auch mit dieser Lösung leben.

In diesem Zusammenhang möchte ich von Frau Bundespräsidentin Dreifuss noch die Antwort auf die Frage, wie die Verwaltung mit der bundesrätlichen Version das Problem zu lösen gedenkt, damit von den Ärzten nicht zuletzt ein Standardstempel entwickelt wird, auf welchem steht: «Wir verlangen die Abgabe der Originalpräparate» und der dann auf jedem Rezept steht. Das ist in meinen Augen der Haken bei der bundesrätlichen Version. Hier möchte ich schon noch die Auskunft, was sich Verwaltung und Bundesrat dazu gedacht haben, d. h., wie man dieses Vorgehen nach ihrer Ansicht verhindern kann.

Hochreutener Norbert (C, BE): Im Namen der grossen Mehrheit der CVP-Fraktion bitte ich Sie, der Minderheit I (Simon) zu folgen und der Version des Ständerates, die sich an den Entwurf des Bundesrates anlehnt, zuzustimmen. Die ganze Geschichte ist ja sehr umstritten. Der Ständerat hat in mühseliger Kleinarbeit eine Kompromissformel gefunden; sie scheint optimal. Wir sind gegen die Kommissions-

mehrheit, weil diese den Apotheker zur Generikaabgabe zwingt, wenn der Arzt nicht ausdrücklich dagegenhält. Dies geht einfach zu weit und ist in vielen Fällen wenig sinnvoll; denken Sie etwa an chronischkranke Patientinnen und Patienten, die sich schon lange Zeit an ein Originalpräparat gewöhnt haben. Sollen diese nun plötzlich wechseln? Sollen sie zu diesem plötzlichen Wechsel gezwungen werden?

Die Variante des Bundesrates, des Ständerates und der Minderheit I enthält diesen Zwang nicht, aber doch immerhin das Recht des Apothekers zur Abgabe von Generika, wenn das der Arzt nicht ausdrücklich verbietet. Damit behält ja der Arzt die Verschreibungspflicht. Das ist hier natürlich entscheidend. Aber eben: Der Apotheker kann einen Sparbeitrag leisten, wenn er will. Das fällt doch ins Gewicht, z. B. wenn sie an Chronischkranke mit grossen Medikamentenbezügen oder an sehr teure Originalmedikamente denken.

Die grosse Mehrheit der CVP-Fraktion lehnt also den Antrag der Kommissionsmehrheit, aber auch jenen der Minderheit II ab. Hier geht es um die Information des Arztes durch den Apotheker. Der Ständerat hat diese Pflicht ja grundsätzlich einmal eingeführt. Die Minderheit II will diese Information vor der Medikamentenabgabe. Das ist natürlich in der Praxis nicht durchführbar und würde faktisch verhindern, dass die Substitution zum Tragen käme.

Die Variante des Ständerates scheint mir die beste. Sie ist ein Kompromiss. Deshalb lehnen wir auch den Antrag Föhn ab, mit dem man eigentlich auch leben könnte. Weil aber der Antrag Föhn die Informationspflicht des Apothekers überhaupt nicht enthält – wie sie der Bundesrat schon vorgeschlagen hat –, lehnen wir ihn ab. Diese Pflicht muss eigentlich aus Sicherheitsgründen gegeben sein, allerdings in praktikabler Form, wie das die Minderheit I (Simon) und der Ständerat möchten.

Suter Marc (R, BE): Die Mehrheit der FDP-Fraktion unterstützt bei Artikel 52a die Anträge der Minderheit I und der Minderheit II und lehnt den Antrag der Kommissionsmehrheit ab.

Den Antrag der Kommissionsmehrheit lehnen wir ab, weil hier – auch Herr Hochreutener hat es erläutert – eine Lösung gesucht wird, die den Apotheker zur Substitution zwingt, sofern der Arzt dies nicht ausdrücklich ablehnt. Wir sind gegen einen solchen Substitutionszwang, weil wir denken, dies sei vor allem gegenüber dem Patienten und seiner Sicherheit unverantwortlich. Der Arzt ist letztlich verantwortlich für diese Sicherheit, und er verschreibt die Art, Menge und Stärke der Medikamente. Das ist seine Aufgabe, und das möchten wir nicht ändern.

Auch wenn wir den Antrag der Mehrheit ablehnen, sind wir überhaupt nicht gegen die Abgabe von Generika. Wir sind der Meinung, dass hier ein Problem im nachhinein gesetzgeberisch angegangen wird, das der Markt bereits weitgehend gelöst hat, denn die Substitution durch Generika hat sich im letzten Jahr verdoppelt. Was die KVG-finanzierten Medikamente anbelangt, haben Generika heute bereits einen Anteil von 22 Prozent am Gesamtumsatz der verschriebenen Medikamente – das sind die letzten Zahlen des Verbandes für eine sichere und geordnete Versorgung mit Arzneimitteln. Das zeigt, dass die Generika wirklich zum Einsatz kommen, und das ist auch richtig so. Es braucht also keinen zusätzlichen gesetzgeberischen Zwang in diesem Bereich.

Im übrigen – da möchten wir auch etwas einem Vorurteil vorbeugen – ist es ja nicht so, dass die Generika generell sehr viel billiger sind als die Mittel, die sie substituieren. Es handelt sich bei diesen Medikamenten ohnehin um langgediente Medikamente, die also schon lange auf dem Markt sind und deren Preise deswegen ohnehin stark gesunken sind. Es gibt dort – bei den «alten» Originalpräparaten – eine Angleichung an die Preise von Generika. Vor allem wenn sie nicht mehr durch den Immaterialgüterschutz abgesichert werden, sinken die Preise stark.

Was die Minderheit I anbelangt, so glauben wir, hat Herr Simon die Sache richtig umschrieben. Es geht darum, einen Kompromiss zu suchen. Diesen Kompromiss haben nicht wir, die Minderheit der SGK, erfunden, sondern die Ärzte

und Apotheker haben einen Kompromiss gesucht und gefunden.

Das gilt auch für die Minderheit II. Hier muss ich, was die Praktikabilität anbelangt, Herrn Hochreutener und auch Herrn Gysin Hans Rudolf etwas widersprechen. Man sagt, die Variante gemäss Antrag der Minderheit II mit der vorgängigen Orientierung sei nicht praktikabel. Allerdings ist einzuwenden, dass die Regelung, die zwischen Apothekern und Ärzten bzw. ihren Verbänden getroffen worden ist, nichts anderes vorsieht als das, was die Minderheit II vorschlägt – ich zitiere aus diesen Weisungen –: «Bevor der Apotheker ein Originalpräparat durch ein Generikum substituiert, fragt er vorgängig den Arzt um sein Einverständnis.»

Meine Frage an Sie: Sind wir im Parlament als Gesetzgeber in der Frage der Praktikabilität gescheitert als die Praktiker, die diese Weisungen Tag für Tag anwenden? Ich glaube nicht. Auch mit Rücksicht auf das Prinzip, dass man nur dort legiferieren sollte, wo es unbedingt nötig ist, sollten wir hier die Regelung übernehmen, die als einvernehmliche Lösung zwischen den beiden betroffenen Berufsgruppen entstanden ist. Wir sollten es den Ärzten und Apothekern überlassen, wie sie diese vorgängige Orientierung bewerkstelligen. Offensichtlich ist das kein Problem, sonst hätten sich die Vertreter dieser beiden Berufe nicht für diese Lösung entschieden.

Das sind die Überlegungen, die uns als Mehrheit der FDP-Fraktion bewogen haben, den Apothekern und Ärzten zu folgen, anstatt das Rad neu erfinden zu wollen.

Ich bitte Sie, die Anträge der Minderheit I und gegebenenfalls II anzunehmen oder, wenn Sie den Antrag der Minderheit II ablehnen, auf jeden Fall für den Antrag der Minderheit I zu stimmen.

Gysin Hans Rudolf (R, BL): Herr Suter, es haben jetzt bereits zwei Referenten auf die Vereinbarung zwischen der Ärzteschaft und den Apothekern hingewiesen. Ich weiss nicht, ob Ihnen bekannt ist, Herr Suter, dass diese Vereinbarung, mit der die Apotheker und Ärzte einen ersten Schritt in die richtige Richtung tun wollten, getroffen wurde, bevor der Bundesrat Stellung bezogen hat. Die bundesrätliche Fassung ist später gekommen und geht etwas weiter als diese seinerzeitige Vereinbarung. Darum ist es sehr wahrscheinlich falsch, dass Sie sich immer wieder auf diese Vereinbarung berufen. Sie ist durch den bundesrätlichen Entwurf überholt. Oder sind Sie anderer Meinung?

Suter Marc (R, BE): Ich möchte nicht verlängern. Herr Gysin, es ist keine neue Vereinbarung abgeschlossen worden, und die beiden Berufsverbände stehen zu dieser Vereinbarung. Das können Sie der «Schweizerischen Ärztezeitung» entnehmen.

Gonseth Ruth (G, BL): Herr Suter, ich möchte Sie fragen, was Sie unter Substitution verstehen. Sie haben gesagt, der Arzt habe die Verantwortung für die Dosierung usw. Meinen Sie, dass ein Apotheker, wenn er substituieren kann, plötzlich die Dosierung wechselt? Ich verstehe unter Substitution, dass man die genau gleiche Dosierung abgibt.

Suter Marc (R, BE): Die Apotheker bestätigen ebenfalls, dass Generika gewisse Abweichungen aufweisen können. Es geht hier auch um die Anwendung des Medikamentes. Gerade bei Betagten, die sich beispielsweise an eine gewisse Farbe eines Medikamentes oder an seine Applikation gewöhnt haben, braucht es eine Instruktion des Patienten, bevor ein Wechsel vorgenommen wird. Das soll der Arzt anordnen, zumal der Arzt ja auch verpflichtet ist, eine kostengünstige Medikamentenabgabe vorzusehen. Das macht er auch; die Zahlen belegen es.

Ich finde, man sollte jetzt hier nicht die Gewichte anders setzen, zumal die Ärzte und die Apotheker in dieser Sache überhaupt keinen Zwist haben. Nur wir Politiker wollen jetzt hier «hineinfunkeln» und alles auf den Kopf stellen. Das lehnen wir ab. Wir finden, man sollte sich hier an die Berufsleute und ihre Kompetenz halten und nicht als Politiker gescheitert sein wollen.

Fasel Hugo (G, FR): Wer den Diskussionen gefolgt ist, kann feststellen, dass es in Artikel 52a einerseits vor allem um die Einkommenssicherung für die Apotheker und Apothekerinnen und andererseits um die Möglichkeit geht, echte Spareffekte auszulösen.

Zuerst noch einmal zum Generikum: Ich habe in einem medizinischen Lexikon noch einmal nachgeschaut, was ein Generikum eigentlich ist. Dort wird gesagt, dass ein solches Präparat in seiner Heilwirkung mit dem Originalpräparat identisch sei – nicht mehr und nicht weniger. Es wird deshalb also niemand schlechter behandelt.

Jetzt hat die Minderheit I – Herr Simon hat dies hier ausgeführt – darauf hingewiesen, dass es sein könnte, dass in bestimmten Situationen auch die Psychologie, der Name, die Verpackung eine Rolle spielen. Das kann wohl sein. Deshalb ist ja gerade bei der Version der Kommissionsmehrheit folgende Möglichkeit garantiert: Wenn die Patientin oder der Patient von dieser psychologischen Wirkung abhängig ist, kann der verschreibende Arzt ausdrücklich verlangen, dass der Apotheker oder die Apothekerin das Originalpräparat abgeben muss, d. h., der Vorstoss der Minderheit I (Simon) geht völlig ins Leere. Wenn diese psychologische Wirkung für die Heilung tatsächlich relevant ist, kann dem der Arzt bei der Verschreibung Rechnung tragen.

Dritte Feststellung: Wir haben heute morgen Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe h eingeführt. Ich möchte sehr wohl die Ausführungen der Bundespräsidentin hören; sie hat ja gesagt, damit möchte man eine Sparwirkung erzielen. Jetzt kommt bereits bei Artikel 52a der Tatbeweis: Ich habe die Zuschrift der Apotheker und der FMH auch bekommen und hatte Verständnis dafür, dass sie unbedingt an der ursprünglichen Version festhalten wollen, weil das Einkommen der Apotheker und Apothekerinnen von der Marge und damit auch vom Preis eines Medikamentes abhängt. Sie haben durchaus ein Interesse daran, dass weiterhin Originalpräparate verschrieben werden. Dafür hatte ich Verständnis. Nun aber haben wir heute morgen mit dem Entscheid bei Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe h eine neue Leistung eingebaut, nämlich dass die Apothekerinnen und Apotheker ihre Beratungsfunktion unabhängig vom Medikamentenpreis honoriert bekommen. Das ist nun die Leistung, um die es hier geht: Sie sollen nicht mehr von der Marge abhängig sein, sondern sollen eben beratend, effizienzsteigernd günstigere Medikamente, die die gleiche Heilwirkung erzielen, verschreiben – es sei denn, und das ist im Antrag der Kommissionsmehrheit enthalten, der verschreibende Arzt verlange ausdrücklich etwas anderes. Hier geht es also um den Tatbeweis, ob wir Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe h ernst nehmen oder bereits wieder eine doppelte Honorierung von Apothekerinnen und Apothekern vorsehen und damit sogar kostentreibend statt kostensparend wirken.

Ich bitte Sie deshalb namens der grünen Fraktion, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Cavalli Franco (S, TI), rapporteur: Sur ce sujet, M. Rychen et moi nous sommes mis d'accord afin de gagner un peu de temps, de sorte que je parlerai aussi pour lui. D'autre part, vu que la plupart des interventions sur ce point ont été faites par des germanophones, je vais parler en allemand.

Herr Borer sagt, die Definition von Generika sei in Deutschland anders. Das spielt überhaupt keine Rolle, denn ob wir nach Ablauf des Patentes das Originalpräparat noch als solches oder als Generikum benennen, das ist eine philosophische Frage, die in der Praxis keinen Unterschied macht.

Ich möchte vor allem zu dem kommen, was Herr Suter gesagt hat, weil das die Position der Mehrheit erklärt. Herr Suter sagt zwei Dinge:

1. Wir als Politiker hätten nicht genügend Kenntnisse darüber. Er verwechselt wahrscheinlich Politiker mit Juristen, denn in diesem Saal gibt es nicht nur Juristen.
2. Er sagt, die Generika könnten möglicherweise nicht die gleiche Sicherheit wie die Originalpräparate bieten. Ich weiss nicht auswendig, wie viele Generika ich für die IKS geprüft habe. Es sind zwischen zwanzig und dreissig; deswegen kenne ich das Verfahren sehr gut. Ich weiss, dass dieses

Verfahren langwierig ist, dass wir immer sehr genaue Daten liefern müssen. Wenn z. B. die Bioverfügbarkeit – wie dies vorher erwähnt und auch von Apothekern in Briefen geschrieben wurde – deutlich anders ist, dann wird das Generikum nicht zugelassen. Die Unterschiede bei der Bioverfügbarkeit dürfen nur geringfügig sein. Die Wirkung und die Nebenwirkungen müssen praktisch gleich wie beim Originalpräparat sein. Wenn dies nicht der Fall ist, dann wird ein Generikum nicht zugelassen. Ich bezweifle den Wert der Vereinbarung zwischen Apothekern und Ärzten, die so etwas behauptet. Ich behaupte, dass diese Leute die Berufspolitik sehr gut kennen – aber wahrscheinlich das Prüfungsverfahren für Generika nicht.

Deswegen glaube ich, dass wir hier durchaus sagen können: Wenn ein Generikum durch das System der IKS gegangen ist, dürfen wir davon ausgehen, dass seine Wirksamkeit in der Praxis mit dem Originalpräparat übereinstimmt.

Das ist die Grundlage, die mich dazu bringt, Ihnen zu beantragen, die Fassung der Mehrheit zu übernehmen.

Warum? Bei der Minderheit II (Eymann) haben wir die Pflicht zur Information vor der Abgabe. Das ist Wunschdenken. Es kann nicht funktionieren, wenn der Apotheker jedesmal vorher den Arzt anrufen muss. Wie soll er den Arzt immer finden? Ich weiss selbst, dass man die Ärzte meistens nicht findet.

Aber auch die Version des Ständerates ist ein frommer Wunsch: Es soll nachher informiert werden. Bis die Information ankommt, ist in den meisten Fällen das Medikament schon eingenommen worden. Diese nachträgliche Information ist ein Leerlauf, ein Papierkrieg, der nichts nützt.

Jetzt bleiben vernünftigerweise nur noch die Fassung des Bundesrates mit einer Kann- und die Fassung der Mehrheit mit einer Muss-Formulierung. Ich glaube, in vielen europäischen Ländern ist es heute so: Wenn wir wissen, dass der Preis der einzige Unterschied ist, und wenn es uns Ernst damit ist, dass wir die Kosten senken wollen – erinnern wir uns daran, dass die Kosten für Medikamente 1998 auf etwa 200 Millionen Franken gestiegen sind –, dann müssen wir die Variante der Mehrheit annehmen. Ich sehe keinen vernünftigen Grund, diese Variante nicht zu übernehmen.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: J'aimerais remercier M. Föhn de l'appui qu'il apporte au Conseil fédéral, et m'excuser auprès de lui du fait que le Conseil fédéral n'appuie pas sa proposition. En effet, nous nous sommes déjà ralliés à l'ajout que le Conseil des Etats avait fait, il faut quand même une certaine ligne dans notre position! Il faut bien comprendre que c'est, là aussi, par la voie de la négociation qu'on verra comment doit se faire cette information. Pour nous, l'information n'a pas besoin d'avoir lieu avant que le pharmacien délivre un médicament. Et ce n'est qu'une information.

Je vous ai fait tout à l'heure le petit tableau suivant: le médecin et le pharmacien, d'abord, sont des partenaires. Ils ont les deux une longue formation universitaire. Le pharmacien n'est pas un épicier qui vend une marchandise, c'est un spécialiste dans le domaine de la pharmacologie. Voilà son rôle: il est le partenaire du médecin. Face au patient, c'est quand même le médecin qui assume une responsabilité particulière: il y a un lien très fort patient-médecin, et le médecin doit pouvoir assumer ce lien. Le médecin doit donc pouvoir suivre l'évolution d'une maladie et l'état de santé du patient, sur la durée. Il est donc très important qu'il sache quel médicament a été finalement remis au patient. Voilà, c'est cette boucle dans la relation médecin-pharmacien, qui, à notre avis, est complétée par la phrase ajoutée par le Conseil des Etats, et proposée par la minorité I de la commission.

La proposition de minorité II nous paraît rompre cet équilibre, car on dit en substance au médecin: «A toi de dire si le médicament que tu as prescrit, tu as vraiment voulu que ce soit ce médicament-là, cette marque-là, pas cette composition pharmacologique, mais cette marque; alors, dis-le au pharmacien. Et si tu l'as tout simplement choisi parce que tu pensais que c'est de ce type de médicament, de cette formule pharmacologique dont avait besoin le patient, alors laisse le pharmacien décider si, dans sa batterie de médicaments, il

n'a pas le même médicament sous une autre marque, avec un prix moins élevé.» Je crois qu'il y a là une exagération, une espèce de méfiance et d'obligation pour le pharmacien de reprendre un contact, de négocier avec le médecin, qui me paraît aller à contresens de ce que l'on poursuit. La proposition de majorité fait obligation aux pharmaciens de toujours prescrire le générique, sauf si le médecin dit qu'il ne le veut pas. Je crains qu'une formulation aussi absolue crée une situation plus conflictuelle entre le pharmacien et le médecin, qui devraient être des partenaires. J'ai un peu peur que la primauté du pharmacien, du fait de l'obligation qu'on lui impose, lorsque le médecin n'a pas signifié sa claire volonté, provoque des réactions qui aillent à fin contraire.

Je ne sais pas ce qui se passerait si les associations de médecins faisaient imprimer sur leurs souches de prescription que le médicament qu'ils prescrivent doit bien être ce médicament et qu'ils exigent du pharmacien qu'il le délivre, sans que le cas individuel soit examiné chaque fois. Je me demande ce qui se passerait si, au lieu d'être imprimé, le médecin appliquait un tampon sur toutes ses souches de prescription.

Je crains donc que la formulation impérative de la proposition de la majorité – c'est peut-être de la musique d'avenir, je n'en sais rien – donne lieu à tellement de tensions et de possibilités d'annuler de nouveau la volonté du législateur que je me demande s'il ne vaut donc pas mieux y renoncer.

En d'autres termes, je vous invite à soutenir la proposition de minorité I.

Simon Jean-Charles (C, VD): Permettez-moi, Madame la Présidente de la Confédération, de vous poser une question qui concerne l'archaïsme que sont, à mes yeux, les médecins dispensateurs. Si le droit de substitution est inscrit dans la loi, que faire alors pour que les médecins dispensateurs ne ruinent pas une grande partie des efforts qui s'engagent à la suite de cette inscription?

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Selon une plaisanterie fameuse, j'ai envie de dire: «Very good question, next question please.» Il est clair que vous mettez là le doigt sur un point particulièrement sensible. Je ne me prononcerai pas sur l'opportunité de laisser aux médecins la possibilité de vendre les médicaments. J'ai une opinion là-dessus, mais ce n'est pas celle du législateur, ni celle de tous les cantons. C'est celle de ceux dont nous venons, la Suisse romande. Sur ce plan-là, une partie de la Suisse allemande a fait un tout autre choix.

Je crois, si vous me permettez de dire un mot, que le problème du médecin prescripteur et du médecin dispensateur de médicaments, c'est le problème – et je le dis avec toute la fermeté nécessaire – de l'industrie pharmaceutique et des importateurs et de la relation qu'ils nouent avec le médecin. C'est le problème du conseiller du médecin qui va lui dire: «Voilà le médicament qu'il faut absolument prendre.» C'est éventuellement le problème de l'information que des pharmacies peuvent donner à des industries pharmaceutiques qui diront aux médecins: «Vous prescrivez un peu peu de cet excellent médicament. Faites un peu plus.» Là, nous sommes hélas dans un domaine qui se situe entre la pratique normale d'un conseil que les médecins peuvent souhaiter et la pratique commerciale qui incite à des abus de prescriptions de médicaments chers. Là aussi, il s'agit peut-être d'un problème de moutons noirs ou de comportements pas très corrects de la part de ceux qui essayent d'influencer le prescripteur et le dispensateur de médicaments. Et quand c'est la même personne le problème est alors accru. Je partage votre point de vue.

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I	147 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	11 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I	92 Stimmen
Für den Antrag Föhn	61 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit I

88 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

70 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen**Le débat sur cet objet est interrompu*

96.451

**Parlamentarische Initiative
(Kommission-NR 95.067)
Einsatz von Sachverständigen
und Pflicht zur Verschwiegenheit
in PUK-Verfahren**

**Initiative parlementaire
(Commission-CN 95.067)
Engagement des experts
dans les procédures des CEP
et obligation de conserver le silence
sur les auditions des CEP**

Frist – Délai

Siehe Jahrgang 1996, Seite 2247 – Voir année 1996, page 2247

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Leu Josef (C, LU) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Der Nationalrat hat am 10. Dezember 1996 beschlossen, der parlamentarischen Initiative der Parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PUK PKB) Folge zu geben. Die Initiative verlangt Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), wonach der Einsatz von Sachverständigen zur Beweisaufnahme im Auftrag einer PUK geregelt wird und wonach weiter die Verschwiegenheitspflicht der von einer PUK befragten Personen gesetzlich verankert wird.

2. Das Büro hat in der Frühjahrsession 1997 unsere Kommission beauftragt, eine Vorlage im Sinne dieser Initiative auszuarbeiten. Gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG hat die Kommission innert zwei Jahren eine Vorlage auszuarbeiten oder über den Stand ihrer Arbeiten zu berichten. Mit der Sondersession April 1999 läuft diese Frist ab.

3. Die beiden SPK haben am 2. bzw. 13. Februar 1996 beschlossen, eine Totalrevision des GVG in die Wege zu leiten. Am 12. bzw. 14. Mai 1998 haben sie diesen Grundsatzbeschluss bekräftigt, das weitere Vorgehen festgelegt und die entsprechenden Aufträge erteilt. Ziele dieser Totalrevision sind einerseits die Umsetzung der zahlreichen Änderungen des Parlamentsrechtes in der neuen Bundesverfassung, andererseits weitere notwendige Reformen des parlamentarischen Verfahrens (z. B. der parlamentarischen Vorstösse). Die SPK haben beschlossen, das Anliegen der Initiative der PUK PKB im Rahmen dieser Totalrevision des GVG zu realisieren. Da der Entwurf für die Totalrevision des GVG nicht vor Ablauf der für die Initiative der PUK PKB gesetzten Frist vorgelegt werden kann, ergibt sich jetzt die Notwendigkeit, diese Frist zu verlängern.

Leu Josef (C, LU) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

1. Le 10 décembre 1996, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire citée en titre, déposée par la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner

les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP). Cette initiative vise à modifier la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC) de façon, d'une part, à définir les compétences des experts mandatés par une CEP en matière d'administration des preuves et, d'autre part, à astreindre les personnes entendues par une CEP à conserver le silence sur leur audition.

2. A la session de printemps 1997, le Bureau a chargé notre commission d'élaborer un projet d'acte législatif en vue de transposer en droit ladite initiative. L'article 21quater alinéa 5 LREC précise que «si la commission ne présente pas son rapport et ses propositions dans l'espace de deux ans, le Conseil décide s'il faut prolonger le délai ou classer l'initiative». Le délai imparti à la commission arrivera à échéance à la session spéciale d'avril 1999.

3. Les 2 et 13 février 1996 respectivement, les deux Commissions des institutions politiques (CIP) ont décidé l'une et l'autre d'engager une révision totale de la LREC. Les 12 et 14 mai 1998 respectivement, elles ont confirmé cette décision, défini la marche à suivre et réparti les travaux. Cette refonte vise, d'une part, à transposer dans la LREC les nombreuses innovations que prévoit le projet de nouvelle constitution dans le domaine du droit régissant l'organisation et le fonctionnement du Parlement, et, d'autre part, à donner corps à un certain nombre de réformes devenues nécessaires en matière de procédure parlementaire (touchant, par exemple, les interventions). Les CIP ont logiquement décidé de profiter de cette réforme pour prendre en compte également les propositions de la CEP CFP. Mais comme le projet de révision totale de la LREC ne sera pas prêt avant l'échéance du délai qui avait été imparti aux CIP pour présenter un projet matérialisant l'initiative de la CEP CFP, il est aujourd'hui indispensable de proroger ce délai.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage im Sinne der parlamentarischen Initiative gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG bis zur Frühjahrsession 2001 zu verlängern.

Proposition de la commission

La commission propose de proroger jusqu'à la session de printemps 2001 le délai imparti pour élaborer un projet d'acte législatif dans le sens de l'initiative parlementaire, conformément à l'article 21quater alinéa 5 LREC.

Präsidentin: Sie haben der parlamentarischen Initiative Nr. 1 der PUK PKB am 10. Dezember 1996 Folge gegeben (AB 1996 N 2270).

Angenommen – Adopté

96.452

**Parlamentarische Initiative
(Kommission-NR 95.067)
Parlamentarische Oberaufsicht.
Richtlinien der Bundesversammlung
für den Bundesrat**

**Initiative parlementaire
(Commission-CN 95.067)
Haute surveillance parlementaire.
Directives de l'Assemblée fédérale
au Conseil fédéral**

Frist – Délai

Siehe Jahrgang 1996, Seite 2247 – Voir année 1996, page 2247

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Leu Josef (C, LU) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Der Nationalrat hat am 10. Dezember 1996 beschlossen, der parlamentarischen Initiative der Parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PUK PKB) Folge zu geben. Die Initiative verlangt eine Änderung der Bundesverfassung und des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), wonach die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge in seinem Zuständigkeitsbereich in Form einer Richtlinie erteilen kann.

2. Das Büro hat in der Frühjahrssession 1997 unsere Kommission beauftragt, eine Vorlage im Sinne dieser Initiative auszuarbeiten. Gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG hat die Kommission innert zwei Jahren eine Vorlage auszuarbeiten oder über den Stand ihrer Arbeiten zu berichten. Mit der Sondersession April 1999 läuft diese Frist ab.

3. Das Anliegen der Initiative ist, was die Verfassungsebene betrifft, bereits erfüllt, indem die SPK in ihrem Zusatzbericht vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform einen entsprechenden Antrag auf Ergänzung des bundesrätlichen Entwurfes für eine neue Bundesverfassung gestellt haben (Art. 161 Abs. 1 Bst. gquater). Dieser Antrag ist in modifizierter Form zu Artikel 171 der neuen Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 geworden. Dieser Artikel überträgt es dem Gesetzgeber, die Instrumente zu regeln, mit welchen die Bundesversammlung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.

4. Die beiden SPK haben am 2. bzw. 13. Februar 1996 beschlossen, eine Totalrevision des GVG in die Wege zu leiten. Am 12. bzw. 14. Mai 1998 haben sie diesen Grundsatzbeschluss bekräftigt, das weitere Vorgehen festgelegt und die entsprechenden Aufträge erteilt. Ziele dieser Totalrevision sind einerseits die Umsetzung der zahlreichen Änderungen des Parlamentsrechtes in der neuen Bundesverfassung, andererseits weitere notwendige Reformen des parlamentarischen Verfahrens (z. B. der parlamentarischen Vorstösse). Die SPK haben beschlossen, das Anliegen der Initiative der PUK PKB im Rahmen dieser Totalrevision des GVG zu realisieren. Da der Entwurf für die Totalrevision des GVG nicht vor Ablauf der für die Initiative der PUK PKB gesetzten Frist vorgelegt werden kann, ergibt sich jetzt die Notwendigkeit, diese Frist zu verlängern.

Leu Josef (C, LU) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

1. Le 10 décembre 1996, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire citée en titre, déposée par la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la

Caisse fédérale de pensions (CEP CFP). Cette initiative vise à modifier la Constitution fédérale et la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC) de façon à permettre à l'Assemblée fédérale de donner au Conseil fédéral, et dans son domaine de compétences, des mandats sous la forme de directives.

2. A la session de printemps 1997, le Bureau a chargé notre commission d'élaborer un projet d'acte législatif en vue de transposer en droit ladite initiative. L'article 21quater alinéa 5 LREC précise que «si la commission ne présente pas son rapport et ses propositions dans l'espace de deux ans, le Conseil décide s'il faut prolonger le délai ou classer l'initiative». Le délai imparti à la commission arrivera à échéance à la session spéciale d'avril 1999.

3. S'agissant de la modification constitutionnelle proposée, l'objectif visé par l'initiative est déjà atteint, les CIP des deux Conseils ayant fait dans leur rapport complémentaire en date du 6 mars 1997 une proposition visant à modifier en ce sens le projet de Constitution fédérale proposé par le Gouvernement (art. 161 al. 1er let. gquater). Cette proposition a été reprise sous une forme modifiée à l'article 171 de la nouvelle constitution du 18 décembre 1998, qui confie au législateur le soin de définir les instruments au moyen desquels l'Assemblée fédérale peut intervenir dans le domaine de compétences du Conseil fédéral.

4. Les 2 et 13 février 1996 respectivement, les deux CIP ont décidé l'une et l'autre d'engager une révision totale de la LREC. Les 12 et 14 mai 1998 respectivement, elles ont confirmé cette décision, défini la marche à suivre et réparti les travaux. Cette refonte vise, d'une part, à transposer dans la LREC les nombreuses innovations que prévoit le projet de nouvelle constitution dans le domaine du droit régissant l'organisation et le fonctionnement du Parlement, et, d'autre part, à donner corps à un certain nombre de réformes devenues nécessaires en matière de procédure parlementaire (touchant, par exemple, les interventions). Les CIP ont logiquement décidé de profiter de cette réforme pour prendre en compte également les propositions de la CEP CFP. Mais comme le projet de révision totale de la LREC ne sera pas prêt avant l'échéance du délai qui avait été imparti aux CIP pour présenter un projet matérialisant l'initiative de la CEP CFP, il est aujourd'hui indispensable de proroger ce délai.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage im Sinne der parlamentarischen Initiative gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG bis zur Frühjahrssession 2001 zu verlängern.

Proposition de la commission

La commission propose de proroger jusqu'à la session de printemps 2001 le délai imparti pour élaborer un projet d'acte législatif dans le sens de l'initiative parlementaire, conformément à l'article 21quater alinéa 5 LREC.

Präsidentin: Sie haben der parlamentarischen Initiative Nr. 2 der PUK PKB am 10. Dezember 1996 Folge gegeben (AB 1996 N 2270).

Angenommen – Adopté

96.454

**Parlamentarische Initiative
(Kommission-NR 95.067)
Koordination
unter den parlamentarischen
Kontrollkommissionen
Initiative parlementaire
(Commission-CN 95.067)
Coordination
entre les commissions
parlementaires de contrôle**

Frist – Délai

Siehe Jahrgang 1996, Seite 2247 – Voir année 1996, page 2247

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Leu Josef (C, LU) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Der Nationalrat hat am 10. Dezember 1996 beschlossen, der parlamentarischen Initiative der Parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PUK PKB) Folge zu geben. Die Initiative verlangt eine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), womit die Koordination unter den Kontrollkommissionen besser gewährleistet wird.

2. Das Büro hat in der Frühjahrssession 1997 diese Initiative vorerst sich selbst zur Ausarbeitung einer Vorlage zugewiesen, diesen Auftrag aber angesichts der in der Zwischenzeit von den SPK an die Hand genommenen Totalrevision des GVG (siehe unten Ziff. 3) in der Wintersession 1998 an unsere Kommission weitergeleitet. Gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG hat die Kommission innert zwei Jahren eine Vorlage auszuarbeiten oder über den Stand ihrer Arbeiten zu berichten. Mit der Sondersession April 1999 läuft diese Frist ab.

3. Die beiden SPK haben am 2. bzw. 13. Februar 1996 beschlossen, eine Totalrevision des GVG in die Wege zu leiten. Am 12. bzw. 14. Mai 1998 haben sie diesen Grundsatzbeschluss bekräftigt, das weitere Vorgehen festgelegt und die entsprechenden Aufträge erteilt. Ziele dieser Totalrevision sind einerseits die Umsetzung der zahlreichen Änderungen des Parlamentsrechtes in der neuen Bundesverfassung, andererseits weitere notwendige Reformen des parlamentarischen Verfahrens (z. B. der parlamentarischen Vorstösse). Unter anderem haben die SPK am 12. bzw. 14. Mai 1998 den Büros beantragt, dass das Anliegen dieser damals noch den Büros zugewiesenen Initiative der PUK PKB im Rahmen dieser Totalrevision des GVG realisiert werden sollte. Da der Entwurf für die Totalrevision des GVG nicht vor Ablauf der für die Initiative der PUK PKB gesetzten Frist vorgelegt werden kann, ergibt sich jetzt die Notwendigkeit, diese Frist zu verlängern.

Leu Josef (C, LU) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

1. Le 10 décembre 1996, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire citée en titre, déposée par la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP). Cette initiative vise à modifier la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC) de façon à assurer une meilleure coordination entre les commissions de contrôle.

2. Le Bureau avait d'abord décidé à la session de printemps 1997 d'élaborer lui-même un projet d'acte législatif permet-

tant d'atteindre l'objectif visé par l'initiative. Les CIP des deux Conseils ayant engagé entre-temps une refonte complète de la LREC (cf. ch. 3 ci-après), il a cependant décidé à la session d'hiver 1998 de confier plutôt à notre commission le soin de mettre sur pied un tel projet. L'article 21quater alinéa 5 LREC précise que «si la commission ne présente pas son rapport et ses propositions dans l'espace de deux ans, le Conseil décide s'il faut prolonger le délai ou classer l'initiative». Le délai imparti à la commission arrivera à échéance à la session spéciale d'avril 1999.

3. Les 2 et 13 février 1996 respectivement, les deux CIP ont décidé l'une et l'autre d'engager une révision totale de la LREC. Les 12 et 14 mai 1998 respectivement, elles ont confirmé cette décision, défini la marche à suivre et réparti les travaux. Cette refonte vise, d'une part, à transposer dans la LREC les nombreuses innovations que prévoit la nouvelle constitution dans le domaine du droit régissant l'organisation et le fonctionnement du Parlement, et, d'autre part, à donner corps à un certain nombre de réformes devenues nécessaires en matière de procédure parlementaire (touchant, par exemple, les interventions). Les 12 et 14 mai 1998 respectivement, chacune des deux CIP a notamment proposé à son Bureau – à qui l'initiative avait à l'époque été attribuée – de traiter précisément dans le cadre de cette révision totale l'initiative qui fait l'objet du présent rapport. Mais comme le projet de révision totale de la LREC ne sera pas prêt avant l'échéance du délai qui avait été imparti aux CIP pour présenter un projet matérialisant l'initiative de la CEP CFP, il est aujourd'hui indispensable de proroger ce délai.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage im Sinne der parlamentarischen Initiative gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG bis zur Frühjahrssession 2001 zu verlängern.

Proposition de la commission

La commission propose de proroger jusqu'à la session de printemps 2001 le délai imparti pour élaborer un projet d'acte législatif dans le sens de l'initiative parlementaire, conformément à l'article 21quater alinéa 5 LREC.

Präsidentin: Sie haben der parlamentarischen Initiative Nr. 4 der PUK PKB am 10. Dezember 1996 Folge gegeben (AB 1996 N 2270).

Angenommen – Adopté

Schlussabstimmungen

Votations finales

98.074

Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien. Bilaterale Abkommen sowie Änderung des Anag Coopération avec la France et l'Italie. Accords bilatéraux ainsi qu'une modification de la LSEE

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 75 hiavor – Voir page 75 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 20. April 1999
Décision du Conseil des Etats du 20 avril 1999

A. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

A. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 3038)

Für Annahme des Entwurfes stimmen:
Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Beck, Béguelin, Berberat, Bezzola, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, David, Dettling, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Geiser, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Hämmerle, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Jans, Jeanprêtre, Jutzet, Kalbermatten, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Leemann, Leuenberger, Loeb, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Thérèse, Müller-Hemmi, Oehrl, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Schaller, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Stamm Judith, Steffen, Steinemann, Steiner, Suter, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wyss, Zapfl, Zwygart (126)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:
Hollenstein, Kuhn, von Felten (3)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Bühlmann, Bühler, de Dardel, Fankhauser, Genner, Goll, Haering Binder, Hafner Ursula, Hubmann, Jaquet, Keller Christine, Rechsteiner Paul, Ruffy, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Zbinden (18)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Ammann Schoch, Aregger, Baumberger, Binder, Blocher, Bosshard, Burgener, Carobbio, Cavalli, Columberg, Comby,

Debons, Dreher, Dupraz, Ehrler, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Florio, Frey Walter, Giezendanner, Grobet, Gross Andreas, Hegetschweiler, Herczog, Imhof, Kofmel, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Maspoli, Maurer, Meyer Theo, Moser, Mühleemann, Müller Erich, Nabholz, Pini, Randegger, Rennwald, Scherrer Jürg, Stamm Luzi, Steinegger, Stucky, Thanei, Tschäppät, Tschopp, von Allmen, Waber, Wittenwiler, Ziegler (52)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Heberlein (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.033

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 425 hiavor – Voir page 425 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 22. April 1999
Décision du Conseil des Etats du 22 avril 1999

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 3039)

Für Annahme des Entwurfes stimmen:
Acceptent le projet:

Antille, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Beck, Bezzola, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Christen, David, Dettling, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fasel, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Kalbermatten, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Loeb, Lötscher, Maitre, Meier Hans, Meyer Thérèse, Oehrl, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Schaller, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Suter, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wyss, Zapfl, Zwygart (95)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Kuhn, Leemann, Leuenberger, Maury Pasquier, Müller-Hemmi, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Stump, Teuscher, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (54)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Marti Werner, Strahm (2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Ammann Schoch, Aregger, Baumberger, Binder, Blocher, Bosshard, Carobbio, Cavalli, Columberg, Comby, Debons, Dreher, Dupraz, Ehrler, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Florio, Frey Walter, Giezendanner, Grobet, Gross Andreas, Hegetschweiler, Herczog, Imhof, Kofmel, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Maspoli, Maurer, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Pini, Randegger, Scherrer Jürg, Stamm Luzi, Stucky, Thanei, Tschopp, von Allmen, Waber, Wittenwiler, Ziegler (48)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Präsidentin: Damit haben wir zwar nicht unseren ganzen Aufgabenkatalog dieser Sondersession erfüllt, aber trotzdem einigermassen speditive Arbeit geleistet. Ich danke Ihnen. Wir sehen uns in der Sommersession wieder.

Schluss der Sitzung und der Session um 12.50 Uhr

Fin de la séance et de la session à 12 h 50

Einfache Anfragen Questions ordinaires

98.1140

Einfache Anfrage Burgener Arbeits- und Ruhezeiten der Chauffeurs. Schärfere Kontrollen

Question ordinaire Burgener Temps de travail et temps de repos des chauffeurs de poids lourds. Renforcement des contrôles

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 29. September 1998

1. Vorgenommene Kontrollen ergeben, dass die Arbeits- und Ruhezeiten der Lastwagenlenker gemäss Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer und -führerinnen (Chauffeurverordnung, ARV 1; SR 822.221) häufig nicht eingehalten werden. Auch eine Studie der Firma Transcare hat dies bestätigt. Hiernach ist bezüglich der Einhaltung der Arbeitszeiten das Szenario «halb-legal» der Praxis nahe. Eine schärfere Gangart tut dringend not.

Gemäss Artikel 23 ARV 1 ist der Vollzug der Verordnung Sache der Kantone. Diese bezeichnen die für den Vollzug zuständigen Behörden und erstatten dem Bundesamt für Polizeiwesen alle zwei Jahre Bericht.

2. Gemäss Artikel 24 ARV 1 kann das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement generelle Weisungen für den Vollzug dieser Verordnung erlassen. Der Bund hat somit die Möglichkeit, den Kantonen die Art und vorab die Häufigkeit der Kontrollen vorzuschreiben.

3. Die Einführung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) wird gewisse Fuhrhalter möglicherweise anhalten, die LSVA-Kosten durch Nichtbeachten der ARV 1 teilweise zu kompensieren.

4. An einer Konferenz der Polizeidirektionen war auf Antrag des UVEK die Einsetzung einer Arbeitsgruppe für die Erarbeitung eines Massnahmenpakets für eine bessere Durchsetzung von Vorschriften im Bereich der Gewichtslimiten, Arbeits- und Ruhezeit sowie Geschwindigkeit ein Thema. Eine Koordination der Kontrollaktivitäten zwischen den Kantonen ist nötig.

Ich bitte den Bundesrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie sehen die Berichte der Kantone gemäss Artikel 23 Absatz 1 ARV 1 betreffend die letzten vier Jahre aus?

2. Ist er bereit, gestützt auf Artikel 24 ARV 1 den Kantonen Weisungen zu geben, die Kontrollen zu verschärfen und in ihrer Zahl zu erhöhen?

3. Ist er nicht auch der Meinung, dass die Einführung der LSVA die Situation bezüglich Einhaltung der Arbeitszeiten der Lastwagenführer noch verschlechtern wird und auch deshalb vermehrte Kontrollen nötig sind?

4. Ist die Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen betreffend Einhaltung der Vorschriften an der Arbeit? Liegen bereits ein Zwischenbericht oder erste Resultate vor?

Antwort des Bundesrates 19. April 1999

1. Am 19. Juni 1995 hat der Bundesrat die Arbeits-, Lenk- und Ruhezeitvorschriften für Berufschauffeure einer Totalrevision unterzogen. Die ARV 1 ist angepasst an das einschlägige europäische Recht, d. h. an die EG-Verordnung 3820/85 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Strassenverkehr, die EG-Verordnung 3821/85 über das Kon-

trollgerät im Strassenverkehr und das Europäische Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Strassenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR). Die ARV 1 ist am 1. Oktober 1995 in Kraft getreten.

Die ARV 1 ist wegen der vorgegebenen Anlehnung an das europäische Recht, wie dieses, nicht leicht verständlich und erforderte zudem von den Fahrzeugführern und -führerinnen ein weitgehendes Umdenken, namentlich auch was die Verwendung der Kontrollmittel betrifft (Übernahme des EG-Fahrerschreiber-Modells). Stark gefordert waren auch die kantonalen Vollzugsbehörden, die sich in Weiterbildungskursen mit dem von der alten Chauffeurverordnung zum Teil stark abweichenden neuen Recht vertraut machen mussten. Bei dieser Sachlage erschien es wenig sinnvoll, einen Vollzugsbericht über die zwei Jahre der Einführung 1996/97 der ARV 1 einzuholen; ein solcher Bericht ist erstmals für das Jahr 1998 vorgesehen.

2. Zu diesem Zweck hat das UVEK, gestützt auf Artikel 24 Absatz 1 ARV 1, am 6. April 1998 die «Weisungen über die Durchführung von Strassen- und Betriebskontrollen betr. die Arbeits-, Lenk- und Ruhezeiten der berufsmässigen Motorfahrzeugführer und -führerinnen» erlassen. Darin werden die Daten, die von den Kantonen für den Vollzugsbericht zu erheben sind, detailliert aufgelistet. Zudem hat das UVEK, gestützt auf Artikel 23 Absatz 2 ARV 1, die Mindestanzahl der pro Jahr zu kontrollierenden Betriebe auf ein Fünftel festgelegt.

3./4. Die ungenügende Einhaltung der geltenden Vorschriften im Strassengüterverkehr ist ein generelles Problem, das mit der Einführung der LSVA keinen direkten Zusammenhang aufweist. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die bestehenden Gesetze auch für den Strassengüterverkehr gelten und von den zuständigen kantonalen Behörden durchgesetzt werden müssen. Eine Tolerierung von ungesetzlichen Zuständen ist nicht nur aus rechtsstaatlicher Sicht fragwürdig. Es ist auch aus verkehrspolitischer Sicht nicht akzeptierbar, wenn der Strassengüterverkehr durch das Nichteinhalten gesetzlicher Vorschriften unlautere Wettbewerbsvorteile gegenüber der Schiene erhält.

Eine Delegation der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und Bundesrat Leuenberger haben sich kürzlich darauf geeinigt, die Kontrollen im Strassenverkehr zu intensivieren. Ein entsprechendes Konzept befindet sich in Ausarbeitung und wird bis zum Frühling vorliegen. Darin wird in der ersten Phase eine Erhöhung der Zahl der Schwerverkehrskontrollen und in der zweiten Phase eine technische und materielle Unterstützung durch Kompetenzzentren entlang der Transitachsen in Aussicht genommen. Der Bund prüft die Möglichkeit, LSVA-Erträge für die Kosten dieser zusätzlichen Kontrollen zu verwenden.

98.1176

Einfache Anfrage Jaquet Bundeshilfe für Ausstellungszentren

Question ordinaire Jaquet Aide confédérale pour les palais des expositions

Texte de la question ordinaire du 9 octobre 1998

La presse a annoncé que la Confédération financerait à concurrence d'un tiers le projet d'extension du Palais des expositions à Genève, dont le coût est estimé entre 120 et 150 millions de francs. Je prends note que cette subvention n'entre pas dans le cadre de la FIPOI, comme le Conseil fédéral le relève dans sa réponse à ma question ordinaire du 26 juin 1998 sur ce sujet (98.1122; BO 1998 N 2341).

En l'absence d'une telle hypothèse, sur quelles bases la Confédération peut-elle financer ce projet, et d'autres cantons

pourront-ils bénéficier d'une aide financière de la Confédération pour leurs centres d'exposition?

Réponse du Conseil fédéral du 14 avril 1999

Au milieu de l'année 1998, le canton de Genève nous a demandé une contribution fédérale au titre des coûts de l'extension du bâtiment de Palexpo, des travaux indispensables pour maintenir à Genève l'exposition «Telecom», la plus grande du monde dans ce secteur. Le 11 novembre 1998, nous nous sommes penchés sur cette demande et avons décidé d'examiner plus en détail l'éventualité d'une telle aide financière.

Dans l'intervalle, le canton de Genève a retiré sa demande que le Conseil fédéral aurait dû refuser. En effet, l'analyse de ce dossier révèle que les bases constitutionnelles existantes ne permettent pas à la Confédération d'entrer en matière sur la demande du canton de Genève, ni d'octroyer une aide financière aux fins d'agrandir Palexpo. D'une manière générale, la Confédération n'a pas la compétence de soutenir les foires-expositions. En outre, octroyer une aide financière à Palexpo constituerait une inégalité de traitement à l'égard des autres sites d'exposition suisses, créant ainsi une distorsion de concurrence.

99.1000

**Dringliche Einfache Anfrage Debons
Energieverkäufe der SBB**

**Question ordinaire urgente Debons
Vente des excédents d'énergie des CFF**

Texte de la question ordinaire du 1er mars 1999

Le Conseil fédéral a-t-il connaissance du fait que les CFF bradent ou tentent de brader leurs excédents d'énergie auprès des entreprises, créant ainsi une concurrence déloyale par rapport au secteur électrique de la distribution existant?

La régie fédérale est exonérée d'impôts et bénéficie d'un droit de réquisition des forces hydrauliques (art. 12 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, LFH), dispositions dont ne dispose pas le secteur privé.

Cette situation accentue les difficultés que rencontre le secteur énergétique au vu de la libéralisation prochaine.

Le Conseil fédéral est invité à examiner cette situation, car les excédents d'énergie sont provoqués par le retard pris par «Rail 2000» et la construction des tunnels de base, les CFF ayant conclu des contrats d'approvisionnement pour satisfaire à ces nouvelles demandes.

Le Conseil fédéral n'est-il pas d'avis que la révision de la stratégie des CFF en matière d'alimentation électrique doit s'inscrire dans la réflexion globale du secteur électrique, et non de façon isolée? (Message du 2 septembre 1998 sur la convention relative aux prestations, conclue entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF, et sur le plafond des dépenses pour les années 1999–2002)

Réponse du Conseil fédéral du 24 mars 1999

Selon la nouvelle teneur de la loi fédérale sur les chemins de fer, arrêtée le 20 mars 1998, et la convention relative aux prestations qui en découle, la société anonyme des CFF est désormais tenue de se comporter conformément aux règles de l'économie de marché. La nouvelle forme juridique souligne le fait que les CFF doivent agir comme une entreprise, et non comme une administration.

Il est vrai que les CFF, se fondant sur des prévisions antérieures concernant la consommation d'énergie, s'étaient assuré des options d'achat auprès d'autres producteurs d'électricité (production 50 hertz) à des prix fixes. Il apparaît aujourd'hui que ces options n'étaient pas nécessaires. En ef-

fet, en raison des progrès de l'électrotechnique et de l'électronique de puissance ainsi qu'en raison d'une évolution différente du trafic, la consommation n'a pas augmenté comme prévu. Par ailleurs, les prix de l'énergie ont baissé et ils sont actuellement inférieurs à ceux prévus par des conventions antérieures à long terme. Il est aussi possible de se ravitailler à des prix relativement avantageux sur le marché spot. Enfin, l'amélioration des liaisons avec les réseaux d'électricité ferroviaires (16,7 hertz) d'Allemagne et d'Autriche permet un meilleur équilibre ainsi que l'achat ponctuel d'énergie en cas de besoin.

Comme, d'une part, les CFF disposent ainsi d'un excédent de courant électrique et que, d'autre part, ils sont tenus d'agir comme une entreprise, il n'y a rien d'étonnant qu'ils tentent, à juste titre, de vendre cet excédent de leur mieux. Puisqu'ils ne produisent pas eux-mêmes cette énergie excédentaire, ni le droit découlant de la LFH (art. 12; RS 721.80), ni l'exonération fiscale ne provoquent de distorsion de la concurrence. Au contraire, malgré ces mesures de commercialisation, les CFF subissent une perte annuelle de quelque 35 millions de francs sur ces options d'achat d'énergie.

Il n'est pas possible d'intégrer complètement l'approvisionnement électrique des chemins de fer dans la stratégie générale du marché de l'électricité, étant donné que le réseau ferroviaire est exploité par du courant de 16,7 hertz, alors que le ravitaillement général du pays se fait avec du courant de 50 hertz. Les réseaux doivent être reliés par des postes particuliers de conversion de fréquence, qui limitent fortement les quantités d'énergie échangeables.

99.1001

**Dringliche Einfache Anfrage Wiederkehr
Bundesverwaltung.
Telefontaxen**

**Question ordinaire urgente Wiederkehr
Administration fédérale.
Frais de téléphone**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 1. März 1999

Gemäss Presseberichten prüft das EFD, ob die Eidgenossenschaft für ihren Telefonverkehr oder zumindest für Teile davon einen anderen Anbieter als die Swisscom berücksichtigen soll. Dies deshalb, weil die Swisscom-Tarife vermutlich über denjenigen der Konkurrenz liegen.

Ich frage den Bundesrat:

1. Stimmt es, dass solche Abklärungen im Gange sind? Liegen bereits Resultate vor? Wenn ja, wie lauten diese?

2. Es besteht ein öffentliches Interesse daran, dass der Wettbewerb auf dem Telefonmarkt spielt. Dies spricht dafür, dass sich der Bund am preisgünstigsten Angebot und nicht an seinem Eigentümerinteresse als Grossaktionär der Swisscom orientiert. Ist er bereit, das volkswirtschaftliche Interesse an einem fairen Wettbewerb dem Eigentümerinteresse voranzustellen?

3. Für Auslandgespräche aus dem Bundeshaus sind auch die Mitglieder der eidgenössischen Räte unfreiwillig Kunden der Swisscom. Sie bezahlen also höhere Preise als am Markt üblich und dies in einem Moment, wo von den Parlamentariern immer mehr die Öffnung nach aussen und entsprechende Kontakte verlangt werden. Hält er es wirklich für richtig, dass auf Telefongesprächen von Parlamentariern mit dem Ausland – infolge der ausschliesslichen Berücksichtigung von Swisscom durch den Bund – eine Art «Sondersteuer» zugunsten einer Unternehmung erhoben wird?

Antwort des Bundesrates vom 24. März 1999

1. Im letzten Quartal des Jahres 1998 hat das EFD im Telefonbereich Preisvergleiche angestellt. Dabei hat sich gezeigt, dass in einzelnen Segmenten andere Anbieter als die

Swisscom kostengünstiger sind. Deshalb hat der Bund Ende 1998 mit der Swisscom neue Verträge abgeschlossen mit verbesserten Preiskonditionen. Um einen Gesamtüberblick über die Preisgestaltung im Telefonbereich zu erhalten, sollen noch im Verlaufe dieses Jahres Konkurrenzofferten bei verschiedenen Anbietern, nicht zuletzt bei der Swisscom selbst, eingeholt werden. Anhand der Offerten kann definitiv beurteilt werden, in welchen Bereichen welche Anbieter die kostengünstigsten Lösungen bereithalten.

2. Der Bund hat im Bereich Telefonie zwei Interessen gleichzeitig zu wahren, die in einem Zielkonflikt stehen können: Einerseits ist er Grosskunde der Swisscom und interessiert an möglichst geringen Telefoniespesen. Andererseits ist der Bund Mehrheitsaktionär der Swisscom und deshalb an einem möglichst vorteilhaften Geschäftsverlauf der Swisscom interessiert.

Als Grosskunde der Swisscom mit Telekommunikationsspesen von rund 60 Millionen Franken hat der Bund ein unmittelbares finanzielles Interesse daran, dass der Wettbewerb auf dem Telefonmarkt spielt und die Kosten in diesem Bereich minimiert werden können. Deshalb soll anhand von Konkurrenzofferten verschiedener Anbieter das Sparpotential beziffert werden können, das im Telefonbereich besteht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bund nicht nur die einzelnen Telefoniebereiche zu optimieren hat, sondern dass er insbesondere eine qualitativ hochstehende Gesamtdienstleistung und ein reibungsloses Zusammenwirken der einzelnen Bereiche anstreben muss. Zu prüfen ist zusätzlich die Frage, ob eine verstärkte Verteilung auf mehrere Anbieter zu schwierigen Situationen bezüglich Verantwortlichkeitsabgrenzung führen würde.

Allerdings hat der Bund auch die Interessen als Mehrheitsaktionär der Swisscom und die sich daraus ergebende Verantwortung wahrzunehmen. In Kenntnis der Konkurrenzofferten und unter Abwägung seiner Interessen und seiner Verantwortung als Hauptaktionär der Swisscom wird der Bundesrat über das weitere Vorgehen zu entscheiden haben.

3. Die Konkurrenzofferten, die bei verschiedenen Anbietern eingeholt werden, umfassen selbstverständlich auch die Auslandsgespräche. Auch für die Auslandsgespräche aus dem Bundeshaus gelten die gleichen Kriterien.

99.1003

Dringliche Einfache Anfrage von Felten Bundesamt für Polizeiwesen. Neue Datenbankprojekte

Question ordinaire urgente von Felten Office fédéral de la police. Nouvelles banques de données

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 1. März 1999

Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für Personenregister im Polizeibereich ist Gegenstand laufender Parlamentsberatungen. Während dieser Zeit schafft das Bundesamt für Polizeiwesen laufend neue Tatsachen. So wurden in den letzten zwei Jahren neue Datenbanken eingerichtet, die nun vom Gesetzgeber genehmigt werden müssen oder einfach auf dem Verordnungsweg (z. B. DNS-Datenbank) umgesetzt werden. Informationen über neue Register wurden dem Parlament zum Teil bekanntgegeben, zum Teil nicht.

Vor der definitiven Verabschiedung der gesetzlichen Grundlagen muss das Parlament ausreichend informiert sein. Deshalb ist die Beantwortung folgender Fragen dringlich.

Bei folgenden Datenbankprojekten sind Fragen offengeblieben:

1. Projekt Janus (Zusammenlegung von Isok, Dosis, Famp)
Wie viele Personen sind in Isok, Dosis, Famp gespeichert?
Wie viele davon sind Beschuldigte?
Wie viele sind Kontaktpersonen?

Wie gross ist die Zahl der Datenblöcke insgesamt?

Trifft es zu, dass das Bundesamt für Polizeiwesen bei seiner Planung für Janus davon ausgeht, dass jährlich 100 000 Einträge der Kantone und 180 000 Einträge des Bundes in diese Datei eingehen sollen?

Von wie vielen gespeicherten Personen jährlich geht das EJPD in seiner Planung aus?

2. Projekt Person-Dossier-Vorgang (PDV)

Was sind Sinn und Zweck dieses neuen Projektes?

Auf welche Rechtsgrundlagen stützt es sich?

Antwort des Bundesrates vom 24. März 1999

Mit Stand vom 4. März 1999 waren in den drei Datenverarbeitungssystemen zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels (Dosis), zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens (Isok) und zur Bekämpfung der Falschmünzerei, des Menschenhandels und der Pornographie (Famp) insgesamt 64 028 Personenstämme vorhanden. Von diesen Stämmen sind 41 863 von Dosis-Benutzern, 17 718 von Isok-Benutzern und 7249 von Famp-Benutzern einsehbar. Bei den Personen, über welche ein Stamm angelegt worden ist, braucht es sich nicht um Beschuldigte oder Angeklagte im technischen Sinne der strafprozessualen Terminologie zu handeln. Zumindest aber müssen gegen diese Personen Verdachtsgründe bestehen, dass sie in eine oder mehrere der von den drei Systemen erfassten schwerstkriminellen Aktivitäten verwickelt sein könnten.

Nebst den 64 028 Personenstämmen beinhalten die Systeme 233 745 Einzelinformationen wie Alias- und andere Namensangaben, Autokennzeichen, Ausweisnummern, Bankkonti, Telefonnummern oder Adressen, die auch Rückschlüsse auf nicht unmittelbar verdächtige Personen, sogenannten Drittpersonen, zulassen. Viele dieser Einzelinformationen weisen auf die gleichen Drittpersonen hin. Wie viele Drittpersonen mit der erwähnten Zahl von 233 745 Einzelinformationen tatsächlich in Verbindung gebracht werden können, kann anhand der zur Verfügung stehenden Programme nicht eruiert werden. Schätzungsweise dürften es etwa 85 000 Drittpersonen sein. Die Summe der Datenblöcke stimmt mit jener der Stämme überein. Auf die 64 028 Stämme entfallen 119 146 Vorgänge. Die gesetzlichen Grundlagen zur Einführung des einheitlichen kriminalpolizeilichen Systems Janus, welches die Zusammenlegung der heute getrennt betriebenen Systeme Dosis, Isok und Famp ermöglichen soll, werden zurzeit von den eidgenössischen Räten behandelt (vgl. die Botschaft betreffend Schaffung und Anpassung gesetzlicher Grundlagen für Personenregister, Vorlage C, BBl 1997 IV 1293). Aufgrund des heutigen Standes der Technik darf davon ausgegangen werden, dass das geplante System Janus jährliche Neuerfassungen in der von der Anfrage erwähnten Grössenordnung von 280 000 Einträgen durchaus zulassen würde. Aus der technischen Kapazität des Systems kann jedoch nicht unmittelbar auf die tatsächliche Entwicklung der Neuerfassungen geschlossen werden. Wie viele Eintragungen ein zukünftiger Vollbetrieb voraussichtlich mit sich bringen wird, lässt sich nur schwer abschätzen, zumal gesamtschweizerisch heute erst Dosis im Vollbetrieb steht. Mit der Inbetriebnahme von Janus würden die zurzeit nur dem Bundesamt für Polizeiwesen zugänglichen Datenkategorien des Famp auch kantonalen Stellen erschlossen, womit sich die Zahl der sich heute auf etwa 15 000 Stammeinträge belaufenden Neuerfassungen in den ersten Betriebsjahren auf etwa 20 000 erhöhen dürfte. Von den jährlichen Neuerfassungen gilt es allerdings die mit fortschreitendem Alter des Systems zunehmend ins Gewicht fallende Zahl der Löschungen in Abzug zu bringen.

Beim Projekt PDV handelte es sich um eine Vorstudie über die Verarbeitung von Personendaten im Bundesamt für Polizeiwesen. Gestützt auf diese Vorstudie wurden dann im Jahre 1997 die Projekte zur Schaffung des Informatisierten Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystems Ipas und zur Einführung des einheitlichen kriminalpolizeilichen Informationssystems Janus ausgearbeitet. Beide Projekte werden zurzeit von den eidgenössischen Räten im Rahmen der Vorlage Personenregister behandelt.

99.1007

Dringliche Einfache Anfrage Schlüer
Vorläufige Aufnahme
für Asylsuchende aus Kosovo.
Ablauf der Frist per 30. April 1999

Question ordinaire urgente Schlüer
Admission provisoire des Kosovars.
Expiration du délai le 30 avril 1999

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 3. März 1999

Die Verhandlungen zur Kosovo-Frage in Rambouillet gehen in eine zweite Runde. Aufgrund der jetzigen Ausgangslage sind die Chancen für einen positiven Ausgang gegeben. Es ist nun abzuwarten, was die nächste Verhandlungsrunde bringt. Der Status der vorläufigen Aufnahme für die Asylsuchenden aus Kosovo, die sich in der Schweiz aufhalten, läuft erst per 30. April 1999 aus. Es bleibt also noch genügend Zeit, den Ausgang der Verhandlungen abzuwarten, bevor ein Entscheid bezüglich Verlängerung oder Aufhebung der vorläufigen Aufnahme getroffen werden muss. Im Falle einer Einigung wäre eine Rückführung sofort möglich.

Teilt der Bundesrat die Auffassung, dass es überstürzt wäre, zum jetzigen Zeitpunkt einen Entscheid bezüglich der allfälligen Verlängerung oder Aufhebung der vorläufigen Aufnahme zu fällen?

Antwort des Bundesrates vom 19. April 1999

Der Bundesrat hat am 7. April 1999 die gruppenweise vorläufige Aufnahme von jugoslawischen Staatsangehörigen mit letztem Wohnsitz in der Provinz Kosovo beschlossen. Der Entscheid bezieht sich auf Personen, die in der Schweiz keine ordentlichen fremdenrechtlichen Aufenthaltsbewilligungen erhalten können oder die ein Asylgesuch gestellt haben. Ausgenommen von dieser Regelung sind Personen, die sich vorübergehend in einem sicheren Drittstaat ausserhalb der Krisenregion aufgehalten haben oder sich zurzeit dort aufhalten. Ebenfalls ausgenommen sind Personen, die in der Schweiz straffällig geworden sind.

Der Bundesrat hat ferner festgehalten, dass die Hilfe vor Ort in den Nachbarstaaten der Provinz Kosovo prioritär weitergeführt und noch intensiviert werden soll.

99.1008

Dringliche Einfache Anfrage Weyeneth
Buwal und Bedeutung
der Waldwirtschaft

Question ordinaire urgente Weyeneth
OFEFP et importance
de l'économie forestière

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 3. März 1999

Organisatorische und personelle Entscheide im Rahmen der Reorganisation des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) weisen unmissverständlich darauf hin, dass die Gewichte zwischen ökologischer Bedeutung des Waldes einerseits und wald- und volkswirtschaftlicher Bedeutung andererseits über die gesetzlichen Grundlagen hinaus zugunsten einer einseitigen Ausrichtung verschoben werden. Die Nutzung und die damit einhergehende Verjüngung und Stärkung der Vitalität der Wälder werden durch die sich abzeichnenden organisatorischen Veränderungen weiter vernachlässigt. Dies trotz der in diesen Tagen erneut festgestellten Tatsache, dass vitale Wälder einen weit höheren

Schutz gegenüber Lawinen und Steinschlag bieten als der «Totholzinseln» und überalterte Waldbestände.

Diese Entwicklung bereitet u. a. auch der Konferenz der kantonalen Forstdirektoren erheblich Sorgen und weckt energischen Widerstand.

Ich stelle dem Bundesrat folgende Fragen:

Welche Bedeutung misst der Bundesrat der zukünftigen Waldbewirtschaftung bei? Dienen 30 Prozent der Fläche unseres Landes nach neuester Buwal-Lehre lediglich dem ökologischen Ausgleich zur Urbanisierung des Mittellandes?

Antwort des Bundesrates vom 31. März 1999

Das Forstwesen ist sowohl in ökonomischer wie auch in ökologischer Hinsicht für unser Land von grosser Bedeutung. Der Forstpolitik ist daher unter dem Gesichtspunkt der Schutzwirkung wie auch der nachhaltigen Nutzung des Waldes ein hoher Stellenwert einzuräumen.

Die aktuelle Forstpolitik des Bundes ist nicht einseitig auf den ökologischen Ausgleich ausgerichtet. Sie bezweckt vor allem auch die Erhaltung der Schutzwaldungen und die Förderung der Holznutzung. Im besonderen verdient die Holzwirtschaft sowohl in ihrer Funktion für den Arbeitsmarkt als auch für die Bewirtschaftung einer unserer wenigen natürlichen Ressourcen unsere ungeteilte Aufmerksamkeit.

Die Reorganisation des Buwal stellt sich dieser politischen Wertung keineswegs entgegen. Die Forstdirektion geniesst im Buwal denn auch zu Recht im Rahmen ihres Leitbildes und der Amtsstrategie einen bemerkenswerten Handlungsspielraum. Sie wird von der Amtsleitung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützt und spielt keineswegs eine Aussenseiterrolle. Dies soll auch in Zukunft so bleiben. Die Forstdirektion ist vor kurzem reorganisiert worden und bildet heute eine klar definierte Einheit, die von einer dreiköpfigen Geschäftsleitung unter dem Vorsitz des Forstdirektors geführt wird. Im Zusammenhang mit der Reorganisation des Buwal und dem baldigen, altersbedingten Weggang des Forstdirektors ist eine Verkleinerung der Geschäftsleitung auf zwei Personen vorgesehen. Es wird dadurch aber weder der Titel des Forstdirektors bzw. einer Forstdirektorin noch die Struktur dieser Einheit in Frage gestellt.

Durch die im Buwal erfolgte Zusammenfassung der Kernprozesse in drei Führungsbereiche wird eine massive Reduktion der Führungsspanne erreicht, was die Führungsfähigkeit auf Direktionsstufe verbessert. Die Grobstruktur der drei Führungsbereiche besteht aus den beiden Fachbereichen «Natur-/Landschaftsschutz, Wald und Wasser» und «Emissionen» sowie aus dem Koordinationsbereich. Damit werden insbesondere Integration und Vernetzung der amtsinternen Fachkompetenzen gefördert.

Der Bundesrat hatte in den letzten Jahren mehrmals Gelegenheit, die Frage der organisatorischen Zuordnung des Forstwesens in der Bundesverwaltung zu prüfen. Nach der Zusammenführung des Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz mit dem Bundesamt für Umweltschutz im Jahre 1988 lehnte er die organisatorische Trennung von Schutz- und Nutzungsfunktionen im Forstwesen 1994 ausdrücklich ab. Dies geschah mit dem Hinweis auf das Erfordernis der nachhaltigen Entwicklung, welche nach Integration und nicht nach Separation der Schutz- und Nutzungsansprüche ruft. Dieser Prozess soll im Rahmen der bestehenden Organisationsstruktur gefördert und verstärkt werden. Im September 1997 hat der Bundesrat beschlossen, das Forstwesen im Buwal zu belassen und nicht ins EVD zu transferieren.

99.1009

**Dringliche Einfache Anfrage Loeb
Reisedokumente und Aufenthalte
von Naziverbrechern in der Schweiz
nach dem Zweiten Weltkrieg**

**Question ordinaire urgente Loeb
Documents de voyage et séjours
en Suisse de criminels nazis
après la Seconde Guerre mondiale**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 3. März 1999

Da der Ruf unseres Landes mit dem Ruf des IKRK verbunden ist, stelle ich dem Bundesrat folgende Fragen:

1. Gemäss verschiedenen Presseberichten, die das IKRK bestätigte, wurden im Jahr 1949 gesuchten Nazikriegsverbrechern Reisedokumente des IKRK ausgehändigt. Dabei spielte der damalige Schweizer Konsul in Genua offenbar eine Schlüsselrolle: Gemäss diesen Berichten übergab der Schweizer Konsul solche Dokumente auch an Josef Mengele und Adolf Eichmann. Kann er die Hintergründe dieser Vorfälle erläutern?
2. Das IKRK hat nach eigenen Angaben 70 000 Reisedokumente nach dem Zweiten Weltkrieg an Kriegsoffer verteilt. Unter den Empfängern von Reisedokumenten sollen sich allerdings auch berüchtigte Kriegsverbrecher befunden haben. Ist er bereit, beim IKRK vorzusprechen, damit unabhängige Experten abklären, was sich hinter den erhobenen Vorwürfen verbirgt?
3. Hat er Kenntnis vom und der Bund Akten über den angeblichen Aufenthalt des Kriegsverbrechers Mengele in der Schweiz im Jahre 1961?

Antwort des Bundesrates vom 24. März 1999

1. Da es sich bei den vom IKRK ausgehändigten Papieren weder um Pässe noch um Passersatz der Schweizerischen Eidgenossenschaft handelte, ist zu prüfen, ob das Konsulat in Genua tatsächlich solche Dokumente aushändigte. Möglich ist, dass das Konsulat im Auftrag des IKRK 1949 solche Dokumente weiterleitete. Aufgrund einer ersten vorläufigen Recherche, die auf den Akten im Schweizerischen Bundesarchiv beruhen, liegen bezüglich der Rolle des Konsulates in Genua noch keine eindeutigen Ergebnisse vor. Eine Klärung der Frage bedingt weitere Nachforschungen sowohl in den Beständen des Schweizerischen Bundesarchives als auch in denjenigen der Staatsarchive und des IKRK-Archives in Genf.
2. In einem Interview im «Israelitischen Wochenblatt» vom 26. Februar 1999 hat IKRK-Präsident Sommaruga den Vorschlag begrüsst, die damaligen Vorgänge im IKRK durch unabhängige Historiker erforschen zu lassen, und erklärt: «Ich persönlich verbürge mich dafür, dass diese Forscher in unserem Hause volle Unterstützung erhalten und alle Archive für diese geöffnet werden.» Der Bundesrat begrüsst diese offene Haltung des IKRK.
3. In verschiedenen Beständen des Schweizerischen Bundesarchives, namentlich im Bestand des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes und im Bestand des Eidgenössischen Politischen Departementes (heute EDA), finden sich folgende Informationen betreffend den angeblichen Aufenthalt von Josef Mengele in der Schweiz: Am 17. August 1960 ersuchte die Bundesrepublik Deutschland die damalige Eidgenössische Polizeiabteilung um eine Aufenthaltsnachforschung nach Josef Mengele mit dem Aliasnamen Gregor. Die deutschen Behörden vermuteten, dass der mit einem Rotkreuzpass unter dem Aliasnamen Gregor 1949 nach Argentinien ausgewanderte Mengele sich in der Schweiz aufhalten oder aufgehalten haben könnte. Am 24. August 1960 veranlasste die Eidgenössische Polizeiabteilung eine entsprechende Nachforschung in allen Kantonen und ersuchte die deutschen Behörden über das damalige Eidgenössische

Politische Departement um nähere Auskünfte über ein allfälliges deutsches Fahndungsersuchen. Am 7. März 1961 meldete die Kantonspolizei Zürich, dass eine mögliche Kontaktperson (verwitwete Schwägerin Josef Mengeles) in Zürich überwacht werde, und fragte an, ob Mengele gegebenenfalls verhaftet werden dürfe. Am 8. März 1961 teilte die Eidgenössische Polizeiabteilung der Kantonspolizei mit, dass Mengele in provisorische Auslieferungshaft zu versetzen sei, falls es gelinge, ihn zu ermitteln. Gleichzeitig ersuchte die Eidgenössische Polizeiabteilung die deutschen Behörden um weitere Angaben im Hinblick auf ein mögliches Auslieferungersuchen. Da keine weiteren Angaben aus Deutschland eintrafen und Mengele nach Medienberichten in Südamerika verhaftet worden sein sollte, fragte die Eidgenössische Polizeiabteilung am 7. September 1961 die Staatsanwaltschaft Frankfurt und am 11. September 1961 den hessischen Justizminister an, ob die Fahndung in der Schweiz weiterhin erwünscht sei. Am 15. September 1961 bestätigten die deutschen Behörden das Fahndungsersuchen und lieferten die entsprechenden Angaben. Nach diesen Recherchen lässt sich allerdings nicht mit Sicherheit feststellen, dass in Zürich oder an einem anderen Ort in der Schweiz tatsächlich eine konkrete Möglichkeit bestanden hätte, Mengele festzunehmen. Ob weitere Recherchen, namentlich im Schweizerischen Bundesarchiv oder auf kantonaler Ebene, zu neuen Erkenntnissen führen werden, bleibt abzuwarten.

99.1011

**Einfache Anfrage Rennwald
Investitionsprogramm 1998/99.
Bilanz**

**Question ordinaire Rennwald
Programme d'investissement 1998/99.
Bilan**

Texte de la question ordinaire du 3 mars 1999

En avril 1997, les Chambres fédérales ont adopté un programme d'investissement destiné à relancer l'économie suisse. Les 561 millions de francs prévus visaient à générer un volume de commandes de l'ordre de 2,4 milliards de francs. Le Conseil fédéral peut-il me dire:

- à combien se monte le volume de commandes déclenchées par le programme d'investissement?
- comment se répartissent ces commandes par canton et par région linguistique?
- combien d'emplois seront-ils maintenus ou créés grâce à ce programme, globalement, par canton et par région linguistique?
- s'il est disposé à élaborer un nouveau programme de ce type en cas de détérioration de la conjoncture économique?

Réponse du Conseil fédéral du 14 avril 1999

Le Conseil fédéral constate que le programme d'investissement décidé au printemps 1997 pour des raisons d'ordre conjoncturel a généré un volume de commandes nettement supérieur à 2 milliards de francs. De l'avis du Forum pour les questions de construction – organe institué par le Conseil fédéral et composé de représentants des partenaires sociaux, du secteur de la construction, des cantons, de la Banque nationale suisse et de l'administration fédérale –, ce programme a déployé les effets escomptés. Le tableau ci-après indique le volume de commandes et celui des emplois induits par le programme d'investissement adopté en 1997. La répartition par canton et par région linguistique a été effectuée dans la mesure où cela était possible et judicieux. Selon les estimations, le volume de commandes de 2,4 milliards de francs au total prévus pour 1997, 1998 et 1999 devrait avoir généré 24 000 emplois durant une année.

Les programmes de relance économique ont été décidés par les Chambres fédérales en 1993 (bonus à l'investissement) et en 1997 (programme d'investissement), durant la période de basse conjoncture des années nonante. Les conditions monétaires s'étant améliorées, on a enregistré une croissance économique de 1,7 pour cent en 1997 et, selon les estimations trimestrielles du produit intérieur brut, de 2,1 pour cent en 1998. Par ailleurs, le chômage a nettement reculé. En revanche, l'activité dans le secteur de la construction s'est maintenue jusqu'ici à un niveau relativement bas.

Les programmes de relance économique doivent contribuer à compenser les périodes de basse conjoncture. Du point de vue de la politique conjoncturelle, il serait erroné de mettre en oeuvre de tels programmes de relance à intervalles rapprochés pour maîtriser des adaptations structurelles. En l'occurrence, ils contribueraient d'une part au maintien indésirable de certaines structures et, d'autre part, n'auraient pas les effets escomptés sur la conjoncture, car les cantons, les communes et l'économie privée, en cas de mauvaise situation économique, réduiraient leurs investissements dans l'attente d'un programme public.

Pour ce qui concerne les investissements publics dans le secteur de la construction, il faut mentionner les grands projets d'infrastructure à réaliser (NLFA, «Rail 2000», raccordement au réseau européen de trains à grande vitesse, mesures de protection contre le bruit). A cela s'ajoute un besoin important d'entretien et de rénovation des infrastructures publiques pour lesquelles le programme d'investissement adopté en 1997 n'a pas encore été suffisant.

99.1013

**Dringliche Einfache Anfrage Teuscher
National- und Ständeratswahlen 1999.
Frauenförderung**

**Question ordinaire urgente Teuscher
Elections fédérales de 1999.
Promotion des femmes**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 8. März 1999

Ich frage den Bundesrat:

- Ist er bereit, die von ihm aufgeführten Massnahmen – Informations- und Aufklärungskampagnen (in allen Haushalten, durch Radio- und Fernsehspots, anlässlich der Teilnahme an politischen Sendungen), Aufruf an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Wahlleitung – für die Nationalratswahlen 1999 durchzuführen?
- Hat er bereits Umsetzungsschritte ergriffen?
- Welche weiteren Massnahmen zur politischen Gleichstellung für die Parlamentswahlen 1999 liegen in seinem Zuständigkeitsbereich?
- Gedenkt er, die für den Nationalrat erwähnten Massnahmen auch für die Wahl des Ständerates anzuwenden?
- Hat er die Parteien auf ihre Pflicht und wichtige Rolle bei der Frauenförderung und die möglichen Massnahmen bereits hingewiesen?
- Kann die Wirkung der einzelnen Massnahmen (auf Stufe Partei und im Kompetenzbereich Bundesrat) überprüft und evaluiert werden?

Antwort des Bundesrates vom 31. März 1999

Der Bundesrat hat Massnahmen in seinem Zuständigkeitsbereich geprüft und teilweise auch bereits umgesetzt: Die Wahlleitung an alle Stimmberechtigten für die Nationalratswahlen 1999 wurde durch eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann um frauenspezifische Informationen erweitert; sie wird in geeigneter Form dazu aufrufen, den Anteil der Frauen im Nationalrat zu erhöhen. Desgleichen hat die Bundeskanzlei in ihrem Leitfaden vom 13. Januar 1999 für kandidierende

Gruppierungen, der von der gleichen Arbeitsgruppe erweitert worden ist, auf die erhebliche Untervertretung der Frauen im Nationalrat hingewiesen (Kapitel «Repräsentation der Frauen») und die Rezepte erläutert, wie dem entgegenge wirkt werden kann (Kapitel «Möglichkeiten gezielter Förderung von Frauen»). Dieser Leitfaden ist seit Januar 1999 auch über Internet zugänglich (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/nrw99/lfp>). Auch der Bundesrat hat in seinem Kreis schreiben an die Kantone die Anregungen der erwähnten Arbeitsgruppe übernommen (Ziff. 2). Hingegen kann der Bundesrat diese Massnahmen nicht auf die Ständeratswahlen anwenden, weil diese von Verfassung wegen allein in die kantonale Zuständigkeit fallen (Art. 3 und Art. 80 BV). Die Wirkung all dieser Massnahmen kann naturgemäss frühestens dann evaluiert werden, wenn die bereinigten Listen aus allen Kantonen vorliegen; dies dürfte Mitte September 1999 der Fall sein.

Die Bundeskanzlei hat die Nationalratswahlen zu organisieren. Ihrem Engagement bei Aufklärungskampagnen vor Wahlen sind daher Grenzen gesetzt. Ob andere Möglichkeiten für Radio- und Fernsehspots, Plakat- oder Inseratekampagnen bestehen, steht derzeit noch in Abklärung. Die interdepartementale Arbeitsgruppe hat drei Varianten einer Informations- und Sensibilisierungskampagne erarbeitet, in welcher die Stimmberechtigten im Interesse der Demokratie zu einer aktiven Wahlbeteiligung aufgerufen und auf die Untervertretung der Frauen im Nationalrat hingewiesen werden. Mit Beschluss vom 31. März 1999 hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern beauftragt, im Sinne eines Tests eine solche Kampagne in drei Städten und Agglomerationen durchzuführen.

99.1015

**Dringliche Einfache Anfrage Burgener
Unwetterschäden,
Naturgefahren und Risiken
in der Schweiz und ihren Alpen**

**Question ordinaire urgente Burgener
Risques et dangers
liés aux intempéries
et autres catastrophes naturelles**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 1. März 1999

Die letzten Wochen und Tage haben klagemacht, dass grosse Schneefälle erhebliche Gefahren mit sich bringen. Experten gehen davon aus, dass seit 1566 nie mehr in so kurzer Zeit so viel Schnee gefallen ist. Jeder Tote ist ein Toter zuviel, auch wenn die Zahl der Unglückopfer beschränkt blieb. Aus jeder Katastrophe muss dennoch gelernt werden. Ich bitte den Bundesrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Für abgeschnittene Täler, Dörfer und Weiler ist die Stromversorgung absolut zentral. Ohne Strom funktionieren bekanntlich auch Ölheizungen nicht mehr. Wo die Stromleitungen verkabelt sind, ergeben sich weniger Probleme. Die anstehende Strommarktliberalisierung wird die Stromverteiler anhalten, nur mehr rentable Investitionen zu tätigen. Deshalb werden die Mittel für weitere Verkabelungen fehlen.

Wie gedenkt er, diesem Problem im Rahmen der anstehenden Strommarktöffnung zu begegnen?

2. Wo das bestehende Stromnetz – aus welchen Gründen auch immer – ausfällt, müssen leistungsfähige, standardisierte und transportierbare Dieselgeneratoren zu Verfügung stehen.

Ist das VBS (Bevölkerungsschutz) bereit, die notwendige Anzahl von Generatoren zu beschaffen, die mindestens je 200 Kilowatt Leistung ins Netz speisen und mittels der bestehenden Helikopterkapazitäten transportierbar sind?

3. Die Natel-Netze der Swisscom – und sicher auch jene der jetzt in den Markt einsteigenden privaten Verteiler – hängen ihrerseits vom Stromnetz ab. Batterien überbrücken nur kurzfristig Stromausfälle.

Ist er bereit, Vorschriften zu erlassen, damit die Natel-Netze aller Betreiber während mindestens 48 Stunden batteriebetrieben funktionieren? Ist er bereit, Vorschriften zu erlassen, welche die selektive Benutzung der Natel-Netze zulassen?

4. Die Schweiz muss umgehend darangehen, ein flächendeckendes Funknetz zu erstellen, welches alle Regionen des Landes und die dort zuständigen Organisationen abdeckt. Das sich im Aufbau befindliche Polycom-Netz ist für die verschiedenen Organisationen zu teuer.

Ist er bereit, im Rahmen der VBS-Kredite ein solches Netz umgehend zu erstellen, es allen zuständigen Organisationen zu Kosten zur Verfügung zu stellen, die sich im Rahmen ihrer bisherigen Kommunikationskosten bewegen?

5. In Krisensituationen ist für abgeschlossene Regionen der Helikopter das einzig mögliche Transportmittel. Ein Problem steht einen schnellen Einsatz oft im Wege: Die Helikopter sind nicht bedarfsgerecht stationiert, die Anflugwege sind zu lang.

Ist er bereit, die Maschinen des VBS auf dezentralen Helikopterbasen zu stationieren, um dadurch den raschestmöglichen Einsatz der Helikopter zu ermöglichen?

6. Im Anschluss an die heftigen Schneefälle im Jahre 1566 kam es zu einen Jahrtausendhochwasser. Wenn sich in diesem Frühjahr warme Westwinde mit heftigen Niederschlägen verbinden, sind schwere Überschwemmungen vorprogrammiert. Davon sind vorab die tiefergelegenen Regionen der Schweiz betroffen.

Ist er in Zusammenarbeit mit den Kantonen bereit, unverzüglich alles Notwendige vorzukehren, um mittels Sofortmassnahmen mögliche Überschwemmungen und damit verbundene Schäden zu begrenzen oder zu verhindern?

7. Krisen werden in der Schweiz je nach Landesgegenden unterschiedlich und auch unterschiedlich gut gemeistert. Es ist wichtig, dass die gemachten Erfahrungen ausgewertet und untereinander verglichen werden.

Ist er bereit, diese Erfahrungen umgehend und wissenschaftlich auszuwerten und laufend Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten?

8. Lawinenniedergänge gehören zu den bekannteren und damit auch besser erforschten Naturereignissen. Weit grössere Risiken sind aber mit Hochwassern und mit Erdbeben verbunden.

Ist er bereit, dem Parlament innert Jahresfrist einen umfassenden Bericht vorzulegen, der diese Risiken aufzeigt und alle notwendigen Massnahmen vorschlägt?

9. Die Erfahrungen der letzten Wochen zeigen, dass die Gefahrenzonen überarbeitet werden müssen. Auch die möglichen Überschwemmungen werden Konflikte mit dem Siedlungsgebiet aufzeigen.

Ist er bereit, die Kantone bei der Überarbeitung und Durchsetzung des Lawinen- und Überschwemmungsgefahrenkatalogs zu unterstützen?

10. In vielen Landesgegenden sind aufgrund der grossen Schneefälle und der Lawinenniedergänge direkte und nicht versicherbare wirtschaftliche Schäden entstanden.

Ist er bereit, umgehend und unbürokratisch Hilfe zu leisten, welche dieser einmaligen Situation angepasst ist?

Antwort des Bundesrates vom 24. März 1999

Die Schneefälle und die Lawinenabgänge vom Februar 1999 haben Todesopfer gefordert, haben an Fauna und Flora auf lange Zeit Schäden angerichtet und haben Wohn- und Arbeitsräume zerstört. Sie haben mit Gewalt gezeigt, dass selbst in unserer hochtechnisierten und hochorganisierten Zeit nicht alles machbar und auch nicht alles vermeidbar ist. Sie haben vor Augen geführt, dass sich das Risiko einer Naturkatastrophe – unabhängig vom Entwicklungsstand der Notfallvorsorge – nie völlig eliminieren lässt.

Diese Erkenntnis sollen wir uns vor Augen halten, wenn wir die Erde für Mensch, Tier und Pflanzen sicher und «bewohnbar» gestalten wollen. In erster Linie gilt es, das Risiko gros-

ser Naturkatastrophen zu verringern, die in letzter Zeit weltweit zuzunehmen scheinen. Es gibt Anzeichen für einen Zusammenhang zwischen Erderwärmung und Naturkatastrophen. Deshalb ist in erster Linie eine weitsichtige, grenzüberschreitende Klimapolitik gefordert. Dazu müssen wir uns bewusst werden, dass sich die menschlichen Nutzungsgebiete immer weiter ausdehnen und dabei zunehmend tendenziell gefährdete Gebiete umfassen.

Selbstverständlich entbindet dies die Behörden nicht davon, alles Vernünftige und Gebotene vorzukehren, um künftige Schäden zu vermeiden (Schutzwaldpflege, Massnahmen zum Lawinenschutz, Deiche, erdbebensichere Bauten usw.). Es ist aber eine Illusion zu glauben, damit könne ein totaler Schutz erreicht werden.

Das betroffene Alpengebiet liegt derzeit nach wie vor unter hohen Schneemassen. Eine umfassende Lagebeurteilung ist daher erst beschränkt möglich. In den vergangenen Tagen hat sich die Lage aber beruhigt, und die Schneeschmelze hat begonnen.

Erste Rutschungen in den Kantonen Glarus, Schwyz, Wallis, Aargau und Jura bestätigen die von Experten geäusserten Annahmen, dass mit einer zunehmenden Rutsch- und entsprechenden Murgang- sowie Hochwassergefährdung zu rechnen ist. Solche Folgeereignisse, die beispielsweise durch extreme Schneemassen und extreme Niederschlags-situationen ausgelöst werden können, sind äusserst schwierig vorherzusagen. Der Bundesrat verfolgt diese Entwicklung zusammen mit den dafür zuständigen Ämtern aufmerksam.

1. Grundsätzlich trifft es zu, dass die Verkabelung von Stromleitungen einen besseren Schutz vor äusseren Einwirkungen gewährt als Freileitungen. Ein vollständiger Schutz, z. B. vor Murgängen oder Hochwasser, ist dadurch jedoch nicht gegeben.

In der Schweiz ist im Mittel- und Niederspannungsbereich (unter 220 kV) bereits ein hoher Verkabelungsgrad erreicht. Auf Hochspannungsebene (220 und 380 kV) wurde dagegen nur ein geringer Anteil verkabelt, hauptsächlich aus technischen, betrieblichen und Kostengründen. Der jederzeitige Zugang zu solchen Anlagen im Falle von Pannen oder Wartungsarbeiten erfordert grosse bauliche Investitionen, weshalb Verkabelungen von Hochspannungsleitungen in der Regel 10- bis 30mal teurer sind als Freileitungen.

Mit der anstehenden Öffnung des Strommarktes sollen die Übertragung von Elektrizität organisatorisch und die Verteilung buchhalterisch von der Produktion getrennt werden. Im Bereich der Produktion von Elektrizität wird Wettbewerb eingeführt, während das Netz (Übertragung und Verteilung) als Monopol reguliert wird. Obschon beim Netz wegen des fehlenden Wettbewerbs weniger Druck zu rentablen Investitionen bestehen dürfte, wird dennoch möglichst hohe Effizienz angestrebt. Ob eine Leitung verkabelt wird oder nicht, entscheidet das Elektrizitätswerk, in dessen Eigentum sich die Anlage befindet. Bei einem solchen Entscheid dürfte nach wie vor die Verhältnismässigkeit dieser Massnahme insbesondere vor dem Hintergrund der begrenzten Schutzwirkung vor Natureinwirkungen und den Verpflichtungen des Service public zu prüfen sein.

2. Die Armee verfügt zurzeit über verschiedene Stromaggregate (125 bis 140 kW, zu etwa 4 bis 6 t), die im Rahmen von angeforderten Hilfeinsätzen zur Verfügung gestellt werden können. Diese Geräte können angesichts ihres Gewichtes nicht in die Einsatzräume eingeflogen werden.

Gegenwärtig laufen im VBS u. a. die beiden Reformprojekte «Armee XXI» und «Bevölkerungsschutz». Es steht zurzeit noch nicht fest, wer künftig für solche Hilfeleistungen zuständig sein wird. In diesem Zusammenhang wird auch die Beschaffung von geeignetem Material zu prüfen sein. Dabei sind auch die Aspekte der Lufttransportierbarkeit zu berücksichtigen.

3. Der Bund kann Fernmeldedienstanbieter dazu verpflichten, Vorbereitungsmaßnahmen für die Kommunikation in ausserordentlichen Lagen zu treffen (Art. 56 der Verordnung über Fernmeldedienste). Zurzeit ist die Swisscom zur Sicherstellung der Kommunikation in ausserordentlichen Lagen verpflichtet. In der bestehenden Vereinbarung sind die Pflich-

ten der Swisscom und die dafür vorgesehenen Entschädigungen seitens des Bundes geregelt.

Es wäre sowohl aus ökonomischer als auch aus sicherheitstechnischer Sicht unverhältnismässig, von den Betreibern zu verlangen, dass sie ihre Basisstationen mit Batterien für einen 48-Stunden-Betrieb ausrüsten. Beispielsweise müssten, um Standschäden zu vermeiden, sämtliche Batterien regelmässig überprüft werden. Zudem würde der Batteriebetrieb keine Garantie für eine Sicherstellung der Kommunikation bieten, da die Basisstationen der Mobilfunknetze ebenfalls mit «verletzlichen» Leitungen untereinander verbunden sind. Mit punktuellen Massnahmen kann die Kommunikation im Katastrophenfall meist relativ rasch und zu weit geringeren Kosten wiederhergestellt werden. Ausserdem stellt die Satellitentelefonie in einer Notsituation durchaus eine Alternative dar.

Im Krisenfall lassen sich Mobilfunknetze (GSM-Netze) so betreiben, dass ausgewählte Benutzer einen priorisierten Zugang zum Netz haben. Die Swisscom als Leistungserbringerin in ausserordentlichen Lagen hat ihr Netz entsprechend eingerichtet. Gestützt auf Artikel 48 des Fernmeldegesetzes kann der Bundesrat die Einschränkung oder die Unterbrechung des Fernmeldeverkehrs anordnen, wenn eine ausserordentliche Lage oder andere wichtige Landesinteressen dies erfordern.

4. Es ist nicht denkbar, dass der Bund ein zusätzliches Sicherheitsfunknetz neben demjenigen der Polycom erstellt. Dies wäre aufgrund der zur Verfügung stehenden Frequenzen nicht möglich und wirtschaftlich nicht vertretbar. Das Sicherheitsfunknetz der Polycom wird bereits unter der Mitwirkung des Beauftragten des Bundesrates für die Kommunikation in ausserordentlichen Lagen aufgebaut.

Eine 100prozentige Flächendeckung ist in der Schweiz aufgrund ihrer Topographie mit einem terrestrischen Funknetz nur schwer erreichbar. Dazu müssten praktisch in allen Seitentälern Sendestationen errichtet und betrieben werden. Dies würde enorme Infrastrukturinvestitionen zur Folge haben, die sich nicht rechtfertigen liessen.

5. Im Falle des Normalbetriebes sind die Helikopter der Luftwaffe dezentral auf den Flugplätzen Dübendorf, Emmen, Alpnach, Payerne, Sion und Locarno stationiert. Mit dieser dezentralen Stationierung sind alle Orte der Schweiz innerhalb von etwa 40 Flugminuten erreichbar.

Während Krisensituationen werden die Helikopter den Bedürfnissen entsprechend näher bei den Einsatzräumen stationiert. So wurden in den vergangenen Wochen zusätzlich folgende Standorte im Alpenraum durch die Luftwaffe belegt: Interlaken, Meiringen, Ulrichen und Mollis. Ein Super Puma wurde vorsorglich ins Tessin verlegt, um bei möglichen Waldbränden rasch eingreifen zu können.

Ziel der Luftwaffe ist es, die Helikopter der jeweiligen Situation angepasst so zu stationieren, dass Hilfeinsätze zeit- und sachgerecht erfolgen können.

6. Die Wahrscheinlichkeit von Überschwemmungen verändert sich rasch mit der jeweiligen Wetterlage. Vorbereitet zu sein ist in erster Linie eine Daueraufgabe der Kantone und Gemeinden. So hat beispielsweise der Kanton Bern eine Task force zur Lösung dieser Aufgabe eingesetzt.

Mit der flächendeckenden Beobachtung der natürlichen Abläufe durch die kantonalen Forstdienstorganisationen wird die Früherkennung von potentiellen Rutschungs- und der allenfalls dadurch ausgelösten Murgangrisiken in Einzugsgebieten von Wildbächen sichergestellt.

Gemeinsam verfolgen das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal; Eidgenössische Forstdirektion) und das Bundesamt für Wasserwirtschaft (BWW) sowie die Landeshydrologie die Entwicklung der Gefahrenlage aufmerksam. Wesentliche Erkenntnisse werden unverzüglich weitergeleitet.

Bezüglich wasserbaulicher Massnahmen berät und unterstützt das BWW die verantwortlichen Behörden. Bei Notmassnahmen können das VBS und insbesondere das Bundesamt für Zivilschutz (BZS) die verantwortlichen lokalen Behörden in ihren Bemühungen unterstützen.

7. Erfolgreiches Krisenmanagement ist eng mit den Fähigkeiten der Mitglieder des Krisenstabes verknüpft. Jedes Ereignis

hat seinen speziellen Charakter und bedarf einer situationgerechten Lösung. Der Beitrag einer wissenschaftlichen Analyse auf Bundesebene als Grundlage für eine Verbesserung der Krisenstabsarbeit ist deshalb beschränkt.

Eine Ereignisanalyse wird zeigen, inwieweit Verbesserungen im Bereich der Ausbildung der zuständigen Fachleute in den Krisenstäben, welche die lokale Lawinengefährdung analysieren, über Evakuierung sowie Schliessen von Verkehrswegen und deren Aufhebung entscheiden, angestrebt werden müssen.

Wichtig ist, dass – wie dies im Falle der Unwetterereignisse in den vergangenen Jahren bereits geschehen ist – von den betroffenen Gemeinden und Kantonen Erfahrungsberichte (mit Schilderung von Bewährtem und Mängeln) erstellt und ausgetauscht werden.

Das UVEK hat das Buwal beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Institut für Schnee und Lawinenforschung bis Herbst 1999 einen Bericht über die Lawinenergebnisse 1999 und deren Konsequenzen zu erstellen. In einem Zwischenbericht sind bis Juni 1999 die ersten Analyseergebnisse zu präsentieren.

8. Das BZS hat im August 1995 eine vergleichende Übersicht über Katastrophen und Notlagen in der Schweiz («Katanos») publiziert. Darin werden die Naturgefahren mit denjenigen der Gesellschaft und denjenigen der Technik verglichen.

Massnahmen für ein koordiniertes Vorgehen bei der Abwehr von Naturgefahren sind bereits eingeleitet worden. Um die Vorsorge im Bereich Naturgefahren zu verbessern, hat der Bundesrat mit Beschluss vom 1. Mai 1997 die nationale Plattform Naturgefahren («Planat») eingesetzt. In dieser ausserparlamentarischen Kommission sind der Bund, die Kantone, die Forschung, die Berufsverbände und die Versicherungen vertreten. Damit die Menschen in ihrem Umfeld besser vor Naturgefahren geschützt werden, soll «Planat» dafür sorgen, dass Doppelspurigkeiten bei der Vorsorge vermieden und Synergien besser genutzt werden.

Grundlagen für koordinierte Vorsorgestrategien in den Bereichen der häufigsten Naturgefahren (Hochwasser, Rutschungen, Steinschlag, Felssturz, Lawinen usw.) liegen bereits vor. Die im Jahre 1984 veröffentlichten Richtlinien zur Berücksichtigung der Lawinengefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten sind nun anhand der aktuellen Ereignisse auf ihre Wirksamkeit und Vollständigkeit zu überprüfen.

Ausgelöst durch Erdbebenereignisse in der jüngeren Vergangenheit bildet zurzeit die Überprüfung der Erdbebensicherheit ein Schwergewicht. Es ist vorgesehen, dem Bundesrat noch im laufenden Jahr einen Bericht über die als notwendig erachteten Massnahmen abzuliefern.

9. Kantone und Gemeinden sind aufgefordert, die Erstellung von Gefahrenkarten und/oder deren Vervollständigung mit höchster Priorität anzugehen.

Gemäss Artikel 36 des Waldgesetzes und Artikel 4 der Wasserbauverordnung wird die Erstellung und Überarbeitung von Gefahrenkarten und Gefahrenkatastern in den Kantonen und Gemeinden mit Bundesbeiträgen unterstützt.

10. Bevor über die Übernahme nicht gedeckter Schäden und Sonderbotschaften an das Parlament mit Kreditbegehren entschieden werden kann, ist nun seitens der Kantone vorerst einmal eine Bestandesaufnahme vorzunehmen. Sodann ist zu prüfen, welche Schäden durch private Versicherungen gedeckt sind und in welchem Ausmass Entschädigungen durch den Bund aufgrund bestehender gesetzlicher Grundlagen geleistet werden können. Vorschüsse des Bundes hingegen sind nicht möglich. In Kenntnis des gesamten Schadensausmasses, der Belastungen für die Kantone und der Höhe allfälliger Deckungslücken ist zu prüfen, ob es angebracht ist, dem Parlament eine Sonderbotschaft zu unterbreiten, wie dies im Nachgang zu den Umweltschäden 1993 gemacht worden ist. Bundesseits wird die Koordination dieser Fragen dem UVEK übertragen.

Der Bundesrat hat sich bereits in der dringlichen Interpellation Bloetzer (99.3023) zur Frage der unbürokratischen Hilfeleistung geäussert.

99.1016

**Dringliche Einfache Anfrage Wiederkehr
Atommüllexporte nach Russland**

**Question ordinaire urgente Wiederkehr
Exportation de déchets nucléaires en Russie**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 1. März 1999

Die schweizerische Nuklearindustrie hat Gespräche mit russischen Regierungsstellen im Hinblick auf die «Entsorgung» von Abfällen der schweizerischen AKW in Russland geführt. Gemäss Pressemeldungen soll Russland eine Gesetzesänderung planen, um die Einfuhr radioaktiver Abfälle zu ermöglichen. Angesichts der Tatsache, dass Russland grösste Schwierigkeiten bei der Bewältigung des eigenen Atommülls hat, wirft ein derartiges Projekt viele Fragen ökonomischer, ökologischer und sicherheitspolitischer Art auf. Für die geplante Ausfuhr von Abfällen aus Kernanlagen braucht es eine Bewilligung des Bundes. Ich frage daher den Bundesrat:

1. Hat er Kenntnis von diesen Gesprächen der schweizerischen Energieindustrie? Weiss er, ob solche Gespräche immer noch im Gange sind und welches gegebenenfalls der Stand der Verhandlungen ist?
2. Hat die schweizerische Energieindustrie im Hinblick auf die Erteilung der Ausfuhrbewilligung mit Bundesstellen Kontakt aufgenommen? Wenn ja, mit welchen, und welches war die Stellungnahme der angefragten Stellen?
3. Gemäss Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a der Atomverordnung (AtV) ist das Bundesamt für Energie für die Erteilung von Ausfuhrbewilligungen von radioaktiven Abfällen aus Kernanlagen zuständig. Gemäss Artikel 15 Absatz 2 AtV sind weitere Bundesstellen am Entscheid über «Gesuche von besonderer politischer oder wirtschaftlicher Bedeutung» zu beteiligen. Bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet der Bundesrat. Falls das Bundesamt für Energie über die Verhandlungen informiert wurde, hat es die Koordination mit den anderen relevanten Bundesstellen gesucht? Fällt nach Ansicht des Bundesrates die geplante Endlagerung in Russland unter Artikel 15 Absatz 2 AtV?
4. Hält der Bundesrat unter den gegebenen Umständen die Lagerung von Abfällen aus schweizerischen Kernanlagen in Russland für vertretbar? Würde gegebenenfalls eine Bewilligung erteilt?
5. Die Lagerung in Russland würde bestimmten Kreisen in diesem Land exorbitante Einnahmen verschaffen. Dass auf russischer Seite ein Interesse an einem solchen Vertrag besteht, zeigt sich an der bereits erwähnten geplanten Gesetzesänderung. Der Druck auf die Duma ist entsprechend gross. Wenn ein Vertrag zwischen der schweizerischen Energieindustrie und Russland zustande käme, wäre es für die schweizerischen Behörden aussenpolitisch recht schwierig, eine Ausfuhrbewilligung abzulehnen. Wie beurteilt er die Gefahr, dass durch die «Privatdiplomatie» der Energieindustrie die Schweiz in eine aussenpolitisch schwierige Lage gebracht wird?
6. Wurde er vor den Medienveröffentlichungen über die Verhandlungen der Energieindustrie informiert?
7. Wenn ja, wie hat er reagiert?
8. Wenn nein, wurden überhaupt keine Bundesbehörden informiert, oder wurde die Information von den informierten Bundesstellen nicht nach oben weitergegeben?
9. Falls keine Bundesstellen informiert wurden: Ist er bereit, den entsprechenden Kreisen der Privatwirtschaft deutlich zu erklären, dass er eine solche «Privatdiplomatie» nicht dulden kann, wenn wesentliche Belange der schweizerischen Politik berührt werden?

Antwort des Bundesrates vom 24. März 1999

Dem Bundesrat ist die zentrale Bedeutung einer sicheren Entsorgung der radioaktiven Abfälle bewusst. Die Entsorgungsmöglichkeiten sind sorgfältig zu prüfen. Keineswegs

kann es darum gehen, durch Exporte zweifelhafte Entsorgungswege im Ausland zu finden.

Die einzelnen Fragen beantwortet der Bundesrat wie folgt:

1./6. Der Bundesrat wurde vor den Medienveröffentlichungen nicht über die Durchführung von Gesprächen zwischen der Energieindustrie und russischen Stellen informiert. Nach Auskunft der Betreiber der Kernkraftwerke fanden seit Ende 1998 weitere Kontakte mit russischen Stellen statt. Eine Fortführung der konkreten Gespräche bezüglich der Absichtserklärung erfolgte jedoch nicht.

Von der schweizerischen Energieindustrie wurden keine Kontakte mit Bundesstellen im Hinblick auf die Erteilung einer Ausfuhrbewilligung nach Russland aufgenommen.

3./4. Es liegt kein Gesuch um Erteilung einer Ausfuhrbewilligung nach Russland vor. Aus diesem Grund lässt sich heute weder der Ablauf eines allfälligen Bewilligungsverfahrens festlegen noch eine genauere Beurteilung durchführen, ob die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt werden könnten.

Das Bundesamt für Energie als Bewilligungsbehörde für die Ein-, Aus- und Durchfuhr von radioaktiven Abfällen aus Kernanlagen hat bei der Beurteilung eines Gesuches u. a. die Strahlenschutzvorschriften zu berücksichtigen (Art. 11 Abs. 3 Bst. b AtV). Artikel 25 Absatz 3 des Strahlenschutzgesetzes verlangt, dass die in der Schweiz anfallenden radioaktiven Abfälle grundsätzlich im Inland beseitigt werden müssen. Wann ausnahmsweise eine Ausfuhrbewilligung erteilt werden kann, regelt der Bundesrat in der Strahlenschutzverordnung. Nach Artikel 93 kann eine Ausfuhrbewilligung nur ausnahmsweise erteilt werden, wenn die Garantie besteht, dass im Empfängerstaat genügende Sicherheitsanforderungen eingehalten werden, ein geeignetes, dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechendes Endlager zur Verfügung steht und die Beseitigung im Rahmen einer völkerrechtlichen Vereinbarung erfolgt.

5./9. Es steht den Betreibern der Kernkraftwerke grundsätzlich frei, Absichtserklärungen mit ausländischen Partnern abzuschliessen. Absichtserklärungen oder private Vereinbarungen der Wirtschaft sind für den Bund jedoch in keiner Weise verbindlich. Massgebend für die Beurteilung eines allfälligen Ausfuhrgesuches ist die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften.

7./8. über die konkret angesprochenen Verhandlungen der Energieindustrie mit russischen Stellen waren keine Bundesbehörden informiert. Den Bundesbehörden ist jedoch bekannt, dass die Betreiber der Kernkraftwerke seit Jahren Kontakte mit ausländischen Partnerorganisationen pflegen, in deren Rahmen auch die Möglichkeiten von internationalen oder bilateralen Endlagerprojekten geprüft werden. In diesem Zusammenhang hat sich der Bundesrat schon verschiedentlich zur Frage der Endlagerung von radioaktiven Abfällen im Ausland geäussert.

99.1018

**Dringliche Einfache Anfrage Müller Erich
Problematik des Jahres 2000**

**Question ordinaire urgente Müller Erich
Problématique de l'an 2000**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 2. März 1999

Ich frage den Bundesrat:

1. Ist er sich des Arbeitsaufwandes der Wirtschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmungen (KMU), betreffend des Jahres 2000 bezüglich:

– Anpassungen ihrer Informatiksoftware;
– Abklärungen der Tauglichkeit der bei ihnen eingesetzten Maschinen und Anlagen («embedded chips») bewusst?

2. Ist er bereit, die Wirtschaft, insbesondere die KMU, im laufenden und anfangs des nächsten Jahres von neuen Gesetzen, Verordnungen, Vorschriften, Weisungen usw., welche

die Jahr-2000-Umstellungsarbeiten behindern, zu verschonen und der Verwaltung entsprechende Weisung zu erteilen?
3. Hat er vertretbare bzw. verhältnismässige Vorkehrungen getroffen, um einer Krisensituation bei der nationalen Versorgung in den Bereichen Energie, Verkehr, Gesundheit, Kommunikation vorzubeugen, bzw. bestehen Krisenbekämpfungsszenarien für Notsituationen, sollten diese wider Erwarten und trotz der getroffenen Vorsorge eintreten?

Antwort des Bundesrates vom 24. März 1999

Der Bundesrat hat die Bedeutung des Jahr-2000-Problems frühzeitig erkannt. So hat er bereits im Sommer 1997 eine Aussprache darüber gehalten. Im Frühjahr 1998 hat er dann seine Instrumente in der Form einer Doppelstrategie definiert:

– Als Katalysator ausserhalb der Bundesverwaltung wurde in der Person von Dr. Ulrich Grete ein Jahr-2000-Delegierter ernannt.

– Für die Belange der Bundesverwaltung wurde intern der Jahr-2000-Ausschuss eingesetzt.

Mit diesen Instrumenten ist der Bundesrat jederzeit über die aktuelle Situation orientiert und in der Lage, falls es wider Erwarten notwendig sein sollte, die notwendigen Schritte einzuleiten. Über die Lagebeurteilung mit Stand Ende Januar 1999 wurde die Öffentlichkeit über die Medien am 11. Februar 1999 orientiert.

Der Bund fördert die Lösung des Jahr-2000-Problems; es liegt aber in der Verantwortung aller Betroffenen, sich auf den Datumswechsel vorzubereiten.

1. Der Bundesrat ist sich des Aufwandes der Wirtschaft und der öffentlichen Hand für die Problemlösung sehr wohl bewusst. Gerade auch deshalb hat er den Jahr-2000-Delegierten eingesetzt. Dieser unterstützt die Wirtschaft, die Kantone und die Gemeinden bei der Problemlösung tatkräftig.

Im Zentrum der Aktivitäten des Delegierten stehen 1999 die Gemeinden und Kantone und die logistische Plattform (vor allem Energieversorgung, Telekommunikation, Verkehr, Finanzdienstleistungen, Gesundheitswesen), auf welcher die Grundversorgung der gesamten Volkswirtschaft ruht. Für kleine und hauptsächlich mittlere Unternehmen sowie für die Gemeinden wurden 1998 konkrete Hilfen erschlossen.

Der Delegierte hält ein umfassendes Informationsangebot (in Form eines Leitfadens für die Problemlösung sowie auf Internet: www.millennium.ch) bereit. Der Leitfaden berücksichtigt Informatiksysteme und «embedded chips».

2. Der Bundesrat hält in seinem Jahresziel 9 für 1999 fest:

«Der Bundesrat wird die 1998 eingeleiteten Aktivitäten zur Sicherstellung eines möglichst störungsfreien Jahreswechsels 1999/2000 zielgerichtet weiterführen. Bei Bedarf werden auch rechtzeitig Massnahmen zur Vermeidung grösserer wirtschaftlicher Schwierigkeiten in die Wege geleitet werden. Der Bundesrat wird darauf achten, keine aus der Sicht der Jahr-2000-Problematik kritischen Vorlagen in Kraft zu setzen, welche zusätzliche Anpassungen bedingen.»

Der Bundesrat hat somit frühzeitig die in der zweiten Frage angesprochene Problematik erkannt und seiner Verwaltung die notwendigen Vorgaben gegeben. Die Umsetzung dieses Ziels wird dabei unter Berücksichtigung weiterer politischer Prioritäten erfolgen.

3. Die Sicherstellung der Versorgung ist hauptsächlich Sache der Kantone und Gemeinden sowie der Infrastrukturanbieter. Der Bundesrat ist sich aber durchaus der Verantwortung des Bundes bewusst.

Die Massnahmen des Bundes umfassen vor allem:

– die Sensibilisierung der Kantone und Gemeinden über den Jahr-2000-Delegierten;

– die Überprüfung der vorbereiteten Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung im Hinblick auf ihre Tauglichkeit beim Übergang zum Jahr 2000;

– die Abklärung zusätzlichen Handlungsbedarfs und Vorbereitungen auf mögliche Notfallszenarien durch den Jahr-2000-Delegierten, durch den Jahr-2000-Ausschuss der Bundesverwaltung, durch eine bundesinterne Kontaktgruppe und in Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Stellen der Kantone.

Zusammen mit dem Jahr-2000-Delegierten erfolgt eine periodische Lagebeurteilung. Die Vorkehrungen beruhen auf diesen Lagebeurteilungen. Damit wird sichergestellt, dass es sich um vertretbare und verhältnismässige Massnahmen handelt.

109. Jahrgang des Amtlichen Bulletins

Herausgeber:

Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung
Parlamentsdienste
3003 Bern
Tel. 031/322 99 82
Fax 031/322 99 33
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

Chefredaktor: Dr. phil. François Comment

Druck: Vogt-Schild AG, 4501 Solothurn

Vertrieb und Abonnemente:

EDMZ, 3000 Bern
Tel. 031/322 39 51
Fax 031/992 00 23

Preise gedruckte Fassung (inkl. MWSt):

Einzelnummer Nationalrat	Fr. 24.–
Jahresabonnement Schweiz (Nationalrat und Ständerat)	Fr. 95.–
Jahresabonnement Ausland	Fr. 103.–

CD-ROM-Fassung:

Vertrieb und Abonnemente: EDMZ

Internet-Homepage: <http://www.parlament.ch>

ISSN 1421-3974

109^e année du Bulletin officiel

Editeur:

Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
Services du Parlement
3003 Berne
Tél. 031/322 99 82
Fax 031/322 99 33
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

Rédacteur en chef: François Comment, dr ès lettres

Impression: Vogt-Schild SA, 4501 Soleure

Distribution et abonnements:

OCFIM, 3000 Berne
Tél. 031/322 39 51
Fax 031/992 00 23

Prix version imprimée (TVA incl.):

Numéro isolé Conseil national	fr. 24.–
Abonnement annuel pour la Suisse (Conseil national et Conseil des Etats)	fr. 95.–
Abonnement annuel pour l'étranger	fr. 103.–

Version CD-ROM:

Distribution et abonnements: OCFIM

Site Internet: <http://www.parlement.ch>

ISSN 1421-3974