



04.063

**Bilaterale Abkommen II.  
Genehmigung****Accords bilatéraux II.  
Approbation***Fortsetzung – Suite*

## CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.11.04 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.12.04 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.12.04 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.12.04 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.04 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.12.04 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.12.04 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.04 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.12.04 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.12.04 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.12.04 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**7. Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz einerseits und der EG und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Betrugsbekämpfung  
7. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE et ses Etats membres sur la lutte contre la fraude**

**Marty Dick** (RL, TI), pour la commission: On l'a déjà dit et on le dira encore: le jugement que l'on porte sur chacun de ces accords ne saurait faire perdre de vue le résultat de la négociation dans son ensemble. Le bilan – cela aussi a été souligné – est certainement positif et d'une importance indiscutable pour l'avenir de l'économie de notre pays et par conséquent pour le bien-être de nos concitoyens.

L'accord pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des contractants a constitué l'un des obstacles les plus ardues pour nos négociateurs et a été l'objet de controverses entre les parties presque jusqu'au moment de la signature. Cela n'est pas étonnant, puisqu'en ce domaine, c'est l'Union européenne qui est demandeuse et que la matière traitée était susceptible d'anéantir, voire de restreindre la portée du principe de la confidentialité des rapports entre la banque et ses clients. A mon avis, le terme de "secret bancaire" devrait d'une façon générale être évité dans notre langage, car il a une connotation négative et la notion qu'il suggère ne correspond pas à la réalité. On peut aujourd'hui affirmer que les objectifs fixés dans le mandat de négociation ont été atteints et notre commission ne peut qu'exprimer sa satisfaction pour l'excellent travail de nos négociateurs et dire qu'elle l'apprécie vivement.

Comme vous le savez, notre pays a été souvent vivement critiqué pour son absence de coopération en matière d'assistance judiciaire administrative pour les cas de fraude concernant les taxes douanières et autres impôts indirects de nos voisins et d'autres Etats européens. L'exemple qui, depuis très longtemps, a donné lieu aux plus vives récriminations à notre encontre est bien entendu celui lié à la contrebande de cigarettes qui a atteint des dimensions jamais bien définies ni chiffrées, mais certainement considérables. Considéré tout d'abord avec une certaine sympathie, pour ne pas dire avec une sympathie certaine, ce genre de trafic est progressivement devenu encombrant pour nous et nous nous sommes sentis de plus en plus mal à l'aise.

La nouveauté essentielle de cet accord réside indiscutablement dans le fait que la Suisse s'engage désormais à prêter assistance aux pays de l'Union européenne dans le cadre de procédures administratives et pénales concernant des infractions qui portent atteinte aux taxes, impôts indirects, ainsi qu'au domaine des subventions et des marchés publics. Cette assistance inclut, et cela est la véritable nouveauté, les instruments et notamment les moyens contraignants prévus par notre ordre juridique, tels que la perquisition et la saisie. En



d'autres termes, nous allons appliquer dans ces cas les règles déjà valables dans notre ordre juridique national. Cet engagement était auparavant limité aux cas relevant du droit pénal classique et, dans le domaine des infractions fiscales, seulement aux cas constituant une escroquerie fiscale.

Cette assistance concerne – cela doit être bien souligné – la fiscalité indirecte et non pas les impôts directs. Cette distinction est importante, car elle permet en fait de sauvegarder le principe de confidentialité des rapports entre la banque et ses clients. Les informations ainsi livrées ne pourront pas être utilisées pour la poursuite d'infractions qui relèveraient du domaine des impôts directs. Le principe de la spécialité est expressément consacré dans l'accord, un principe par ailleurs déjà appliqué dans d'autres domaines de l'assistance judiciaire.

L'assistance sera également assurée en matière de blanchiment de sommes d'argent provenant d'actes frauduleux couverts par l'accord – donc dans le domaine des fraudes en matière de fiscalité indirecte et dans celui des subventions –, dans la mesure toutefois où ces actes sont punis dans les deux Etats contractants d'une peine privative de liberté pouvant aller au-delà du maximum de six mois de privation de liberté. Cela inclut – comme c'est expressément indiqué dans une déclaration commune des parties contractantes – la fraude fiscale et la contrebande par métier selon le droit suisse.

Il est important de souligner, me semble-t-il, que la notion de blanchiment, telle qu'elle est définie dans notre Code pénal, n'est absolument pas modifiée. Il importe aussi de signaler – et cela aussi a été souligné au cours de ces débats – que l'accord ne comporte pas d'obligation supplémentaire pour les intermédiaires financiers. D'autre part, les informations que notre pays livre à la partie contractante ne peuvent être utilisées pour des procédures à l'encontre des personnes résidant en Suisse, notamment donc des intermédiaires financiers, dans la mesure où ceux-ci n'ont agi qu'en Suisse. Il me paraît également utile de signaler que l'accord n'est pas applicable pour n'importe quel genre de cas. En effet, son application n'est possible que si l'infraction atteint une certaine importance. L'impôt présumé soustrait doit ainsi atteindre au moins 25 000 euros, ou la valeur de la marchandise exportée ou importée doit être supérieure à 100 000 euros.

L'accord consacre en outre expressément le principe de la proportionnalité. La surveillance de comptes bancaires,

**AB 2004 S 712 / BO 2004 E 712**

sujet également délicat, est possible dans des cas particuliers, mais en aucun cas d'une façon systématique. En fait, cette surveillance en Suisse, sur requête d'un autre Etat contractant, n'est possible que dans la mesure de ce qui est autorisé en vertu de la procédure pénale suisse pour des cas analogues qui se seraient passés dans notre pays. L'accord s'applique seulement aux infractions commises au moins six mois après la signature, ce qui signifie que les capitaux provenant des actes illégaux que nous avons décrits, commis avant le 26 avril 2005, seront protégés contre toute requête d'assistance. Cette clause est le résultat d'un véritable acte de bravoure de la part de nos négociateurs, vu que les accords d'assistance s'appliquent en règle générale à toutes les infractions, même à celles commises dans le passé.

Nous avons certes dû faire des concessions, cela est dans la nature même de négociations dans le cadre desquelles nous étions nous-mêmes demandeurs, et nous avons obtenu des avantages importants. Le principe de la double incrimination subit ainsi quelques exceptions, mais n'oublions pas que la pression internationale est aujourd'hui très forte pour que l'on collabore dans le cadre de fraudes aux dépens d'intérêts financiers d'autres Etats démocratiques. D'autre part, disons-le clairement, de telles fraudes ne sont pas défendables d'un point de vue éthique.

Si nous souscrivons à cet accord, l'image de notre pays sera sensiblement améliorée. Il est d'ailleurs dans notre intérêt que certains trafics de contrebande n'aient pas lieu dans notre pays, car leur caractère trouble est souvent lié à d'autres activités criminelles dangereuses telles que les trafics de drogue et d'armes ou le financement du terrorisme. La Suisse a souvent été mentionnée comme étant une des causes principales de ces trafics, ce qui est en réalité faux. Avec la conclusion de cet accord, notre pays ne pourra plus servir d'alibi à d'autres pays qui ont par trop profité de notre passivité dans ce domaine.

Les associations économiques de notre pays ont suivi avec une certaine appréhension le déroulement de ces négociations. Elles sont aujourd'hui satisfaites du résultat. Dans un document distribué par Economiesuisse ces derniers jours, on peut lire les propos du président d'une de nos grandes banques actives au niveau international: "L'accord sur la lutte contre la fraude renforce la coopération internationale. Cette coopération étroite avec l'Union européenne, le principal partenaire économique de la Suisse, est essentielle pour notre pays." Quant au président de l'Association suisse des banquiers, il estime que: "L'accord sur la lutte antifraude se traduit par une extension ponctuelle de l'entraide administrative et judiciaire. La Suisse accorde aux pays de l'Union européenne ce qu'elle applique sur son territoire." Le principe de la confidentialité des rapports entre



la banque et ses clients n'est donc pas remis en cause. D'ailleurs, la même Association suisse des banquiers affirme: "Avec Schengen, une protection supplémentaire est reconnue au secret bancaire suisse dans une convention internationale. La sécurité de notre place financière s'en trouve renforcée." Ces jugements illustrent, je crois, l'excellent travail de nos négociateurs.

Sans aucune opposition, votre commission vous invite à entrer en matière et à adopter l'arrêté relatif à cet accord.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Einleitend möchte ich Herrn Dick Marty für die wohlwollende Aufnahme und Kommentierung des Betrugsbekämpfungsabkommens danken. Er hat die wesentlichen Elemente aufgezählt. Ich möchte mir dennoch gestatten, ein paar Erläuterungen abzugeben – zum Teil auch, wie man so sagt, zuhanden der Materialien. Ich gliedere meine Ausführungen so, dass ich kurz auf den Verhandlungsverlauf zu sprechen komme, dann werde ich die wesentlichen Neuerungen und Besonderheiten in Erinnerung rufen, mich zu den Rechtsmitteln äussern und ein Wort zum Fragenkatalog der WAK und von Herrn David anbringen; dann werde ich zu den Auswirkungen des Abkommens kommen. Ich werde etwa fünfzehn Minuten Ihrer Zeit beanspruchen.

Ich beginne mit der Ausgangslage; sie reicht weit über die heute diskutierte Abkommenssituation hinaus. Es begann nämlich eigentlich mit der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens der Schweiz mit der EG im Jahre 1972. Im Rahmen dieses Abkommens wurde 1997 ein Zusatzprotokoll über gegenseitige Amtshilfe in Zollsachen unterzeichnet. Die auf dieses Zusatzprotokoll gestützte Zusammenarbeit hat jedoch offensichtlich vor allem bei der EU nicht den Erwartungen entsprochen.

Entgegen diesen Erwartungen vollzieht die Schweiz im Rahmen der Amtshilfe eben keine Zwangsmassnahmen. Die EU verlangt jetzt, dass diese Rechtslücke im Bereich der Betrugsbekämpfung geschlossen werde. Sie basiert in erster Linie auch auf den von Herrn Marty erwähnten Tatbeständen des organisierten Schmuggels, die besonders in den Neunzigerjahren ein enormes Ausmass annahmen und in einem finanziellen Schaden von mehreren Milliarden Euro pro Jahr für die Gemeinschaft gipfelten.

Im Jahr 2000 hat der Ministerrat der EU deshalb ein Mandat zuhanden der Kommission verabschiedet. Dieses Mandat verlangt ein Kooperationsabkommen zur Bekämpfung des Betruges und anderer Straftaten zum Schaden der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ihrer Mitgliedstaaten und der Schweiz. Der Bundesrat hat ein Jahr später, im Jahr 2001, ebenfalls ein Verhandlungsmandat verabschiedet, und damit war die Basis zur Aushandlung des jetzt vorliegenden Abkommens gelegt. Die Schweiz verhandelte also auf Begehren der EU. Die angestrebte Zusammenarbeit erstreckte sich aber von Anfang an nicht nur auf den Zigarettenschmuggel, sondern auf alle vorstellbaren Fälle von Verstössen gegen die finanziellen Interessen der Vertragsparteien – beider Vertragsparteien, notabene – im Bereich der indirekten Steuern. Das Prinzip der doppelten Strafbarkeit als Voraussetzung zur Ergreifung von Zwangsmassnahmen sowie auch Fragen im Zusammenhang mit der Geldwäscherei blieben in diesen Verhandlungen bis zum Schluss kontrovers. Eine Einigung hat man eigentlich dann erst beim Gipfeltreffen zwischen der Schweiz und der EU am 19. Mai 2004 in Brüssel erzielt.

Beim Betrugsbekämpfungsabkommen handelt es sich um ein gemischtes Abkommen zwischen der Schweiz einerseits und der EU und ihren Mitgliedstaaten andererseits. Dieses Abkommen regelt im Wesentlichen – das kann man zusammengefasst so sagen – die Amts- und Rechtshilfe. Es ist im Oktober dieses Jahres in Luxemburg unterzeichnet worden. So viel zu den Verhandlungen.

Nun komme ich zu den wesentlichen Neuerungen; ich möchte deren fünf in den Vordergrund stellen:

1. In erster Linie verpflichtet sich die Schweiz grundsätzlich – das ist das grundlegend Neue – zur Leistung von Amts- und Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern.
2. Den Behörden der EU und den Behörden ihrer Mitgliedstaaten stellt die Schweiz die gleichen Instrumente zur Verfügung, über die sie im Rahmen schweizerischer Verfahren und somit aufgrund schweizerischer Gesetze heute auch verfügt. Man spricht hier von der sogenannten Inländerbehandlung.
3. Zwangsmassnahmen sind neu auch im Bereich der Amtshilfe möglich. Das war bisher nicht so. Voraussetzung für den Vollzug einer Durchsuchung von Räumen und einer Beschlagnahmung von Akten ist dabei nicht mehr ein Abgabebetrag. Neu genügt als Voraussetzung schon die Hinterziehung eines erheblichen Abgabebetrages, und dieser Betrag wird im Abkommen definiert. Bedingung ist sodann, dass ein Durchsuchungsbefehl vorliegt. Grundsätzlich müssen also die gleichen Voraussetzungen erfüllt sein wie bei der Rechtshilfe. Mit anderen Worten: Die Rechtshilfe darf nicht durch die Amtshilfe umgangen werden.
4. Die Vertragsparteien leisten dann Rechtshilfe im Fall von Geldwäscherei, wenn die Vermögenswerte aus einem Abgabebetrag oder aus einem gewerbsmässigen Schmuggel stammen. Neu ist sodann, dass sich die Schweiz und die EU mit ihren Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Einforderung von rechtskräftig festgesetzten



Abgaben helfen. Das ist also auch hier zum Nutzen der Schweiz. Neu ist sodann, dass

AB 2004 S 713 / BO 2004 E 713

ausländische Bedienstete unter bestimmten Voraussetzungen das Recht erhalten, beim Vollzug des Amts- oder Rechtshilfeersuchens vor Ort anwesend zu sein. Die Ermittlungen werden jedoch stets von den inländischen Bediensteten und von schweizerischen Behörden geführt.

5. Schliesslich ist neu, dass das Abkommen nur auf Delikte anwendbar ist, welche mindestens sechs Monate nach Unterzeichnung des Abkommens begangen werden, das heisst nach dem 26. April 2005. Eine vorläufige Anwendung ist nicht vorgesehen. Herr Marty hat auf diesen Tatbestand hingewiesen.

Ich möchte in einem nächsten Teil der Ausführungen einige Besonderheiten dieses Betrugsbekämpfungsabkommens herausstreichen. Ziel des Abkommens ist ja eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Delikten im Bereich der indirekten Steuern. Bei den indirekten Steuern handelt es sich bekanntlich um Mehrwertsteuern, Zollabgaben und Verbrauchssteuern. Dann aber geht es auch um die Zweckentfremdung von Subventionen: Man vergisst gelegentlich etwa, dass unrechtmässig erschlichene Subventionen auch als Betrugstatbestand gelten. Es geht ferner um Delikte im öffentlichen Beschaffungswesen. Das Abkommen führt somit zu einem Ausbau der Amts- und Rechtshilfe bei indirekten Steuern – und ich pflege immer sogleich anzufügen: nicht bei direkten Steuern. Die Schweiz leistet bekanntlich heute schon Rechtshilfe bei Delikten, die nach Schweizer Recht als Abgabebetrug qualifiziert werden. Das ist nichts Neues. Ebenso gewährt unser Land bei der Nachprüfung des Ursprungs von zum Präferenzansatz eingeführten Waren schon seit mehr als dreissig Jahren Amtshilfe im Zollbereich.

Die bestehende Amtshilfe wird nun punktuell ausgebaut. Neu wird die Schweiz im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe also im Bereich der indirekten Steuern der EU die gleichen Instrumente gewähren, wie sie in einem schweizerischen Verfahren zur Anwendung kommen. Für den Vollzug von Zwangsmassnahmen wie zum Beispiel Hausdurchsuchungen oder die Beschlagnahmung von Akten gelten drei Voraussetzungen: Bei der Amtshilfe muss ein Untersuchungsbefehl der zuständigen Behörde da sein bzw. bei der Rechtshilfe ein Rechtshilfeersuchen, die Deliktsumme muss mehr als 25 000 Euro betragen, oder der Wert der unerlaubt ein- oder ausgeführten Waren muss mindestens 100 000 Euro betragen.

Zwangsmassnahmen werden also auf schwere Hinterziehungsdelikte ausgedehnt. Der Ausdruck "Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen" beinhaltet auch Schmuggel, Korruption und Geldwäscherei. Die Zusammenarbeit bei der Geldwäscherei setzt aber voraus, dass aus Vortaten ein Delikt vorliegen muss, das von beiden Vertragsparteien mit einer Freiheitsstrafe von mehr als 6 Monaten geahndet wird. Dabei ist es wichtig, beizufügen, dass der Geldwäschereibegriff nach Artikel 305bis des Schweizerischen Strafgesetzbuches unverändert bleibt.

Noch ein Wort zu den Finanzintermediären. Die schweizerischen Finanzintermediäre brauchen keine Bedenken zu haben:

1. Es ergibt sich für sie keine neue Meldepflicht. Das Entgegennehmen von Geldern, die von einer Hinterziehung von Abgaben herrühren könnten, stellt mithin keinen Verstoss gegen die von der Eidgenössischen Bankkommission verlangte Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung dar.
2. Ebenso wenig ist also das Entgegennehmen solcher Gelder als solches eine Transaktion mit erhöhtem Risiko im Sinne von Artikel 7 der EBK-Geldwäschereiverordnung.
3. Die Finanzintermediäre machen sich auch nicht im Sinne von Artikel 100quater des Schweizerischen Strafgesetzbuches strafbar, wenn sie organisatorische Vorkehrungen gegen die Geldwäscherei nach EU-Recht unterlassen.
4. Geldwäscherei-Informationen dürfen nicht gegen in der Schweiz tätige Finanzintermediäre verwendet werden, falls diese nur in der Schweiz gehandelt haben. Dies ergibt sich aus der gemeinsamen Erklärung über die Geldwäscherei in der Schlussakte des Abkommens.

Sind die Voraussetzungen für den Vollzug von Zwangsmassnahmen erfüllt, werden auf entsprechendes Ersuchen hin auch Informationen betreffend Bankkonten und Finanztransaktionen geliefert. Dies entspricht – entgegen dem, was man auf den ersten Blick annehmen könnte – keiner fundamentalen Neuerung. Es werden nämlich heute schon auf Ersuchen Belege von Kontobewegungen, die in der Vergangenheit stattgefunden haben, herausgegeben. In bestimmten Ausnahmefällen hat nun eine in der EU zuständige Behörde das Recht, für einen genau definierten Zeitraum die Überwachung von Bankkonten zu verlangen. Dieser Eingriff in die Privatsphäre des Delinquenten wird aber in verschiedener Hinsicht eingeschränkt.

Erstens handelt es sich beim relevanten Artikel 31 des Abkommens um eine fakultative Norm. Der ersuchte Staat, also die Schweiz, ist nicht verpflichtet, eine solche Massnahme anzuordnen. Zweitens hat die Überwachung aufgrund der Rechtsgrundlage des ersuchten Staates zu erfolgen. Die Schweiz wird aber eine solche



Massnahme nur dann in Erwägung ziehen, wenn eine derartige Kontenüberwachung gemäss Schweizer Recht nicht ausgeschlossen ist. Die Entscheidung wird in jedem Fall von der Schweizer Behörde und im Einzelfall getroffen, und sie ist auch in jedem Fall mit Rechtsmitteln anfechtbar. Umgekehrt kann auch die Schweiz, in diesem Fall als ersuchende Vertragspartei gegenüber anderen Ländern, von den EU-Behörden Kontoinformationen anfordern. Bei Zigarettenschmuggel zur Terrorismusfinanzierung wäre eine solche Massnahme beispielsweise durchaus einmal angezeigt. Die heute geltende, sehr zurückhaltende Praxis bleibt aber bestehen. Sie soll auch in Zukunft nicht infrage gestellt werden.

Die Parteien haben dafür zu sorgen, dass die involvierten Finanzinstitute für den Zeitraum, der nötig ist, den sie brauchen, um das ganze Untersuchungsergebnis nicht zu gefährden, weder die betroffenen Personen noch Drittpersonen von den Massnahmen oder von der Existenz einer Untersuchung in Kenntnis setzen. Diese Vorschrift soll dazu dienen, die Kollusionsgefahr zu vermeiden und die Wirksamkeit der angeordneten Massnahme nicht zu gefährden. Sie darf jedoch natürlich nicht zur Aushöhlung des Rechtsschutzes der betroffenen Personen führen. Deshalb wird die Schweiz als ersuchter Staat die bei der Erledigung des Ersuchens erhobenen Unterlagen und Informationen der Vertragspartei natürlich erst dann übergeben, wenn die Schlussverfügung, die sich über Gewährung und Umfang der Rechtshilfe ausspricht, in Rechtskraft erwachsen ist. Dann hatte nämlich die betroffene Person gegebenenfalls die Möglichkeit, die Zulässigkeit der getroffenen Massnahme auch gerichtlich beurteilen zu lassen.

Zum Abschnitt Rechtsmittel: Gegen die Übermittlung von Informationen und Dokumenten, die im Rahmen der Amts- oder Rechtshilfe erhoben wurden, steht den Betroffenen mindestens ein Rechtsmittel mit Suspensivwirkung zu. Im Rahmen der Amtshilfe richtet sich das Beschwerdeverfahren nach den einschlägigen Vorschriften des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren. Es ist in den Artikeln 44f. dieses Gesetzes bzw. nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht geregelt, dort in den Artikeln 26f. Beschwerden gegen Verfügungen der ausführenden Bundesbehörde, mit der das Rechtshilfeverfahren vereinbart wird, unterliegen zusammen mit den vorangegangenen Zwischenverfügungen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht; diese ist bekanntlich im Rechtshilfegesetz, dem IRSG, geregelt.

Zum Spezialitätsprinzip: Die erhaltenen Informationen dürfen nur für Zwecke verwendet werden, die unter den Anwendungsbereich dieses Abkommens fallen. Das Spezialitätsprinzip gewährleistet nämlich, dass die Amts- und Rechtshilfe nur im Bereich indirekter Steuern Anwendung findet und eben – das muss man erneut unterstreichen – keine Auswirkungen auf das Bankgeheimnis im Bereich der direkten Steuern hat. Eine Verletzung dieses Prinzips durch die EU würde zur Einberufung des Gemischten Ausschusses führen. Würden die Verletzungen dann gleichwohl fortgesetzt, dann hätte dies die Verweigerung weiterer Auskünfte auf unserer Seite oder allenfalls sogar die Kündigung des Abkommens zur Folge.

**AB 2004 S 714 / BO 2004 E 714**

Zum Fragenkatalog, der uns vonseiten Ihrer WAK und ihres Präsidenten, Herrn David, vorliegt. Ich finde diesen Fragenkatalog sehr verdienstvoll. Er zeigt nämlich, in welchen Detaillierungsgraden man sich bewegen wird, wenn sich die Praxis dieses Betrugsbekämpfungsabkommens einmal einstellen wird. Der Bundesrat hat den Fragenkatalog schriftlich beantwortet. Ich habe anhand des Amtlichen Bulletins festgestellt, dass in der Eintretensdebatte von Herrn Bundespräsident Deiss ein grosser Teil der Fragen zusätzlich kommentiert worden ist und dass sich auch Herr David entsprechend geäussert hat. Ich gestatte mir, auf das Dokument, das Ihnen zu diesem Eintretensvotum vorliegt, zu verweisen und es nicht im Detail zu wiederholen. Selbstverständlich wäre ich aber bereit, in der Beratung auf weiterführende Fragen einzugehen.

Es stellt sich natürlich – dies als Einschub – immer wieder die Frage, was das schweizerische Bankgeheimnis eigentlich ist. In den Dreissigerjahren des letzten Jahrhunderts, als man es in das Bankengesetz integrierte, bedeutete es das Bestehen einer Beziehung zwischen der Bank und ihren Kunden. Diese Beziehung war geschützt und ist noch heute geschützt. Das Anliegen bestand und besteht in erster Linie darin, die Privatsphäre des Individuums zu schützen. Dies ist vor allem ein gesellschaftspolitisches Anliegen, und es wird als solches auch heute noch von einer grossen Mehrheit der Bevölkerung getragen.

Mit dem Bankgeschäft hat sich aber natürlich auch der Charakter des Bankgeheimnisses verändert. Die Entwicklung des Bankgeschäftes war namentlich in den letzten Jahren rasant. Die Banken haben Segmentierungen und Spezialisierungen, aber auch eine Vernetzung von Produkten vorgenommen. Ich nenne Ihnen nur die Stichworte: Es gibt heute das Equity Banking, das Private Banking, das Asset Banking, das Allfinanzgeschäft. Je nach Produkt können eben Dienstleistungen und Transaktionen der unterschiedlichsten Natur zusammenfliessen. Viele davon werden vom Steuersystem erfasst und können sich dann auf die direkte oder die indirekte Besteuerung auswirken. Es liegt aber natürlich vor allem auch an den Banken selber, dass sie Produkte nach den Vorschriften des Bankgeheimnisses gestalten und dass sie ihre Kunden eben auch entsprechend beraten.



Diesen Einschub gestattete ich mir in Anlehnung an den Fragebogen von Herrn David.

Ein letztes "Kapitel" zu den Auswirkungen dieses Abkommens: Die Verbesserung der Kooperation zur Bekämpfung von Widerhandlungen bei indirekten Steuern, bei Subventionsbetrug und Unregelmässigkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen bringt nach unserer Einschätzung Vorteile für alle Vertragsparteien. Das hat auch Herr Marty in seinem Eintretensvotum gesagt. Der Schweiz dient das Abkommen zum Erhalt des guten Rufes ihres Finanzplatzes. Gewerbmässige Schmuggler können unser Land künftig nicht mehr für ihre Zwecke missbrauchen. Bei den Verhandlungen wurde im Zusammenhang mit dem Vollzug von Zwangsmassnahmen auch die Frage des Bankgeheimnisses diskutiert. Dabei ist festzuhalten, dass die Schweiz bei Abgabebetrug schon heute für ausländische Behörden Zwangsmassnahmen im Rahmen der Rechtshilfe vorsieht. Mit dem Abkommen über die Betrugsbekämpfung wird diese Zusammenarbeit vertieft, und zwar so, dass der Kern des Bankgeheimnisses nicht preisgegeben wird.

Der Schutz der Privatsphäre ist nicht nur für den Finanzplatz, sondern für die gesamte Volkswirtschaft von Bedeutung. Die Schweiz hat in den vergangenen 15 Jahren durch den konsequenten Ausbau einer strengen Gesetzgebung gegen jegliche Form der Finanzkriminalität bewiesen, dass sie die Integrität ihres Finanzplatzes ernst nimmt. Unser Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei gehört weltweit zu den effizientesten Dispositiven. Negative Auswirkungen auf den Finanzplatz sind durch das Abkommen nicht zu befürchten. Vielmehr ist doch davon auszugehen, dass der Schweizer Finanzplatz durch eine derart intensiviertere Kooperationsbereitschaft langfristig eher abgesichert und gestärkt wird. Denn der Druck seitens der internationalen Staatengemeinschaft – insbesondere der OECD und der EU – auf unser Land wird in diesem Zusammenhang nicht nachlassen.

Mit dem Abschluss des Dossiers über die Betrugsbekämpfung ist es aber doch gelungen, eine gute Einigung über eine Reihe offener Fragen bezüglich der Betrugsbekämpfung zu erzielen. Mit Blick auf den Finanzplatz kann man sagen, dass das Bankgeheimnis bei den direkten Steuern gewahrt ist und dass ein wesentliches Verhandlungsziel erreicht werden konnte.

Der Bundesrat beantragt Ihnen, dem Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG und ihren Mitgliedstaaten über die Betrugsbekämpfung zuzustimmen.

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

*Detailberatung – Discussion par article*

### **Titel und Ingress, Art. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

### **Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 39 Stimmen

(Einstimmigkeit)

## **8. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Zinsbesteuerung**

### **8. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la fiscalité de l'épargne et des modifications législatives qui en découlent**

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Die Richtlinie der EU über die Zinsbesteuerung sieht vor, dass zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten ein automatischer Informationsaustausch über Zinserträge stattfindet. Die im Land Y erzielten Zinserträge werden somit dem Land X mitgeteilt, damit dieses die eigenen, nationalen Steuersätze anwenden kann. Die Ausnahme machen die drei Länder Österreich, Luxemburg und



Belgien. Diese Länder führen anstelle des automatischen Informationsaustausches einen Steuerrückbehalt ein. Auf diese Weise wird in diesen Staaten das Bankgeheimnis gewahrt. Die EU befürchtete, dass die Einführung einer Zinsbesteuerung, die nur auf ihr Gebiet beschränkt ist, zu einem steuerlich bedingten Kapitalabfluss aus dem EU-Raum führen würde. Deshalb beschloss sie, die Drittstaaten Schweiz, Andorra, Monaco, Liechtenstein, San Marino und die USA sowie die abhängigen und assoziierten Gebiete des Vereinigten Königreichs und der Niederlande in ihr System einzubinden.

Sie werden sich noch erinnern: Was mit dem geforderten Informationsaustausch unverblümt als Angriff auf unser Bankgeheimnis daherkam und bei uns heftige Reaktionen auslöste, konnte abgewendet werden. Zentral war im Verlauf der Verhandlungen, dass die Schweiz zur Vornahme eines EU-Steuerrückbehaltes bei den auf ihrem Territorium gelegenen Zahlstellen bereit war. Zur Erreichung der heutigen Lösung waren dann verschiedene Verhandlungsrunden nötig.

Die wichtigsten Bestimmungen des Abkommens sind folgende: Es wird ein Steuerrückbehalt für alle Zinszahlungen eingeführt, die eine auf dem Gebiet der Schweiz gelegene Zahlstelle an eine natürliche Person mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-Land leistet – Dividenden oder Zinserträge von juristischen Personen sind von diesem Steuerrückbehalt nicht betroffen. Der Abzug erfolgt durch die Zahlstellen; das

**AB 2004 S 715 / BO 2004 E 715**

sind Schweizer Banken, Vermögensverwalter und andere, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit Vermögenswerte Dritter verwalten. Der Steuersatz läuft konisch ein: In den ersten drei Jahren beträgt er 15 Prozent, in den drei folgenden Jahren 20 Prozent und nach dem sechsten Jahr dann 35 Prozent. Der Ertrag des Steuerrückbehaltes fällt zu 75 Prozent an den jeweiligen Mitgliedstaat der EU, die restlichen 25 Prozent behält die Schweiz. Die Kantone erhalten vom schweizerischen Betreffnis, ähnlich wie bei der Verrechnungssteuer, 10 Prozent.

Der Zinsempfänger kann zwischen einem Steuerrückbehalt und einer Meldung seiner Zinserträge wählen. Die Zahlstelle würde auf ausdrückliche Instruktion hin die Zinszahlung über die Eidgenössische Steuerverwaltung an die Steuerbehörde des Landes leiten, in dem der Zinsempfänger wohnhaft ist. Die Schweiz verpflichtet sich, bei Steuerbetrug oder sinngemäss gleich schweren Delikten den EU-Mitgliedstaaten auf Verlangen Amtshilfe zu leisten, sofern es um Zinszahlungen geht, die in den Anwendungsbereich des Abkommens fallen. Dabei legen wir Wert darauf, dass diese Begriffe – Steuerbetrug, gleich schwere Delikte – in zukünftigen Verhandlungen mit der EU sehr restriktiv ausgelegt werden. Die Terminologie sollte sich dem Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland als Modell angleichen.

Mit Inkrafttreten des Abkommens wird die Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen in der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten abgeschafft. Dabei gelten im Prinzip dieselben Bedingungen wie zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Zwischen der Schweiz und Spanien tritt diese Regelung erst in Kraft, wenn das bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen in Bezug auf die Frage der Amtshilfe auf Verlangen überarbeitet worden ist.

Zur Revision des Abkommens: Es ist vorgesehen, dass die Schweiz und die EU gemeinsam über eine eventuelle Revision dieses Abkommens diskutieren werden, wenn genügend Erfahrungen mit dem Steuerrückbehalt vorliegen. Man mag hier etwas Misstrauen orten, aber dies wird ja nicht vor 2011 möglich sein, da eben erst dann der volle Steuersatz von 35 Prozent erhoben werden wird. Ebenso ist hier die Entwicklung auf internationaler Ebene zu verfolgen. Die EU hat sich in einem Memorandum of Understanding verpflichtet, mit weiteren Drittstaaten mit wichtigen Finanzplätzen gleichwertige Massnahmen zu diskutieren.

Als Zieldatum für das Inkrafttreten wurde der 1. Juli 2005 festgelegt. Die Anwendung des Abkommens kann ausgesetzt werden, wenn die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie auf der Grundlage des EU-Rechtes ihre Anwendbarkeit verlieren sollte oder wenn ein Mitgliedstaat die gleichwertigen Massnahmen nicht mehr anwendet. Das Abkommen ist auf zwölf Monate kündbar. Dies sind also die wichtigsten Bestimmungen dieses Abkommens.

Interessant ist allerdings, was nicht in den Geltungsbereich dieses Abkommens fällt: Da ist einmal die Beschränkung auf die Zinszahlungen an natürliche Personen, die Ausnahmebestimmung für früher ausgegebene, umlauffähige Schuldtitel, die "grandfathered bonds", die Ausnahmebestimmungen für thesaurierende Anlagefonds; da ist die Nichterfassung von derivativen Finanzprodukten und schliesslich der Nichteinbezug von gegenwärtig wichtigen anderen Finanzplätzen in dasselbe System. Das sind Finanzplätze wie Hongkong und Singapur, die natürlich keinen Grund sehen, sich diesen Vorstellungen in absehbarer Zeit zu beugen. Der Wettbewerb der Finanzplätze, notabene auch der europäischen, wird also weitergehen können.

Die Vertreter des Finanzplatzes stehen hinter dieser Lösung. Der Nutzen ist höher als der dahinter stehende Aufwand. Das steuerliche Bankgeheimnis bleibt gewahrt, und die Aufhebung der Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren von verbundenen Unternehmen in der Schweiz und



in den EU-Mitgliedstaaten erhöht die Attraktivität der Schweiz für internationale Unternehmen. Politisch wird mit dem Abkommen ein Schlusstrich in einem Bereich gezogen, der seit vielen Jahren weit oben auf der Prioritätenliste des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister der EU und der Kommission steht. Mit dem Abkommen ist die Schweiz der EU entgegengekommen und hat gleichzeitig die durch das steuerliche Bankgeheimnis gesetzten Schranken der Kooperation abgesteckt. Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig Eintreten und Zustimmung.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Sie haben über einen Bundesbeschluss zu befinden, der eigentlich aus drei Rechtsetzungsgegenständen besteht. Einerseits handelt es sich um das Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 26. Oktober 2004; zweitens gibt es ein Abkommen zwischen der Schweiz und der EG in der Form eines Notenwechsels über den Zeitpunkt der Anwendung dieses Zinsbesteuerungsabkommens, ebenfalls vom Oktober 2004; und dann gibt es das Bundesgesetz zum Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft, das wir erlassen müssen. Der Ihnen unterbreitete Bundesbeschluss untersteht als Ganzes dem fakultativen Staatsvertragsreferendum. Ich danke Herrn Briner für die Präsentation des Abkommens. Ich kann mich im Anschluss an das, was er sagte, kurz fassen.

Das Abkommen hat aus unserer Sicht drei zentrale Punkte. Es geht erstens einmal um den Steuerrückbehalt und die freiwillige Meldung. Im Rahmen dieses Abkommens verpflichtet sich nämlich die Schweiz, einen Steuerrückbehalt auf allen Zinserträgen mit ausländischer Quelle zu erheben, die an natürliche Personen mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat ausgerichtet werden. Der Satz dieses Steuerrückhalts beträgt – es wurde gesagt – für die ersten drei Jahre 15 Prozent, für die nächsten drei Jahre 20 Prozent und anschliessend auf unbestimmte Zeit 35 Prozent wie unsere Verrechnungssteuer. Die Schweiz wird als Entschädigung für ihren Umsetzungsaufwand und in Anerkennung ihrer Kooperationsbereitschaft mit einem Viertel am Rückbehaltsertrag beteiligt. Auf ausdrückliche Anweisung des Zinsempfängers kann der Steuerrückbehalt auch durch eine freiwillige Meldung der Zinszahlung an den Fiskus des Ansässigkeitsstaates ersetzt werden.

Zur zweiten Neuerung, der Amtshilfe auf Ersuchen im Einzelfall von Steuerbetrug: Für die unter das Abkommen fallenden Zinserträge tauschen die Schweiz und die EU-Mitgliedstaaten Informationen über Handlungen aus, die nach den Rechtsvorschriften des ersuchten Staates als Steuerbetrug gelten oder ein ähnliches Delikt darstellen. Richtet sich ein Amtshilfegesuch an die Schweiz, so bestimmt sich nach schweizerischem Recht, ob ein Steuerbetrug vorliegt oder nicht. "Ähnliche" Delikte sind solche mit vergleichbarem Unrechtsgehalt wie der Steuerbetrug nach schweizerischem Recht. Hier wird es in bilateralen Verhandlungen darum gehen, festzulegen, was man im Einzelnen darunter subsumieren will. Die einfache Steuerhinterziehung fällt aber keineswegs unter diese Kategorie. Als Beispiel hat man bisher immer eine falsche steuerliche Vollständigkeitserklärung eines Beschuldigten in England bezeichnet, weil sie dort einen anderen Stellenwert besitzt, als das bei uns der Fall ist.

Durch die Revision der Doppelbesteuerungsabkommen mit den EU-Staaten wird in den kommenden Jahren die Amtshilfe in Fällen von Steuerbetrug auch mit Wirkung für andere Einkommensarten als Zinsen verankert werden, so, wie dies die Bundesversammlung im Rahmen der Revision des Doppelbesteuerungsabkommens mit Deutschland bereits genehmigt hat.

Der dritte Kernpunkt ist die Abschaffung der Quellenbesteuerung auf Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren im Verhältnis zwischen verbundenen Unternehmen. Grenzüberschreitende Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen werden nämlich im bilateralen Verhältnis der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz künftig quellensteuerfrei. Für das Gros der Mitgliedstaaten ist dies mit Wirkung ab dem 1. Juli 2005

AB 2004 S 716 / BO 2004 E 716

geplant. Das ist übrigens auch der Grund, weshalb der Bundesrat – da dieses Abkommen schon längere Zeit unterzeichnungsreif vorlag – mit der EU diesen Notenwechsel über den Zeitpunkt der Anwendung durchführen musste und wollte.

Die beiden hauptsächlichen Errungenschaften aus schweizerischer Sicht sind einmal eine Hilfestellung der Schweiz an die EU und ihre Mitgliedstaaten bei der steuerlichen Erfassung von Zinszahlungen an natürliche Personen, welche es der Schweiz gleichzeitig ermöglicht, ihr Bankgeheimnis bezüglich Steuern zu wahren. Grundsätzlich kommt also ein Steuerrückbehalt zur Anwendung, und nur in schweren, qualifizierten Fällen, in denen Steuerbetrug – und zwar nach schweizerischem Recht – vorliegt, wird auf Ersuchen eines Mitgliedstaates auch gegen den Willen eines Zinsempfängers fiskalische Amtshilfe geleistet.

Damit konnte ein annehmbarer und politisch für beide Seiten tragbarer Kompromiss erreicht werden. Die Schweiz stellt gegenüber den EU-Mitgliedstaaten ihre Kooperationsfähigkeit in diesem Bereich unter Beweis,





ohne dass wir hier eigene Interessen aufgeben müssen. Der Verzicht auf die Erhebung von Quellensteuern, auf die Zahlung von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen im Verhältnis der Schweiz zu den EU-Mitgliedstaaten bringt in der Tat eine grosse steuerliche Erleichterung für den Unternehmens- und Holdingstandort Schweiz. Ich glaube, das darf man bei dieser Gelegenheit durchaus auch einmal unterstreichen. Es ist ein wichtiger steuerlicher Wettbewerbsnachteil, der damit gegenüber der EU beseitigt wird.

Nun ganz kurz zu zwei, drei besonderen Fragen. Auch hier lautet eine Frage immer: Ja, wie hoch werden jetzt die Einnahmen aus diesem Zinsbesteuerungsabkommen sein? Der Betrag des schweizerischen Anteils an diesem Rückbehalt kann heute mit bestem Willen nicht beziffert werden, und zwar, weil einerseits das dazu notwendige statistische Material schlicht nicht vorliegt und weil andererseits das zukünftige Verhalten der in den EU-Mitgliedstaaten ansässigen Kunden schweizerischer Zahlstellen – das sind ja Individualkunden, natürliche Personen – in Bezug auf das Abkommen nicht schlüssig vorhersehbar ist. Die Einnahmen werden aber aller Voraussicht nach keinen für den öffentlichen Haushalt substanziell ins Gewicht fallenden Betrag erreichen, was ich natürlich als Finanzminister etwas schade finde. Ich hätte mir gewünscht, wir hätten hier eine ergiebige Quelle in Aussicht. Aber ich rechne dennoch mit einem jährlichen Betrag in mehrfacher Millionenhöhe.

Eine weitere Frage, die immer wieder auftaucht, lautet: Was ist eigentlich unter einem "ähnlichen" Delikt zu verstehen? Ich habe das vorhin schon zu erklären versucht. Es gibt jetzt hier noch weiter gehend bereits eine analoge Amtshilfebestimmung, und zwar besteht diese seit dem Jahr 1951 im Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA. Das ist also im Grunde genommen eine uralte Rechtsvorschrift. Es sollen damit insbesondere Fälle von Steuerdelikten erfasst werden, die wegen den im Vergleich zur Schweiz teilweise unterschiedlich ausgeprägten ausländischen Veranlagungsverfahren gemäss schweizerischem Recht nicht als Betrug angesehen werden können, aber vom Unrechtsgehalt her einem solchen gleichkommen. Hier noch einmal folgender Hinweis: Nicht als "ähnliche" Delikte gelten in jedem Fall Fälle von Steuerhinterziehung.

Es ist aufgrund des Notenwechsels vorgesehen, dass das Zinsbesteuerungsabkommen am 1. Juli 2005 in Kraft tritt und zur Anwendung gelangt. Das Zinsbesteuerungsabkommen und der Notenwechsel können wie jeder Staatsvertrag von der Bundesversammlung nur als Ganzes angenommen oder verworfen werden. Ein allfälliges Nachverhandlungsbegehren, auch nur betreffend einzelne Bestimmungen, wäre in Anbetracht der langen Entstehungsgeschichte, der zeitlichen Vorgaben und des doch jetzt – das kann man sagen – ausbalancierten Ergebnisses der bilateralen Verträge II schlicht nicht machbar. Es würde unsere Beziehung zur EU – das kann ich Ihnen versichern – nachhaltig belasten.

Der Bundesrat beantragt Ihnen deshalb, Ihrer vorberatenden Kommission zu folgen, Eintreten zu beschliessen und dem Abkommen zuzustimmen.

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

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Wir beraten zunächst das Bundesgesetz gemäss Artikel 2 des Bundesbeschlusses 8.

### **Bundesgesetz zum Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft Loi fédérale concernant l'accord avec la Communauté européenne relatif à la fiscalité de l'épargne**

*Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress, Art. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Das erste Kapitel enthält zwei allgemeine Bestimmungen zum Gegenstand des Gesetzes und zu grundlegenden Begriffen, die im Gesetz verwendet werden. In Artikel 1 Absatz 2 wird klarstellend hervorgehoben, dass die Bestimmungen des Zinsbesteuerungsabkommens für die schweizerischen Zahlstellen direkt anwendbar sind.



*Angenommen – Adopté*

**Art. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Die Zahlstellen sind verpflichtet, sich bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung unaufgefordert anzumelden. Das steht in Artikel 3 Absatz 1. Die Steuerverwaltung unterhält ein Register der Zahlstellen. Banken und Effektenhändler, die ihre Geschäftstätigkeit vor dem 1. Juli 2005 aufgenommen haben, sind von der Pflicht zur Anmeldung ausgenommen. Gibt eine Zahlstelle ihre Funktion definitiv auf, wird sie aus dem Register gestrichen. Das ist der Inhalt von Artikel 3.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: In Artikel 4 geht es um den Steuerrückbehalt. Die Zahlstellen können einen zu Unrecht vorgenommenen Steuerrückbehalt innert fünf Jahren berichtigen – diese Frist entspricht der Verjährungsfrist für die Ablieferung des Steuerrückbehaltes –, unter der Voraussetzung, dass sichergestellt ist, dass im Ansässigkeitsstaat der die betreffenden Zinsen empfangenden Person keine Rückerstattung oder Anrechnung auf die Einkommenssteuer erfolgt ist oder erfolgen wird. Damit wird einerseits sichergestellt, dass Fehler zuungunsten der Bankkunden diese nicht belasten, und andererseits wird sichergestellt, dass der betroffene Steuerpflichtige nicht unberechtigt zu einem Vorteil gelangt.

*Angenommen – Adopté*

AB 2004 S 717 / BO 2004 E 717

**Art. 5**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Hier geht es um die Rückbehaltbeträge. Diese sind von den Zahlstellen jährlich bis Ende März der Eidgenössischen Steuerverwaltung zu überweisen. Die Zahlstellen liefern die Angaben dazu, in welchem Verhältnis die überwiesenen Rückbehaltbeträge den EU-Mitgliedstaaten zuzuordnen sind, damit die Steuerverwaltung die Überweisung an die Mitgliedstaaten vornehmen kann. Auf verspätet abgelieferten Rückbehaltbeträgen ist ohne Mahnung ein Verzugszins geschuldet.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 6**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Die Zinsmeldungen der Zahlstellen sind innerhalb der für den Steuerrückbehalt geltenden Frist abzugeben. Das ist Ende März jeden Jahres. Bereits abgegebene Zinsmeldungen



können durch die Zahlstelle bis Ende Mai widerrufen werden. Ein an deren Stelle geschuldeter Steuerrückbehalt ist unverzüglich abzuliefern.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 7**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3*

Die absolute Verjährungsfrist beträgt 15 Jahre.

**Art. 7**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*

La prescription absolue est de 15 ans.

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Das Abkommen enthält keine Regelung zur Verjährung der Forderung auf Ablieferung des Steuerrückbehaltes oder auf Abgabe der Zinsmeldung. Im Interesse der Rechtssicherheit und unter Berücksichtigung entsprechender Vorschläge im Vernehmlassungsverfahren wird deshalb die Statuierung einer Verjährungsfrist von fünf Jahren im Gesetz vorgeschlagen. Das ist der Inhalt von Artikel 7. Zum Vergleich: Eine solche Fünfjahresfrist gilt auch im Geltungsbereich des Verrechnungssteuergesetzes für den Steueranspruch des Bundes. Der Rückbehaltsanspruch erfährt damit eine Gleichbehandlung mit dem rein innerschweizerischen Verrechnungssteuerabzug.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Der Bundesrat kann sich diesem Antrag Ihrer Kommission anschliessen. Eine analoge Bestimmung enthält in der Tat das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer betreffend die Veranlagungsverjährung in Artikel 120 Absatz 4.

Zur Präzisierung, Herr Briner, gilt es darauf hinzuweisen, dass wir hier von 15 und nicht von 5 Jahren sprechen, wie Sie es – vermutlich aus Versehen – getan haben.

Bei dieser Gelegenheit einfach eine Bemerkung, die für diese gesamte Gesetzgebung dient: Wir müssen uns davor hüten – das ist Ihrer Kommission meines Erachtens sehr gut gelungen –, hier schweizerisches, internes Steuerrecht setzen zu wollen. Das ist eben nicht der Fall, sondern wir vollziehen zusammen mit der EU gemeinsames Recht. Wir schaffen also kein neues internes Steuerrecht. Trotzdem rechtfertigt es sich, gerade in solchen Verfahrensfragen auf die bewährte Praxis der Gesetzgebung zur direkten Bundessteuer zurückzugreifen.

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Ich wäre noch zu Absatz 3 gekommen, aber Sie haben die Begründung von Herrn Bundesrat Merz soeben gehört.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 8**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Die Eidgenössische Steuerverwaltung sorgt für die richtige Anwendung der abkommensrechtlichen gesetzlichen Vorschriften. Das besagt Absatz 1 dieses Artikels. Sie erlässt Weisungen gemäss Absatz 3, fällt Verfügungen und Entscheide nach Absatz 2 und kann Kontrollen bei den Zahlstellen durchführen. Es besteht aufgrund ausdrücklicher Vorschriften in Absatz 7 auch die Möglichkeit, mittels Antrag fallbezogen vorsorglich eine Feststellungsverfügung zu erwirken.

*Angenommen – Adopté*



**Art. 9**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Artikel 9 beschreibt den Rechtsmittelweg; dieser verläuft von der Eidgenössischen Steuerverwaltung zur Eidgenössischen Steuerrekurskommission und endet beim Bundesgericht.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 10**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

....

c. bei Feststellungen über Widerhandlungen gegen eidgenössische oder kantonale Verwaltungsgesetze oder gegen das Schweizerische Strafbuch, wenn das Eidgenössische Finanzdepartement die Ermächtigung zur Anzeige erteilt.

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 10**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

....

c. en cas de constatations d'infractions contre des lois administratives de la Confédération ou des cantons ou contre le Code pénal suisse, lorsque le Département fédéral des finances en autorise la dénonciation.

*Al. 3, 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Zu Absatz 1: Die mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten Personen sind zur

AB 2004 S 718 / BO 2004 E 718

Verschwiegenheit verpflichtet. Davon ausgenommen sind die im Abkommen vorgesehenen Zinsmeldungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung an ausländische Staaten im Verfahren der freiwilligen Offenlegung sowie die Information der zuständigen Verwaltungs- und Rechtsmittelorgane in laufenden Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren. Die bei der Durchführung der Prüfung einer Zahlstelle gemachten Feststellungen über Dritte dürfen von den schweizerischen Fiskalbehörden nicht für steuerliche Verfahrenszwecke verwendet werden. Die Wahrung des Bankgeheimnisses und anderer gesetzlich geschützter Berufsgeheimnisse wird bekräftigt. Die Bestimmung in Absatz 2 Litera c entspricht einem Vorschlag der WAK-NR, der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung aufgenommen und entsprechend formuliert worden ist. Es geht hier darum, den Eindruck zu entkräften, die Schweigepflicht der Steuerbehörden sei zu absolut, sie gelte z. B. auch, wenn die Steuerbehörden auf ein Verbrechen stossen. Das wurde in der Kommission einstimmig angenommen.

**David** Eugen (C, SG): Ich möchte bei diesem Artikel nochmals auf eine im Eingangsvotum von Herrn Bundesrat Merz gemachte Bemerkung zurückkommen. Es geht ja hier, wie er erläutert hat, um den Begriff des sogenannten ähnlichen Deliktes. Eigentlich müsste man aus rechtsstaatlichen Gründen verlangen, dass durch das Gesetz erklärt wird, was das eigentlich genau ist, damit alle Rechtsunterworfenen, insbesondere auch jene in der Schweiz, die mit diesem Gesetz zu tun haben werden, wissen, was das eigentlich genau ist. Ich habe schon in der Kommission gesagt, dass ich gewisse Probleme damit habe, dass die Auslegung dieses Begriffs nachher fallweise durch die Verwaltung vorgenommen wird. Das ist daher von erheblicher Bedeutung, weil



dieser Begriff nachher ja nicht nur für die Zinsbesteuerung gilt, sondern nach dem Memorandum auch für die gesamten direkten Steuern im Verhältnis zu allen EU-Staaten. Hier findet sicher eine wesentliche Neuordnung der Amts- und Rechtshilfe im Verhältnis zu den EU-Staaten statt.

Herr Bundesrat, Sie haben im Eingangsvotum ein Beispiel erwähnt, nämlich das Ausfüllen einer Einkommenssteuererklärung in England. Ich möchte Sie bitten, dieses Beispiel nochmals zu erläutern und zu sagen, was Sie darunter verstehen, wenn Sie das hier beispielhaft als ähnlichen Tatbestand nennen.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Zum Allgemeinen: Es trifft zu, dass der Begriff "ähnliche Delikte" noch zu definieren ist und fallweise Anwendung findet. Diese Anwendung wird in den Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU geschehen. Diese Doppelbesteuerungsabkommen sind dem Gesetzgebungsverfahren unterworfen, gehen mithin auch ins Parlament und können von Ihnen beeinflusst werden. Dort besteht von Fall zu Fall die Möglichkeit, diese Tatbestände zu erläutern, zu diskutieren und darüber mit dem Doppelbesteuerungsabkommen zu beschliessen. Das muss jeweils im Anschluss an dieses Abkommen noch behandelt werden. Damit ist auch gesagt, dass das Beispiel aus England, das man gelegentlich als Arbeitshypothese braucht, nicht generell Anwendung finden kann. Es zeigt eben gerade, wie sehr die Situation von Land zu Land unterschiedlich zu beurteilen ist.

Nun gibt es Länder, die nicht wie wir bei den direkten Steuern eine gemischte Veranlagung (Kombination von Selbstveranlagung und amtlicher Veranlagung) haben. Sie haben andere Verfahren. Dort kann es eben sein, dass Tatbestände, die bei uns als Hinterziehung gelten, im Rahmen ihrer eigenen Rechtsordnung sehr viel schwerer zu gewichten sind. Darüber muss punktuell verhandelt werden. Das ist dann Gegenstand der Doppelbesteuerungsabkommen.

Ich glaube deshalb, dass hier heute kein Regelungsbedarf besteht, sondern dass Sie sich fallweise darüber unterhalten können, wenn diese Abkommen zur Diskussion stehen.

**Heberlein** Trix (RL, ZH): Es tut mir Leid, dass ich mich nach dem Bundesrat nochmals melde. Aber Eugen David spricht ja hier über Artikel 10 des Abkommens und nicht über Artikel 10 des Gesetzes, das wir jetzt beraten. Ich habe es in meinem Votum in der allgemeinen Aussprache klar gesagt: Bei den beiden verschiedenen Definitionen, die in der Weisung enthalten sind, heisst es einmal Steuerbetrug oder ähnliche Delikte mit gleichem Unrechtsgehalt, und ein anderes Mal heisst es Steuerbetrug oder Delikte mit gleichem Unrechtsgehalt. Wir müssen wissen, was darunter zu verstehen ist. Es gibt ja bereits zwei Auslegungen, eine im Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA und eine in jenem mit Deutschland. Wir waren klar der Meinung, dass es sich bei dem, was hier unter dem Begriff in diesem Abkommen verstanden wird, um die enge Definition im Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland handeln muss. Aber es geht nicht um Artikel 10 des Gesetzes, sondern um das Abkommen; auf das Abkommen kommen wir ja in der Detailberatung dann noch zu sprechen.

*Angenommen – Adopté*

## **Art. 11**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: In Artikel 11 wird festgelegt, dass die Kantone an dem uns verbleibenden Anteil des EU-Steuerrückbehaltes mit 10 Prozent beteiligt werden. Den Schlüssel für die Verteilung unter den Kantonen legt das Eidgenössische Finanzdepartement fest, in Zusammenarbeit mit den Kantonen.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Es wird hier expressis verbis geregelt, dass 10 Prozent des der Schweiz verbleibenden Steuerrückbehaltes den Kantonen zugute kommen soll. Vorgestern in der allgemeinen Aussprache habe ich die Frage nach der budgetinternen Kompensation der Kohäsionszahlungen aufgeworfen, die wir in den nächsten fünf Jahren in Höhe von 1 Milliarde Franken bezahlen werden. Da hat Bundespräsident Deiss zur Antwort gegeben, dass ein Teil des Rückbehaltes auch für Kohäsionszahlungen verwendet werden soll.

Herr Bundesrat Merz, ich möchte Sie fragen: Trifft dies zu, und wenn ja, sollte die zweckgebundene Verwendung einer solchen Steuer für Kohäsionszahlungen nicht auch eine gesetzliche Grundlage erhalten und hier ebenso wie der Anteil für die Kantone aufgelistet werden?

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Was Herr Bundespräsident Deiss gesagt hat, hat der Bundesrat nicht beschlossen, aber es ist nahe liegend. Ich denke, der innere Zusammenhang ist so eng und so evident, dass man es



ohne weiteres so sehen kann. Ich kann mich dieser Meinung auch anschliessen. Die Frage ist jetzt: Will man legiferieren, oder will man das dem Budgetrecht überlassen? Das ist eine politische Frage. Ich glaube, diese Frage müssten Sie beantworten. Von mir aus gesehen ist der Zeitpunkt einfach zu früh, weil wir ja – wie ich vorhin gesagt habe – noch gar nicht genau wissen, in welchem Umfang diese Mittel anfallen. Sie fallen zum ersten Mal am Ende des ersten Jahres der Zinsbesteuerung an. Es müssen hier also noch Erfahrungen gemacht werden. Es ist eine Beurteilungsfrage politischer Art, ob man das zum Voraus regeln will oder ob man es dann definitiv regeln will, wenn hier erste Ergebnisse vorliegen. Aber den Zusammenhang möchte ich doch auch bestätigen.

**Stähelin** Philipp (C, TG): Ich möchte diese Aussagen nicht einfach im Raum stehen lassen, sondern es geht mir darum, dass klar wird, dass heute nichts in dieser Richtung beschlossen worden ist. Die Frage, ob aus diesen Mitteln schlussendlich Mittel an die Kohäsion fliessen sollen, ist für

AB 2004 S 719 / BO 2004 E 719

mich sehr offen. Ich gehe immer noch davon aus, dass hier die Kompensation bei den Ausgaben der in diesen Bereichen betroffenen Departemente zu suchen ist. Darüber werden wir uns zu unterhalten haben. Ich bitte einfach darum, dass nun hier aufgrund dieser kurzen Diskussion nicht voreilige Schlüsse gezogen werden.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 12–14**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Die Strafbestimmungen weisen Ähnlichkeit auf zu den in den Artikeln 61 bis 64 des Verrechnungssteuergesetzes enthaltenen Regelungen. Die Besonderheiten der Pflichten der Zahlstellen zur Vornahme des Steuerrückbehalts und zur Abgabe von Meldungen erfordern aber teilweise eigenständige Umschreibungen der Tatbestände. Unterschieden wird zwischen Hinterziehung beziehungsweise Verletzung der Meldepflicht (Art. 12), Gefährdung des Steuerrückbehalts und der freiwilligen Offenlegung (Art. 13) und blossen Ordnungswidrigkeiten (Art. 14). Beim Strafmass für die Hinterziehung ist im Gegensatz zu Artikel 61 des Verrechnungssteuergesetzes darauf verzichtet worden, ein Vielfaches des hinterzogenen Betrages vorzusehen, weil es ja nicht um eine schweizerische Steuer, sondern um einen Steuerrückbehalt zugunsten der EU-Mitgliedstaaten geht. Im Gegenzug ist die betragsmässig festgelegte Strafe deutlich höher angesetzt worden.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 15**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Das auf die Strafverfolgung anwendbare Verfahren, wie es in Artikel 15 geregelt wird, orientiert sich an den Regeln, die gemäss dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer bei Hinterziehungsfällen zur Anwendung gelangen. Zuständig sind die Eidgenössische Steuerverwaltung als Strafverfolgungsbehörde und im Rechtsmittelverfahren – kraft eines Verweises in Absatz 3 – die Eidgenössische Steuerrekurskommission und die verwaltungsgerichtliche Abteilung des Bundesgerichtes, mithin ausschliesslich verwaltungsgerichtliche und keine strafgerichtlichen Instanzen. Anstelle einer natürlichen Person kann die Zahlstelle zu einer Busse verurteilt werden, wenn die notwendigen Untersuchungsmassnahmen im Vergleich zu der in Aussicht stehenden Strafe als unverhältnismässig erscheinen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 16, 17**



*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Die nächsten Artikel und das ganze dritte Kapitel betreffen die Amtshilfe bei Steuerbetrug gemäss Artikel 10 des Abkommens. Diese sehen vor, dass die Schweiz und die einzelnen EU-Mitgliedstaaten für die unter das Abkommen fallenden Zinserträge Informationen über Handlungen austauschen, die nach den Rechtsvorschriften des ersuchten Staates als Steuerbetrug gelten oder ein ähnliches Delikt darstellen. Das dritte Kapitel enthält die Verfahrensbestimmungen, welche bei der Behandlung entsprechender Amtshilfeersuchen der Mitgliedstaaten zur Anwendung gelangen. Das vorgesehene Verfahren gestaltet sich analog zu den Vorschriften, die bereits bei der Durchführung der fiskalischen Amtshilfe aufgrund der Doppelbesteuerungsabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und Deutschland zur Anwendung kommen.

Zuständig für die Behandlung der Amtshilfeersuchen, für die Durchführung von Zwangsmassnahmen und für den Erlass von Verfügungen ist die Eidgenössische Steuerverwaltung; das wird in den Artikeln 16 bis 23 geregelt. Eingehende ausländische Ersuchen werden auf das Vorhandensein der Amtshilfevoraussetzungen hin vorgeprüft; das ersehen Sie aus Artikel 16 Absatz 1. Das im Ersuchen geschilderte Verhalten muss im Wesentlichen einem Steuerbetrug im Sinne des schweizerischen Rechtes gleichkommen, unter das Abkommen fallende Zinserträge zum Gegenstand haben und ordnungsgemäss begründet sein; ich verweise auf Artikel 10 Absatz 1 des Abkommens – wir haben uns vor ein paar Minuten schon darüber unterhalten.

Ergibt die Vorprüfung das Vorliegen der Voraussetzungen, so wird die Informationsinhaberin um Zustellung der Informationen ersucht; das ist in Artikel 17 Absatz 1 so geregelt. Übergibt die Informationsinhaberin der Eidgenössischen Steuerverwaltung die Informationen, erlässt diese eine Schlussverfügung; das ist der Inhalt von Artikel 17 Absatz 2. Bleibt die Herausgabe der Informationen aus und stimmt die Informationsinhaberin der Informationsübergabe nicht innert 30 Tagen zu, so wird die Informationsinhaberin durch eine nicht separat anfechtbare Zwischenverfügung zur Herausgabe der Informationen angehalten; das besagen Artikel 17 Absätze 1 und 3. Wir werden das später, bei Artikel 24, auch wieder sehen.

*Angenommen – Adopté***Art. 18***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Die vom Amtshilfebegehren betroffene Person hat grundsätzlich Anspruch auf die Eröffnung der Zwischenverfügung und des ausländischen Ersuchens und kann im Verfahren Parteirechte wahrnehmen. Das ist in den Absätzen 1 und 4 geregelt. Wird im Ersuchen ausdrücklich die Geheimhaltung verlangt, wie es Absatz 1 vorsieht, so erfolgt die Eröffnung gegenüber der betroffenen Person spätestens im Rahmen des Erlasses der Schlussverfügung. Die Eröffnung geschieht gemäss Absatz 2 im Stadium der Zwischenverfügung durch Zwischenschalten der zuständigen ausländischen Behörde. Die betroffene Person kann gemäss Absatz 3 eine zustellungsbevollmächtigte Person bezeichnen.

*Angenommen – Adopté***Art. 19***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Zwangsmassnahmen sind durch den Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung anzuordnen. Sie bedürfen der vorgängigen Bewilligung durch den zum Entscheid über ausländische Rechtshilfeersuchen zuständigen Richter in dem Kanton, wo sich die von den Zwangsmassnahmen betroffenen Gegenstände, Dokumente und Unterlagen befinden.

*Abs. 3–6*



Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 19**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

AB 2004 S 720 / BO 2004 E 720

*Al. 2*

Les mesures de contrainte doivent être ordonnées par le directeur de l'Administration fédérale des contributions. Elles requièrent l'autorisation préalable du juge du canton dans lequel se trouvent les objets, documents et pièces visés par les mesures de contrainte, compétent pour les décisions en matière de demandes d'entraide judiciaire étrangères.

*Al. 3–6*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Im Falle der Verweigerung der Herausgabe der in der Verfügung genannten Informationen sind Hausdurchsuchungen und die Beschlagnahme von Gegenständen, insbesondere von Datenträgern, möglich – das steht in Absatz 1. Die Zwangsmassnahmen sind vom Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung anzuordnen oder bei einer unmittelbaren Massnahmendurchführung wegen Gefahr im Verzug innerhalb von drei Tagen zu genehmigen – Absätze 2 und 4. Die Zwangsmassnahmen werden von besonders ausgebildeten Personen durchgeführt und von den Polizeikörpern der Kantone und der Gemeinden unterstützt – Absätze 3 und 5.

In den Artikeln 20 und 21 sind dann weitere Detailvorschriften zur Durchführung von Zwangsmassnahmen enthalten. Sie stellen insbesondere die rechtsstaatlich erforderlichen Schranken sicher.

Bei Artikel 19 Absatz 2 haben wir eine Präzisierung eingeführt. Wir schlagen vor, die Kompetenz zur Erteilung der entsprechenden Bewilligung den kantonalen Rechtshilferichtern zu erteilen. Diese verfügen bereits über entsprechende Erfahrung beim Vollzug von ausländischen Rechtshilfeersuchen gemäss dem Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen und auch im Bereich der direkten Besteuerung.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Hier sehen Sie eine Abweichung zwischen dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag der Kommission. Hier geht es um die Bestimmung über die Amtshilfe bei Steuerbetrug. Unser Entwurf sieht vor, dass für die Anordnung von Zwangsmassnahmen der Direktor oder die Direktorin der Eidgenössischen Steuerverwaltung zuständig ist. Das steht im Einklang mit der allgemein für Durchsuchungen geltenden Regelung, so, wie sie heute im Verwaltungsstrafrechtsgesetz festgelegt ist. Diese Kompetenzordnung gilt auch bei den Amtshilfeverfahren, und sie gilt auch bei den Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland und den USA, auf die vorhin Bezug genommen wurde, wo ja bereits heute bei Steuerbetrugsfällen der Informationsaustausch im Einzelfall stattfindet und sich nach diesem Muster abspielt.

Ihre Kommission gab demgegenüber einer Fassung den Vorzug, welche die Anordnung der Zwangsmassnahmen durch den Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung vorgängig von der Bewilligung durch einen Richter abhängig macht, und zwar in dem Kanton, wo sich die von den Zwangsmassnahmen betroffenen Gegenstände, Dokumente und Unterlagen befinden. Wir gehen davon aus, dass sich die Fassung des Bundesrates eigentlich nahtlos integrieren lässt. Die Kommission schafft einfach eine Zwischenstufe; sie will eine zusätzliche Sicherheit schaffen. Der Bundesrat kann damit leben. Wir machen einfach darauf aufmerksam, dass dann auch Absatz 4 noch angepasst werden muss, wenn es um die Anordnung von Zwangsmassnahmen in dringenden Fällen geht. Dieser würde dann neu folgendermassen lauten: "Die Massnahme bedarf der Genehmigung des nach Absatz 2 zur Bewilligung zuständigen Richters oder der nach Absatz 2 zur Bewilligung zuständigen Richterin." Dann hätten wir die gleiche Regelung.

Mit diesen Erläuterungen kann sich der Bundesrat Ihrer Kommission anschliessen.

**David** Eugen (C, SG): Herr Bundesrat, ich bin Ihnen dankbar, dass Sie auch davon ausgehen, dass man den Richter bezieht. Ich finde allerdings, es gibt in diesen Abkommen zahlreiche Fälle, wo die gleichen Vorgänge passieren, und ich finde, konsequenterweise müsste der Bundesrat im Nachgang zur Genehmigung dieser Abkommen eine Vereinheitlichung durchführen und in allen Fällen, wo diese Vorgänge stattfinden, auch die richterliche Kontrolle einführen. Die SGK hat dieses Thema aufgenommen, damals allerdings im Prinzip für den Gesundheitsbereich, aber im Abgabebereich ist die Situation genau dieselbe. Es ist sogar so, dass hier die Fälle wahrscheinlich viel häufiger sind.





Ich fordere den Bundesrat auf, diese Thematik grundsätzlich aufzunehmen und uns möglichst bald eine kohärente Lösung für die Interventionsrechte der Verwaltung vorzulegen, was Beschlagnahme, Hausdurchsuchungen und auch Kontenüberwachungen betrifft. Diese Vorgänge sollen im Prinzip nicht einfach von der Verwaltung durchgeführt werden können, sondern es braucht hier eine richterliche Anordnung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 20, 21**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: In Artikel 20 geht es wie auch in Artikel 21 um die Detailvorschriften zu den Zwangsmassnahmen. Ich habe dazu schon vorgängig einige Bemerkungen gemacht und habe zu den beiden Artikeln keine weiteren Angaben mehr zu machen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: In Artikel 22 geht es um das vereinfachte Verfahren. Stimmt die betroffene Person der Übergabe der Informationen an die zuständigen ausländischen Behörden schriftlich zu, so kann das Amtshilfeersuchen auf dem Wege des sogenannten vereinfachten Verfahrens erledigt werden. Andernfalls entscheidet die Eidgenössische Steuerverwaltung mittels begründeter Schlussverfügung über die Übermittlung von Gegenständen, insbesondere Datenträgern, an die zuständige ausländische Behörde, wie es in Artikel 23 Absatz 1 festgehalten wird.

Die Schlussverfügung wird bei der betroffenen oder der bezeichneten zustellungsbevollmächtigten Person sowie bei glaubhaft gemachtem eigenem Interesse auch der Informationsinhaberin eröffnet. Das ist in Artikel 23 Absatz 2 geregelt. Die erwähnten Artikel gehören zusammen, deshalb bringe ich meine Bemerkungen dazu in einem Atemzug vor. Gegen die Schlussverfügung ist mit aufschiebender Wirkung gemäss Artikel 24 Absätze 1 und 3 die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegeben. Die im ausländischen Amtshilfeersuchen enthaltenen und bei schweizerischen Informationsinhabern beschafften Informationen dürfen ab Eintritt der Rechtskraft der Schlussverfügung oder nach Abschluss des vereinfachten Verfahrens von den schweizerischen Steuer- und Justizbehörden für Erhebungs- und Verfahrenszwecke verwendet werden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 23**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2, 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3*

.... bezeichnet, erfolgt die Zustellung der Schlussverfügung gemäss Artikel 36 Buchstabe b des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren.

AB 2004 S 721 / BO 2004 E 721

**Art. 23**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2, 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*





.... la notification de la décision finale s'effectue en application de l'article 36 lettre b de la loi fédérale sur la procédure administrative.

**Briner Peter** (RL, SH), für die Kommission: Die inhaltlichen Ausführungen dazu habe ich schon gemacht. Zur Änderung, die wir bei Absatz 3 vorgenommen haben: Wir haben hier statt der Publikation im Bundesblatt einen Hinweis auf Artikel 36 Buchstabe b des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren angefügt. Es bedeutet genau dasselbe, ohne dass im Gesetz das Bundesblatt quasi als Pranger erhalten muss.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 24, 25**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 26**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner Peter** (RL, SH), für die Kommission: Hier ist hervorzuheben, dass die Aussetzung der Anwendung des Abkommens oder dessen Ausserkrafttreten automatisch die gleiche Wirkung für das Bundesgesetz nach sich zieht.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 27**

*Antrag der Kommission*

Streichen

*Proposition de la commission*

Biffer

**Briner Peter** (RL, SH), für die Kommission: Wir haben Artikel 27 gestrichen, nachdem das Inkrafttreten und die Referendumsbestimmungen in Artikel 3 des Bundesbeschlusses geregelt sind. Die hier aufgeführten Bestimmungen müssen entfallen, weil das sonst eine Doppelspurigkeit bedeuten würde.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Wir führen nun die Detailberatung zum Bundesbeschluss 8 durch.

**8. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Zinsbesteuerung**

**8. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la fiscalité de l'épargne et des modifications législatives qui en découlent**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Art. 1–3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1–3**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral





**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Ich beantrage Ihnen die Genehmigung dieses Bundesbeschlusses. Artikel 2 beinhaltet das neue Bundesgesetz, das wir soeben beraten haben. Ich kann Ihnen also pauschal die Genehmigung beantragen.

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
Für Annahme des Entwurfes .... 39 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**6. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin**  
**6. Arrêté fédéral portant approbation des accords bilatéraux d'association à Schengen et à Dublin et des modifications législatives qui en découlent**

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Wir haben noch die Artikel 1, 2 und 4 des Bundesbeschlusses 6 zu bereinigen. Artikel 3 haben wir gestern behandelt.

**Art. 1**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Pfisterer Thomas*  
*Abs. 1bis*

Bund und Kantone regeln im Rahmen von Bundesverfassung und Mitwirkungsgesetz in einer Vereinbarung die Beteiligung der Kantone an der Umsetzung und Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin-Besitzstandes vor Inkrafttreten dieser Abkommen.

*Abs. 1ter*

Das Grenzwachtkorps erfüllt Sicherheitsaufgaben im Grenzraum in Koordination mit der Polizei des Bundes und der Kantone. Die kantonale Polizeihöhe bleibt dabei gewahrt. Das Grenzwachtkorps behält mindestens den Bestand vom 31. Dezember 2003.

**Art. 1**

*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Pfisterer Thomas*  
*Al. 1bis*

Dans le cadre de la Constitution fédérale et de la loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, la Confédération et les cantons définissent dans une convention, et avant l'entrée en vigueur des présents accords, la participation des cantons à la mise en oeuvre et au développement de l'acquis de Schengen et de Dublin.

*Al. 1ter*

Le Corps des gardes-frontière accomplit des tâches de sécurité dans les zones frontalières en coordination avec la police fédérale et les polices cantonales. La souveraineté policière des cantons est ainsi préservée. Le Corps des gardes-frontière dispose d'un effectif au moins égal à celui du 31 décembre 2003.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Ich habe keine generellen neuen Erläuterungen zum Gesamtbeschluss. Hingegen kann ich einleitend zu Artikel 1 Folgendes ausführen: Schengen/Dublin vereinbaren die EG, die EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz. Schengen/Dublin ist in Titel IV des Amsterdamer Vertrages verankert. Zu diesem haben Grossbritannien und Irland ein Sonderregime, ein Opt-in – für einmal. Praktisch haben diese beiden Staaten





Schengen/Dublin mit Ausnahme des Abbaus der Personenkontrollen übernommen. Dänemark macht bei Titel IV des Amsterdamer Vertrages nicht mit. Deshalb ist Dänemark in der Vereinbarung der EU mit der Schweiz nicht eingeschlossen. Die Schweiz muss mit diesem Land ein Abkommen schliessen. Gleiches gilt für die beiden Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island. Auch für diese Länder schliessen wir ein trilaterales Abkommen.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

**Pfisterer** Thomas (RL, AG): Zu Absatz 1bis: Das Thema dieses Antrages ist der Einbezug der Kantone in den Schengen-Prozess. Beide Anträge – zu Absatz 1bis bzw. 1ter – nehmen Anliegen aus der gestrigen Diskussion und aus unserer Vorbereitung auf. Es geht also um den Einbezug der Kantone in den Schengen-Prozess; Föderalismus und Demokratie sind von Schengen/Dublin betroffen. Trotzdem ist das Abkommen kein Feind des Föderalismus. Der Föderalismus ergänzt die Europapolitik sinnvoll. Er mildert ihre Nachteile und nutzt ihre Vorteile. Er stellt an sie Anforderungen und dient der Realisierung. Ohne die Kantone kann und darf der Bund verschiedene Teile von Schengen gar nicht umsetzen. Föderalismus und Demokratie tragen wesentlich dazu bei, die Europapolitik innerstaatlich abzustützen, sie zu verwirklichen und zu legitimieren. Herr Bundesrat Blocher hat gestern auf die Bedeutung der Kantone hingewiesen. Solche Ergänzungen leistet der Föderalismus indessen nur, wenn er angepasst wird. Föderalismus ist kein Selbstzweck, sein Sinn ist so aktuell wie früher, seine Formen sind aber zeitbedingt. In den letzten zehn Jahren ist der Föderalismus angepasst worden, und so ist er auch heute zu erneuern.

Diese Föderalismusreformen müssen im Gleichschritt mit Schengen/Dublin geregelt werden, und zwar gleichzeitig mit der Genehmigung der Bilateralen II, zumindest im Grundsatz. Nachträglich haben solche Reformen kaum eine Chance. Mit diesem Motto folgen wir der bewährten Regel, europapolitische Integrationsschritte nur im Gleichschritt mit internen Reformen zu machen. Der Bundesrat argumentiert so im Aussenpolitischen Bericht 2000, die Konferenz der Kantonsregierungen hat im Eufeka-Bericht genau gleich argumentiert, der Kommissionspräsident hat auf diesen Eufeka-Bericht hingewiesen.

Dieser Gleichschritt ist erst recht nach den Erfahrungen aus Deutschland und aus Österreich unerlässlich. Selbst die EU hat in ihrem Verfassungsvertrag nicht nur nach Regeln gesucht, die Organisation handlungsfähiger zu machen, sondern sie hat gleichzeitig eine Föderalismusreform realisiert. Der Bundesrat hat zumindest in der Botschaft zu den Bilateralen II die Problematik Föderalismus behandelt; er hat sie meines Erachtens zutreffend behandelt. Jetzt gilt es, daraus Folgerungen zu ziehen. In der Nationalratskommission hat sich der Bundesrat dem Vernehmen nach erfreulicherweise grundsätzlich mit einer derartigen Regelung einverstanden erklärt.

Ich gehe jetzt an sich von diesem Grundprinzip aus und versuche, die Differenzen zu zeigen. Im Antrag, den ich Ihnen unterbreitet habe, geht es um den Einbezug der Kantone nicht nur in die Weiterentwicklung, sondern auch in die Umsetzung des Schengen/Dublin-Vertrages. Inhaltlich sind die Kantone dreifach von dieser Umsetzungspflicht und von der Weiterentwicklung betroffen.

1. Es geht um die Umsetzung: Bund und Kantone sind umsetzungspflichtig. Soweit der Bund dazu entsprechende Entscheide zu fällen hat, zum Beispiel über die Organisation oder die Finanzierung des Grenzwachtkorps, oder teilweise landesinternes Recht zu setzen hat, können davon die Kantone betroffen sein. Sie dürfen von Verfassung wegen auch in diesen internen Prozessen mitwirken. Sie haben weiter – immer im Bereiche der Umsetzung – das Schengen-Recht anzuwenden und unterstehen bei dieser Anwendung der Bundesaufsicht, aber auch einer Kontrolle ihrer Verwaltungstätigkeit und ihrer Gerichtstätigkeit. Auch in diese Kontrolle sind die Kantone einzubeziehen, gerade was die Gerichte betrifft, und auch in der Beilegung von Streitfällen. Das gilt für den Bereich der Umsetzung.

2. Die Kantone sind von der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes betroffen. Sie sind damit primär an diesem Konsensprozess zur Mitgestaltung des Entscheidungsinhaltes in der EU und sekundär am Prozess der Übernahme des weiterentwickelten Rechtes zu beteiligen. Von den Notifikations- und Informationspflichten – den Abklärungen des Regelungsbedarfs, der Regelung der provisorischen Geltung oder den Verhandlungen bei Erfüllungsproblemen usw. – sind die Kantone betroffen.

3. Neben Umsetzung und Weiterentwicklung sind sie von organisatorischen Fragen betroffen. Festzulegen ist nun ein föderalistischer Zusammenarbeits- und Informationsprozess, und zwar landesintern, aber auch im Verhältnis zur EU. Damit stellen sich auch Fragen der Vertretung der Kantone in der Bundesverwaltung, auch im EJPD, wie heute schon im Integrationsbüro, in der Mission in Brüssel. Diese Dinge müssen weitergeführt und auf den Schengen-Prozess ausgedehnt werden.



Die Kantone müssen in den Vorbereitungsgremien Einsitz erhalten, und zwar wieder landesintern, in der Bundesverwaltung, aber auch im Verhältnis zur EU, soweit ihre Zuständigkeiten oder Interessen betroffen sind. Das ist die Betroffenheit der Kantone.

Wie soll das nun geregelt werden? Vernünftigerweise soll das in einer Vereinbarung geschehen, und zwar in einer Vereinbarung, die sich selbstverständlich an den Rahmen des Mitwirkungsgesetzes hält, soweit es um die ausserpolitischen Entscheide geht. Soweit es aber auch um die innenpolitischen Entscheide geht, so müssen wir sagen: Diese Vereinbarung muss auch im Rahmen der Verfassung stehen. Das Mitwirkungsgesetz allein reicht nicht, es betrifft ja nur die ausserpolitischen Entscheide. Darum müssen wir sagen, diese Vereinbarung müsse sich an den Rahmen von Verfassung und Mitwirkungsgesetz halten.

In welchem Zeitpunkt muss diese Vereinbarung vorliegen? Meines Erachtens muss dies vor dem Inkrafttreten dieser Abkommen geschehen. Gemeint ist der Zeitpunkt, zu dem die Ratifikationsurkunden ausgetauscht werden. In Kraft gesetzt wird erst später, wenn die entsprechenden Vorbereitungen getroffen sind und das Plazet der Schengen-Behörden vorliegt. Dieser Zeitpunkt des Inkrafttretens ist der späteste sinnvolle Termin. Eigentlich hätten diese Vereinbarungen schon vorliegen sollen, das muss ich schon sagen. Aber mit diesem spätesten Zeitpunkt des Inkrafttretens kann man sich noch zufrieden geben.

Nachdem diese Verhandlungen offenbar sehr viel weiter gediehen sind, bitte ich den Bundesrat und auch die KdK, vor allem die Kantonsregierungen, entsprechend Hand zu bieten, dass diese Vereinbarung spätestens zum Zeitpunkt des Ablaufs der Referendumsfrist vorliegt. Sollte es zu einer Volksabstimmung kommen, hat die Bevölkerung Anspruch darauf, zu wissen, wie die Umsetzung im Wesentlichen organisiert ist. Ich nehme an, dass das möglich ist; ich sehe jedenfalls keinen Grund, daran zu zweifeln.

Also: Einbezug der Kantone, Einbezug in Weiterentwicklung und Umsetzung im Rahmen von Mitwirkungsgesetz und Verfassung. Das soll bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Abkommen bereits vorliegen. Ich hoffe, bis zum Ablauf der Referendumsfrist sei dies möglich.

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Der Kommission lag an sich kein entsprechender Antrag vor. Wir haben aber diesen Problemkreis durchaus besprochen, da wir auch seitens der Vertretung der Kantonsregierungen im Rahmen der Anhörung auf die Weiterentwicklung angesprochen worden sind. Wir haben uns damit befasst und zur Kenntnis genommen, dass die Entwicklung zwischen Bund und Kantonen in Richtung dieses Antrages abgesprochen ist; das ist auf einem guten Wege. Wir haben deshalb von uns aus hier keine Regelung vorgesehen bzw. verlangt.

AB 2004 S 723 / BO 2004 E 723

Ich kann primär nur für mich sprechen, gehe aber davon aus, dass auch seitens der übrigen Kommissionsmitglieder eine gewisse Sympathie für diesen Antrag gegeben ist. Er geht in eine Richtung, wie wir sie auch skizziert haben. Immerhin habe ich dazu auch einige etwas kritische Bemerkungen:

Zum einen haben wir nun zwei verschiedene Anträge. Wir haben zur Kenntnis genommen, dass offenbar in der APK-NR eine analoge Bestimmung entwickelt worden ist, die wie folgt lautet: "Die Beteiligung der Kantone an der Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstandes erfolgt im Rahmen des Mitwirkungsgesetzes. Einzelheiten werden vor Inkrafttreten dieser Abkommen in einer Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen geregelt."

Der Antragsteller hat Ihnen vorhin aufgezeigt, wo die Unterschiede im Detail liegen. Die beiden Anträge decken sich nicht völlig; es wird je nachdem noch zu einer Differenz kommen. Heikel ist aus meiner Sicht ein Element dieses Antrages, nämlich dass die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen vor Inkrafttreten dieser Abkommen zu schliessen ist. Das wiederum kann grundsätzlich bedeuten, dass die Kantone in der Lage sind, das Inkrafttreten von Schengen/Dublin zu verhindern, und das kann nicht die Meinung sein.

Nach den Anhörungen habe ich zwar den Eindruck, dass die Kantone durchaus einverstanden sind, aber es entwickelt sich hier eine Hebelwirkung, die grundsätzlich das Inkrafttreten der Abkommen verzögern oder sogar verhindern kann. Noch mehr darf nicht die Meinung sein.

Wir müssen hier meines Erachtens eine Fassung finden, die das ausschliesst. Das ist aber durchaus möglich, weil sich jetzt ja ohnehin eine Differenz ergibt. Dieser Punkt ist insbesondere deshalb etwas heikel, weil die Kantone ja sehr unterschiedlich betroffen sind. Schengen/Dublin – vor allem Schengen – betrifft in erster Linie die Grenzkantone, und insbesondere von der Umsetzung sind die Grenzkantone natürlich weit stärker betroffen als die Binnenkantone. Die Interessenlage ist unterschiedlich. Das müssen wir bei dieser Frage des Abschlusses der Vereinbarung vor dem Inkrafttreten dieser Abkommen auch berücksichtigen.

Gesamthaft meine ich, dass aus meiner persönlichen Sicht nichts dagegen spricht, diesem Antrag zuzustimmen. Sie sehen die Probleme, die sich hier noch ergeben könnten. Im Rahmen einer Differenzbereinigung



wären diese meines Erachtens aber lösbar.

**Bürgi Hermann** (V, TG): Ich bin Herrn Pfisterer sehr dankbar für diesen Antrag. Ich erinnere Sie daran, dass ich im Rahmen meiner sehr zahlreichen Fragen, die ich gestellt habe, unter anderem eben auch diesen Gesichtspunkt und diesen Themenkreis skizziert habe. Da die Weiterentwicklung des Schengen-Acquis für die Kantone von grosser Bedeutung ist, scheint es mir schon wichtig, dass wir im Rahmen der Verabschiedung der entsprechenden Beschlüsse eine klare Wegmarke setzen. Ich habe vor zwei Tagen darauf hingewiesen, dass es ein Papier über die Mitwirkung der Kantone im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung im Zusammenhang mit Schengen/Dublin gibt. Wenn wir jetzt dem Antrag Pfisterer zustimmen – ich meine, wir sollten das tun –, dann wird zumindest seitens des Parlamentes klar festgehalten, dass hier eine Regelung zu treffen ist. Diese Sicherheit möchte ich hier und heute festhalten. Wie dann diese Vereinbarung aussieht, ist eine andere Frage. Ich meine, das ist wichtig zur Sicherung der Mitwirkung der Kantone in diesem Bereich, einem sehr sensiblen Bereich, der sich dann auch zwangsläufig auf sie auswirkt. Deshalb möchte ich den Antrag Pfisterer explizit unterstützen.

**Pfisterer Thomas** (RL, AG): Ich glaube, ich habe auf die Fragen von Herrn Stähelin zu antworten. Zunächst einmal: Der Ständerat ist Erstrat, und er ist selbstverständlich jetzt frei zu entscheiden, was er will. Er ist nicht an Anträge einer nationalrätlichen Kommission gebunden. Selbstverständlich aber nehmen wir Rücksicht auf den anderen Rat, das ist klar. Das habe ich bei meinem Antrag gemacht. Wir diskutieren jetzt nur über die zeitliche Dimension. Die Formulierung, die ich Ihnen vorgelegt habe, stimmt überein mit dem Antrag der APK-NR, so, wie er mir hier vorliegt. Es ist nicht die Absicht dahinter, irgendwie das Inkrafttreten der Schengen/Dublin-Verträge zu verzögern, überhaupt nicht. Im Gegenteil: Die Absicht besteht darin, dem Bundesrat ein Mittel in die Hand zu geben, damit er eben in dem Rhythmus, den er jetzt erfreulicherweise angeschlagen hat, mit den Kantonen zeitgerecht diese Vereinbarung zustande bringt und dass die Kantone mitmachen müssen. Er kann sich dann auf das Parlament berufen, das ihn beauftragt hat, dieses Geschäft innert Frist zu erledigen. Es ist also im Interesse einer sauberen Umsetzung.

Bezüglich der Unterlagen für die Umsetzung müssen Sie keine Bedenken haben. Herr Bürgi hat gestern und heute wieder auf den vorliegenden Bericht hingewiesen – ich habe ihn hier vor mir –, den die KdK für diese Umsetzungsprobleme erarbeitet hat. Vor allem beruhigt hat mich die Bemerkung der Verwaltung vor der nationalrätlichen Kommission, wo gemäss Protokoll gesagt wurde, dass man seitens des Bundes bis zu diesem Zeitpunkt der Ratifikation bzw. bis Herbst 2005 bereit sei. Also sollte ein solcher Vertrag zustande kommen. Sollte wider Erwarten das, was damals in der Kommission gesagt wurde, heute differenziert werden, könnte das durch den Nationalrat noch bearbeitet werden. Er ist ja Zweirat, er kann das noch einmal anschauen. Darum bitte ich Sie, jetzt dem Antrag so, wie er vorliegt, zuzustimmen.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Es ist tatsächlich so, dass das Schengen/Dublin-Abkommen – übrigens beide Teile – stark in die Souveränität der Kantone eingreift und die Kantonsregelungen betrifft, übrigens nicht nur namentlich im justiziellen Bereich und nicht nur die Grenzkantone. Es ist offensichtlich, dass die Weiterentwicklung – es geht ja jetzt hier um die Weiterentwicklung vor allem des Schengen-Besitzstandes – die Kantone stark betreffen wird. Von daher drängt es sich auf, dass die Kantone möglichst umfassend und möglichst frühzeitig über die sich abzeichnenden Entwicklungen informiert sind und dass sie ihre Haltung auch in einem möglichst frühen Stadium eingeben können. Denn man muss sehen, man hat auch bei der Weiterentwicklung ein wirksames Mittel, um Anträge einzubringen und Lösungsvorschläge, die gemacht werden, abzuändern oder abzulehnen. Das sollten diejenigen, welche diese Hoheit haben, auch selbst tun können.

Von daher habe ich der zuständigen Fachdirektorenkonferenz – es ist die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren – schon diesen Sommer vorgeschlagen, dass sie einen Vertreter in mein Departement delegieren, und zwar nicht erst bei Inkrafttreten, sondern so schnell als möglich, damit sie einen Vertreter haben, der die Entwicklungen in Brüssel eng begleitet und dafür sorgt, dass der Standpunkt der Kantone frühzeitig eingebracht wird und in die Stellungnahme des Bundes einfließt. Er muss auch so angesiedelt werden, dass er in diesem Zentrum – oder wie Sie dem sagen wollen – vertreten ist, wo das alles erarbeitet wird; das müsste im Bundesamt für Justiz sein. Wir haben dort die Nahtstelle. Natürlich werden die Verhandlungen durch den Bund geführt; das ist ein Kontakt mit dem Ausland, das ist so, aber es betrifft dann zum grossen Teil die Kantone. Das muss hier einfließen.

Meines Erachtens – das ist aber noch nicht festgelegt – müssen die Kantone auch kompetent in der Verhandlungsdelegation vertreten sein, denn hier überschneiden sich drei Gemeinwesen auf drei verschiedenen Ebenen. Je frühzeitiger das passiert, umso besser. Seit der Unterzeichnung der Verträge ist die Schweiz in den Arbeitsgruppen in Brüssel bereits vertreten. Wir haben nach der Unterzeichnung bereits ein Mitwirkungs-



recht für die Weiterentwicklung dessen, was jetzt noch nicht im Vertrag steht, aber schon im Gang ist. Darum haben wir da jetzt etwas vorwärts gemacht, ohne dass wir eine Vereinbarung haben; die Kantone können ihre Interessen dort vertreten.

**AB 2004 S 724 / BO 2004 E 724**

Es fragt sich dann vice versa natürlich, ob in dieser Fachdirektorenkonferenz nicht auch der Bund besser vertreten sein müsste, denn wenn da nur das eine ist, fehlt ja wieder das andere. Das ist also die Regelung einer wichtigen Koordinationsaufgabe.

Die Zeitspanne bis zum Inkrafttreten kann dann genutzt werden, um Erfahrungen zu sammeln. Das muss man vielleicht etwas anpassen. Wir haben jetzt einmal eine Lösung und glauben, dass sie funktionieren könnte. Wenn sie aber ungenügend ist, kann man das auch wieder ändern. Darum ist es vielleicht auch besser, wenn es nicht allzu sehr zementiert wird; wir haben jetzt ja noch wenig Erfahrung.

Darum können wir den Änderungsantrag, wie er in der APK-NR vorlag, gutheissen. Er ist nicht ganz deckungsgleich mit dem Antrag Pfisterer. Der Hauptunterschied ist meines Erachtens der, dass Herr Pfisterer hier – nicht zu Unrecht – auch die Umsetzung und nicht nur die Weiterentwicklung "hineingepackt" hat. Nur ist das ein etwas anderes Problem: Bei einer Weiterentwicklung operieren wir auf der Ebene von drei Gemeinwesen, nämlich von Schengen, der Schweiz und der Kantone. Dagegen ist die Umsetzung eine Frage zwischen dem Bund und den Kantonen, also namentlich der Gewährleistung der inneren Sicherheit, aber auch der Vertragserfüllung im justiziellen Bereich. Das ist der eine Unterschied. Ein zweiter Unterschied: Der Nationalrat hat hier nur das Mitwirkungsgesetz und nicht die Bundesverfassung mit einbezogen, weil er die Umsetzung weggelassen hat.

Es ist vielleicht nicht sehr zweckmässig, diese beiden Punkte im Gremium zu bereinigen, wie es Herr Pfisterer auch vorschlägt. Ich beantrage Ihnen deshalb, dem Antrag Pfisterer zuzustimmen – ich sage nicht, das sei ein bundesrätlicher Beschluss, wir haben das nicht in diesem Sinne besprochen. Es nimmt nichts vorweg, wo wir anderer Meinung wären, deshalb zweifle ich nicht daran, dass der Bundesrat das gutheissen würde. Aber die Bereinigung dieser beiden Anträge geschieht besser im Rahmen einer Kommission. Es geht ja um einzelne Worte, Begriffe, Zweiteilungen; dann haben wir eine Differenz und können es in den beiden Kommissionen nochmals beraten. Dazu brauchen wir vielleicht eine Stunde; in diesem Gremium wäre das schwerlich möglich. Wir widersetzen uns also diesem Antrag nicht, im Wissen darum, dass hier eine Bereinigung erfolgen soll.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag Pfisterer Thomas .... 34 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**Abs. 1ter – Al. 1ter**

**Pfisterer** Thomas (RL, AG): Zu Absatz 1ter: Ziel des Antrages ist es, zu erreichen, dass sich der Bund nicht aus der Grenzkontrolle zurückzieht. Schengen will die Bewegungsfreiheit der Menschen über die Landesgrenzen erleichtern, ohne die Sicherheit zu beeinträchtigen. Dazu sind zahlreiche Massnahmen der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit vorgesehen. Ein Teil, aber nur ein Teil dieser Massnahmen betrifft die Grenzkontrolle.

Der Antrag enthält zwei Anliegen. Er betont erstens die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen, aber auch aller Polizeien. Zweitens verlangt er einen Minimalbestand des Grenzwachtkorps (GWK). Der Text ist wiederum auf einen entsprechenden Antrag der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates abgestimmt. Dieser Text wird vollumfänglich übernommen, aber die Begründung läuft etwas anders als in der nationalrätlichen Kommission, jedenfalls soweit ich das dem Protokoll und den Rückfragen entnehmen konnte. Ich erlaube mir, Ihnen diese zwei Teile kurz zu begründen:

1. Die Inpflichtnahme von Bund und Kantonen: Die Verfassung legt die – gleiche! – Verantwortung von Bund und Kantonen für die Sicherheit fest. Die beiden ersten Sätze konkretisieren diese Verantwortung. Die Gesetzgebung hat das bisher nicht getan, darum besteht Regelungsbedarf. Diese beiden ersten Sätze verweisen nicht nur auf die allgemeine Polizeihoheit der Kantone, sondern auch auf die selbstständige Aufgabe des Bundes bezüglich Zollkontrolle und -polizei im Grenzraum. Ja, der Bund ist im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft für die Zollkontrolle verantwortlich, nicht nur an der Grenzlinie und im Grenzraum. Das Parlament hat diese Aufgabe des Bundes soeben im neuen Zollgesetz wieder bestätigt, und insoweit besteht dort keine Differenz zwischen den Räten.



Der dritte Satz des Antrages stellt vor allem klar, dass sich der Bund nicht unter Berufung auf Schengen aus der Polizeiaufgabe zurückziehen darf. Das ist nicht ohne Bedeutung im Hinblick auf die auch vom Parlament gewünschten, geforderten Spar- und Rationalisierungsmassnahmen. Ich darf noch einmal in Erinnerung rufen: Bund und Kantone, Kantone und Bund sind gemeinsam verantwortlich für die Sicherheit. Es ist nicht nur die Sache der Kantone in Zusammenarbeit mit dem Bund, sondern beide sind auf gleichem Niveau für diese Aufgabe verantwortlich.

Selbstverständlich haben die Kantone bei der Umsetzung in ihrem Gebiet den "Lead" zu übernehmen, wie das im Polizeijargon heisst. Sie koordinieren die Einsätze, halten sich dabei aber an den Bund und sein Sicherheitskonzept; Herr Bundesrat Blocher hat uns das gestern geschildert. Ich verweise darauf und brauche es nicht zu wiederholen.

Nun lautet die Frage, wie die Grenzwaache diesen Teil, den die Kantone erwarten, in Zukunft erfüllen kann. Das ist ein altes Klagelied; deswegen war ich damals als aargauisches Regierungsmitglied mehrmals in Bern und habe es vorgetragen. Andere Kollegen können dasselbe von sich auch behaupten. Das ist diese gemeinsame Sicherheitsverantwortung.

2. Zum Minimalbestand des GWK hat die Kommission des Nationalrates einen Antrag gestellt. Dieser Minimalbestand liegt im Interesse nicht nur der Grenzkantone, sondern auch der Binnenkantone. Bundesrat Blocher hat das zu Recht betont: Die Schengen-Kontrollen finden auch ausserhalb der Grenzkantone statt; sonst funktioniert die Übung nicht, das ist klar. Darum sind auch die Binnenkantone daran interessiert, dass der Bund diese Stärke des Grenzschutzkorps aufrechterhält.

Nun ist es auf den ersten Blick problematisch, in einem derartigen Bundesbeschluss eine minimale Zahl festzulegen. Aber lohnt es sich, deswegen eine Differenz zu schaffen? Jedenfalls meine ich, es lohne sich für unseren Rat nicht, hier anders zu entscheiden als die APK-NR. Das Anliegen besteht in der Sache darin, die Stärke des GWK zu erhalten. Wie will man das umschreiben? Wenn man berücksichtigt, dass das GWK in einer Reorganisation begriffen ist und sich seit dem 31. Dezember 2003 verändert, ist es sinnvoll, den Zustand festzuhalten, den wir vor Beginn dieser Reorganisation im Auge hatten. Am 31. Dezember 2003 war diese Reorganisation noch nicht im Gange.

Was beinhaltet die laufende Reform? Offenbar hat das Grenzschutzkorps – wie man uns gesagt hat und wie es den Kommissionsprotokollen zu entnehmen ist – den Auftrag, die Bestände zunächst um 5 Prozent zu reduzieren, offenbar aber in seinem Bereich sogar um 10 Prozent. Ich ziehe das nicht in Zweifel; das mag zutreffen. Aber warum gerade diese 10 Prozent beim GWK, und dies gerade im Hinblick auf Schengen? Das bedeutet praktisch eine Reduktion von 2000 auf 1800 Personen.

Ursprünglich – gemäss dem Usis-Bericht, ich habe die Unterlagen hier – hat man noch von einer Aufstockung auf etwa 2300 Personen gesprochen. Die Differenz, von der wir hier sprechen, beträgt also etwa 500 Personen. Daher meine ich, es gehe um eine qualitative Differenz. Sie ist sachlich und politisch wichtig.

Wie kann man diese Bestandesgrenze einhalten, ohne dem Bundesrat unvernünftige Auflagen zu machen? Ich meine, es gäbe eine derartige Möglichkeit, die man bis heute im Parlament zu wenig bewusst diskutiert hat, nämlich eine Optimierung mit der sogenannten Militärischen Sicherheit. Das sind im Wesentlichen die guten alten Festungswächter, die wir alle, die wir im Grenzraum oder in der Innerschweiz

**AB 2004 S 725 / BO 2004 E 725**

Dienst getan haben, noch kennen. Der Bund hält neben dem GWK andere Polizeiorgane, eben vor allem diese Militärische Sicherheit. Herr Bürgi hat gestern auf diesen Zusammenhang hingewiesen. Das ist die Regelung, die wir in Artikel 100 des Militärgesetzes getroffen haben.

Dieser Dienst, die Militärische Sicherheit, unterstützt heute schon das Grenzschutzkorps; untechnisch könnte man von einer Abkommandierung sprechen. Das ist keine optimale Lösung, diese Abkommandierung von ehemaligen Festungswächtern zum GWK. Das ist tendenziell teurer und wenig effizient; man bedenke schon nur den Zeitverlust, wenn man zwischen Grenzraum und Standort im Landesinnern hin und her reist. Zudem ist es fraglich und müsste noch einmal genau geprüft werden, ob man nach dem Schengen-Vertrag und nach der Schengen-Philosophie überhaupt Militärorgane für den zivilen Polizeidienst einsetzen darf. Das ist auch für die Kantone nicht zweckmässig, denn die Kantone haben ein Interesse daran, dass die gleichen Organe bei der Bewachung wie bei allfälligen polizeilichen Massnahmen im Sinne der Strafverfolgung handeln können.

Meines Erachtens kann also der Bundesrat Synergien nutzen. Zu denken ist in erster Linie an einen Stellentransfer vom VBS ins Finanzdepartement. Wahrscheinlich ginge es um etwa 50 bis 200 Vollzeitstellen, die verschoben werden müssten. Ich muss es deutlich sagen: Diese Problematik ist nicht etwa von Mitgliedern des GWK an mich herangetragen worden. Ich bin hier nicht Funktionär einer Gewerkschaft, das möchte ich deutlich sagen; das überlasse ich anderen, die das besser können. (*Heiterkeit*) Aber ich habe dieses Problem





aus meiner Arbeit im Kanton und im Grenzraum, auch in militärischer Hinsicht, seit langem kennen gelernt. Daher mache ich jetzt darauf aufmerksam. Ich habe es abgeklärt, ich weiss, dass man in der Bundesverwaltung dieses Problem schon lange diskutiert, aber noch nicht gelöst hat. Wahrscheinlich können wir es jetzt auf die Schiene bringen.

Ich versuche mit einem begleitenden Postulat, das viele Ratsmitglieder bereits unterschrieben haben, den Bundesrat einzuladen, einen Bericht zu formulieren, der diesen Stellentransfer, diese Umorganisation, erleichtern würde.

Das Anliegen, gemäss Antrag der APK-NR in diesem Bundesbeschluss einen Stellenbestand festzuschreiben, ist meines Erachtens ausnahmsweise zu verantworten. Es ist erstens kein Gesetz, sondern nur dieser Bundesbeschluss. Zweitens besteht die Möglichkeit, Synergien mit dem militärischen Bereich zu suchen.

Also lade ich Sie ein, diesem Antrag jetzt zuzustimmen. Sollte es noch eine interne Bereinigung brauchen, kann das zwischen Erst- und Zweitrat geschehen. Dieser Bericht, der hoffentlich gestützt auf das Postulat einmal kommen wird, wenn Sie es annehmen, müsste dann zur weiteren Bearbeitung in die APK und in die SiK unseres Rates gehen.

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Auch ein diesem Antrag entsprechender Antrag lag der Kommission nicht vor, aber die Kommission hat sich wiederum mit diesen Problemkreisen durchaus befasst, und ich meine sagen zu können, dass wir den Tenor dieses Antrages wiederum unterstützen können. Im Einzelnen sieht das allerdings vielleicht etwas differenziert aus, und ich befasse mich nun wirklich mit dem Antrag, wie er hier steht, ohne noch die Armee einzubeziehen usw.

Entscheidend ist sicher, dass hier nun nicht etwas hineinkommt, das unseren Absichten nicht voll entspricht. Das haben wir auch gestern von Herrn Bundesrat Blocher gehört. Er sieht im Einsatz die Führungspriorität im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, zwischen Grenzwachtkorps und Polizeihöhe der Kantone, bei den Kantonen. Das darf mit dieser Formulierung "in Koordination mit ...." schlicht und einfach nicht infrage gestellt werden.

Ich bin aber wie der Antragsteller der Auffassung, dass das Grenzwachtkorps hier auch eigene Aufgaben zu erfüllen hat und dass deshalb der Begriff Koordination gebraucht werden kann, aber daraus darf bitte nicht abgeleitet werden, dass dann die Führungspriorität der Kantone, die Polizeihöhe, infrage gestellt würde. Wir haben dazu auch den zweiten Satz. Noch einmal: Die Stossrichtung kann von mir persönlich mitgetragen werden. Ich gehe davon aus, dass dies nach dem Verlauf der Diskussion in der Kommission auch der Wille der Kommission sein könnte.

Die Frage, ob die Bestandesgarantie des GWK – darum geht es eigentlich, oder? – auf Stufe Gesetzgebung bzw. in den Bundesbeschluss einzubeziehen sei, verursacht mir persönlich etwas mehr Bauchweh, ich muss es ehrlich sagen. Ich habe nicht unbedingt Sympathien für solche Festschreibungen auf praktisch ewige Zeiten. Da kommt bei mir noch der Reflex des alten kantonalen Finanzdirektors zum Vorschein. Ich hätte es hier tatsächlich vorgezogen, wenn wir beispielsweise eine Empfehlung beschlossen hätten. In der Sache aber teile ich die Auffassung, dass es natürlich in der heutigen Situation falsch wäre, den Bestand des GWK aus Finanzgründen zu reduzieren. Ich bin der Auffassung – das haben wir in diesem Rat auch schon behandelt –, dass das GWK eine wichtige Aufgabe hat und nicht ohne weiteres abgebaut werden kann. Ich kann mich persönlich deshalb dazu durchringen, zu sagen, dass ich auch mit diesem Satz im Bundesbeschluss leben kann.

Ich werde den Antrag insgesamt unterstützen.

**Lauri** Hans (V, BE): Herr Kollege Stähelin hat genau den Punkt angesprochen, der mir jetzt auch aufgefallen ist: Wir haben eine Pendezenz gegenüber gestern, als Herr Bundesrat Blocher klar ausführte, dass das Grenzwachtkorps für Personenkontrollen, für Sicherungsaufgaben der kantonalen Polizeihöhe unterstellt sei. Hier wird nun gesagt: "... in Koordination mit der Polizei des Bundes und der Kantone." Damit ist gesagt, dass ein eigenständiger Auftrag hinsichtlich der polizeilichen Funktionen vorliegen würde. Sie, Herr Stähelin, haben gestern ausgeführt, dass Sie diese Zusammenarbeit in der Kommission als "zur Zusammenarbeit zugewiesen" gesehen haben. Vielleicht ist das nicht von absolut strategischer Bedeutung, was wir jetzt diskutieren. Aber für die praktische Umsetzung liegt hier eine Pendezenz vor, die wir jetzt wahrscheinlich dann geklärt erhalten, insoweit es die Sicht des Bundesrates betrifft. Wir müssen uns einfach dessen bewusst sein, was wir tun, wenn wir entsprechend entscheiden.

**David** Eugen (C, SG): Ich möchte auch noch einmal auf diesen Punkt zurückkommen. Ich möchte auch praktisch geklärt haben, wie das bezüglich des Grenzwachtkorps abläuft. Herr Bundesrat Blocher, Sie haben gestern gesagt, die Leute könnten bei einer Assoziation an Schengen ohne Ausweis über die Grenze gehen, das



sei ein wesentlicher Gesichtspunkt. Aber für die schweizerischen Sicherheitsbedürfnisse ist ja entscheidend, ob jemand, der kommt, überall kontrolliert werden kann, insbesondere auch vom Grenzwachtkorps, und zwar auch unmittelbar an der Grenze. Kann die Personenkontrolle durchgeführt und abgeklärt werden, um wen es sich handelt usw.?

Auf Folgendes lege ich auch Wert, und darum habe ich Sympathie für diesen Antrag: Das muss nach meiner Meinung die Grenzacht, die die Warenkontrolle durchführt, auch eigenständig tun können; wir haben sie ja weiterhin. Sie muss also schlicht und einfach einen Personalausweis verlangen können, um eine Person zu identifizieren, wenn sie es für notwendig hält. Sie muss auch das Recht haben, eine Person, die ohne Ausweis daherkommt, was unter Umständen möglich und auch rechtens ist, zu einer Identifikationskontrolle auf den Posten zu nehmen und dann die Identität abzuklären. Das muss sowohl bei der Warenkontrolle wie auch weiter im Landesinnern möglich sein, wo die Grenzwachtkräfte aktiv sind. Ich bin auch der Meinung, dass die Grenzwächter diese bestimmte Aufgabe – das ist eine Polizeidienstaufgabe – in Zukunft ohne weiteres erfüllen können, wenn sie es für notwendig halten, ohne dass dafür ein kantonaler Polizeibefehl vorliegen muss. Ich wäre froh, wenn Sie diesen Punkt nochmals klären könnten. Der Antrag Pfisterer Thomas gibt darüber eine gewisse Klarheit.

AB 2004 S 726 / BO 2004 E 726

Ich habe mit den Bestandesfragen Mühe; das ist für mich separat, und man sollte darüber eigentlich getrennt abstimmen. Der erste Satz und der zweite Satz betreffen zwei verschiedene Dinge. Vielleicht ist Herr Pfisterer damit einverstanden. Ich bin auf jeden Fall der Meinung, dass der erste Satz richtig ist.

**Lombardi** Filippo (C, TI): Permettete ad un rappresentante di un cantone di frontiera per eccellenza, qual è il Ticino, in prima linea nella battaglia quotidiana per la sicurezza del proprio territorio ma anche di tutta la Svizzera nei confronti dell'immigrazione clandestina e della criminalità transfrontaliera, di sostenere senza riserve la proposta Pfisterer Thomas. È fondamentale che in contemporanea all'accordo di Schengen la Confederazione non abbandoni al loro destino i cantoni di frontiera e continui invece a sostenere coloro che sono i più esposti, assumendosi le proprie responsabilità con un corpo di guardie di confine che le permette di marcare delle priorità e di adeguarle nel tempo in funzione delle diverse situazioni di minaccia alle nostre frontiere.

Ora, l'impressione che regna in questi cantoni – parlo del Ticino, ma potrei citare Ginevra, Basilea o altri ancora – è che il Consiglio federale non prenda sufficientemente in considerazione questa esigenza. Il mancato adeguamento degli effettivi del corpo delle guardie di confine che da anni presenta un deficit preoccupante è già stato un segnale negativo. Le riduzioni che si prospettano nel quadro delle misure di risparmio della Confederazione sono addirittura allarmanti. Certo, condivido quanto è stato detto, e cioè che si tratta di garantire il coordinamento fra la Confederazione ed i cantoni rispettando la sovranità cantonale, ma la Confederazione non può rinunciare ad un ruolo prioritario in questo campo; e per farlo deve disporre di un effettivo sufficiente di queste guardie di confine.

Sostengo quindi la proposta Pfisterer Thomas senza voler dividere la parte iniziale dalla questione dell'effettivo che a mio avviso va sostenuta come tale proprio nella forma che è stata suggerita dal collega Pfisterer.

**Béguelin** Michel (S, VD): Nous avons déjà beaucoup parlé de la question des effectifs des gardes-frontière au sein de la Commission de la politique de sécurité. L'"Ist-Zustand" – mais c'était déjà la situation en 2003 –, c'est un manque de 290 agents environ. L'armée intervient pour compléter l'effectif, mais pour des tâches qui ne relèvent pas complètement des tâches des gardes-frontière, pour assurer la sécurité de ces derniers, avec à peu près 200 agents qui viennent du Corps des gardes-fortifications. C'est la situation actuelle. Il faut savoir que dans les cantons aussi, on est en sous-effectif, et là les chiffres varient entre 1000 et 1200 agents. C'est l'"Ist-Zustand".

La question qu'on peut se poser, dans la Chambre des cantons, c'est de savoir si, pour arriver au "Soll-Zustand", les sous-effectifs des gardes-frontière vont être compensés par des augmentations d'effectifs dans les corps de police cantonale. Je trouve que ce ne serait pas juste. La Confédération doit remplir ses devoirs en matière d'effectifs de gardes-frontière. A quelque part, il faut se mettre d'accord sur ce plan: des gardes-frontière, il en faudra toujours pour des contrôles de marchandises; mais pour ce qui est de la souveraineté des cantons en matière de sécurité, ces derniers devront pouvoir compter sur un effectif stable d'agents fédéraux, autrement ils feront une mauvaise affaire. Je suis heureux que notre collègue Pfisterer ait posé cette question, parce que ça va permettre de clarifier les choses, et là, j'attends avec intérêt la réponse du Conseil fédéral pour que la solution soit solide, que les cantons puissent s'engager sans risque de se dire: "On va se faire 'tordre'."



**Saudan** Françoise (RL, GE): Je crois que les questions qui sont abordées sont extrêmement importantes, en particulier pour les cantons frontaliers. A Genève, nous n'avons plus que quatre postes-frontières qui sont ouverts 24 heures sur 24 pour surveiller 125 kilomètres de frontière. Malgré ce fait – je vais vous donner les derniers chiffres que j'ai trouvés ce matin dans la presse et qui concernent le canton de Genève –, les interventions des gardes-frontière ont permis en 2003 d'arrêter 1200 personnes qui étaient recherchées, 50 passeurs qui transportaient des clandestins. Elles ont permis également de saisir 43 voitures volées et de refouler 4000 – je dis bien 4000 – personnes dont les papiers n'étaient pas en règle.

Monsieur le conseiller fédéral, je souhaiterais pouvoir faire des comparaisons – mais je ne veux pas créer des tâches administratives – entre les situations des différents cantons et les différents systèmes: contrôles aux postes de douane et contrôles mobiles. Les mesures qui relèveront directement de l'accord de Schengen, en tout cas dans mon canton, sont déjà en vigueur. Leur efficacité est prouvée – j'ai été heureuse de trouver ces chiffres qui sont transmis par le Corps des gardes-frontière. C'est pourquoi je suis extrêmement attentive à ce qu'on règle les problèmes qui ont été soulevés par Monsieur Béguelin et qu'on soit extrêmement attentif pour voir s'il ne faut pas renforcer des moyens dont les chiffres prouvent qu'ils sont efficaces pour lutter contre les passeurs et contre la criminalité, ce qui est, à mes yeux, essentiel dans ce débat.

**Pfisterer** Thomas (RL, AG): Drei Bemerkungen:

1. Der Antrag hat zum Zweck, Sicherheit zu schaffen und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu verstärken. Dazu braucht es beides: eine Aussage zur Verantwortung von Bund und Kantonen und eine Aussage zum Bestand des GWK.

2. Es ist so, wie Herr Béguelin gesagt hat: Der Bund hat eine selbstständige Aufgabe – Herr Stähelin hat das auch betont –, und deshalb hat er auch die Pflicht, sich so zu organisieren, dass er diese selbstständige Aufgabe erfüllen kann. Meine Frage ist, ob das Potenzial der ehemaligen Festungswächter, das Potenzial der heutigen Militärischen Sicherheit, nicht noch ausnützlich sei, um das Ziel besser zu erreichen.

3. Selbstverständlich, Herr Stähelin, bleibt die Führungsverantwortung der Kantone bestehen. Die Formulierung, die ich gewählt habe, habe ich nicht erfunden, und auch die nationalrätliche Kommission hat sie nicht erfunden. Sie steht schon im Entwurf des Bundesrates zum Zollgesetz. Dort ist von der Koordination die Rede, und die neue Fassung von Artikel 96, die wir beschlossen haben, umfasst dieses Konzept.

Die Führungsverantwortung der Kantone bleibt also bestehen, aber der Bund hat eine selbstständige Aufgabe, und darum gibt es verschiedene Möglichkeiten, das zu organisieren. Wir müssen nicht im Ständerat diskutieren, wie die Zusammenarbeit aussehen soll, ob mit einzelnen Leuten zusammengearbeitet werden soll, mit Verbänden oder mit Räumen, die zugeteilt werden. Das funktioniert im Prinzip schon heute so, jedenfalls im Kanton Aargau und vermutlich in der ganzen Schweiz. Das müssen wir nicht neu erfinden, wir müssen höchstens die Gewichte etwas verlagern.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Ich bitte Sie, dem Antrag Pfisterer nicht zuzustimmen. Er ist gut gemeint, und er will auch etwas, was wir eigentlich unterstützen könnten. Aber ich muss Ihnen erstens sagen: In diesem Gesetz, an diesem Ort, schafft er mehr Unsicherheit als Sicherheit. Wir sind bezüglich Koordination nämlich wesentlich weiter, als hier angetönt wird. Der erste Satz ist denn auch ein gefährlicher Satz. Zweitens sollten wir die Erhaltung des Bestandes des Grenzwachtkorps gemäss Schlusssatz dieses Antrages nicht in diesem Bundesbeschluss festlegen.

Herr Pfisterer, es ist richtig, dass der Satz im Zollgesetz steht, dass hier eine Koordination stattfindet; das ist der übergeordnete Grundsatz. Aber in einem Bundesbeschluss, mit dem jetzt die Genehmigung erfolgen sollte, diesen allgemeinen Grundsatz nochmals festzuhalten ergibt Unsicherheit. Sie müssen sehen, wir haben jetzt ein Jahr über diesen

AB 2004 S 727 / BO 2004 E 727

Begriff der Koordination gesprochen. Aus der Koordination haben alle, wie das Herr Lauri gesagt hat, Folgendes abgeleitet: Koordinieren heisst nicht, dass bei einer Aufgabe einer das Kommando übernimmt, sondern dass eben zwei Parteien koordinieren – "coresponsabilité" war das meistgehörte Wort. Das ist im Sicherheitsbereich aber eine gefährliche Angelegenheit. Jetzt sind wir aber so weit, dass das Grenzwachtkorps, die kantonalen Polizeikorps, alle 26 Kantone und auch der Bundesrat damit einverstanden sind, dass das unter der Führung der Kantone zu geschehen hat, sofern das Grenzwachtkorps nicht für den Schutz in ausserordentlichen Lagen, zu Kontrollzwecken, an die Grenze abgezogen wird. Sie haben gesagt, Ihr Antrag komme nicht aus dem Grenzwachtkorps, das sei ein neuer Versuch. Ich konnte an der Sitzung der APK leider nicht



teilnehmen; die Kommission hat das beschlossen, ohne dass ich dabei war – bei der gleichzeitigen Behandlung kann ich eben jeweils nur an einer Sitzung anwesend sein. Aber es ist ja der gleiche Vorschlag, und er schafft hier mehr Unsicherheit. Ich bitte Sie, ihn jetzt nicht hier aufzunehmen, sonst fangen wir wieder von vorne an. Dann sieht das so aus, als wären wir noch beim allgemeinen Grundsatz der Koordination. Das ist der eine Punkt.

Ferner müssen Sie sehen – und das deckt sich mit dem Vorstoss, den Sie eingereicht haben, Herr Pfisterer -: Ich habe nichts dagegen, dass man diese Frage prüft und auch als Empfehlung mitgibt. Aber hier, an diesem Ort, hat das mit Schengen alleine nichts zu tun, sondern es geht um die Frage, wie wir die Sicherheit neu organisieren, wenn die Grenzkontrolle bei verdachtsunabhängigen Elementen nicht mehr möglich ist.

Nun zum Bestand: Es ist so, dass dieser jetzt nicht gekürzt wird. Ich muss noch sagen: Das Grenzwachtkorps gehört zum Finanzdepartement, und ich möchte nicht in die Kompetenz des Finanzdepartementes eingreifen. Die Kürzung um 10 Prozent ist bis 2008 geplant. Frühestens 2006 beginnt es mit einem Teil, mit einem Drittel. Ob das so bleibt, ist für mich wie für Herrn Pfisterer mit grossen Fragezeichen versehen.

Wie muss man jetzt bei dieser Bestandesfrage vorgehen? Man muss zuerst die Frage stellen: Wie viel braucht das Grenzwachtkorps für den Schutz der Grenze in ausserordentlichen Lagen – denn dort braucht es nur das Grenzwachtkorps – und für die ordentlichen Aufgaben, die es auch selbstständig wahrnimmt, wie im Bereich der Drogen usw., wo es ja besondere Aufgaben hat? Dann muss gefragt werden: Wie viel brauchen wir in den Kantonen für die Polizeiaufgaben nach der Assoziierung an Schengen? Wenn wir dort zu wenig haben, ist es wahrscheinlich sinnlos, wenn wir bei den Grenzwächtern aufstocken; dann müssen wir bei den Polizisten aufstocken, die als Polizisten auch für die Personenkontrolle ausgebildet sind. Das zusammen ergibt dann die Gewährleistung der Sicherheit.

Ich würde meinen, Herr Pfisterer, bis Mitte nächsten Jahres, also 2005, sollten wir so weit sein. Es kann sein, dass das Grenzwachtkorps aufgestockt und nicht nur gleich belassen werden muss. Es kann aber auch sein, dass es reduziert wird und wir die Polizeibestände aufstocken müssen, damit wir ein System haben, welches dann die Sicherheit gewährleistet.

Ich habe mich jetzt gefragt, wie es ist, wenn wir das nicht schreiben, Herr Pfisterer. Es ist uns doch überhaupt unbenommen, die Frage des Grenzwachtkorps jederzeit alleine zu regeln, aber in Kenntnis dieses neuen Konzeptes. Ich befürchte, dass wir hier erstens Unsicherheit schaffen, also nicht Sicherheit, dass zweitens die Lösung mit klarer Verantwortlichkeit, die jetzt zustande gekommen ist – darauf lege ich einfach Wert, sonst haben wir nachher eine Lücke –, wieder brüchig wird. Ich befürchte drittens, dass wir jetzt einen Beschluss in Bezug auf den Bestand des Grenzwachtkorps fällen, der vielleicht dem Bedarf entspricht; aber vielleicht wird der Bestand auch wesentlich höher oder ein anderer sein. Wir sind im Moment nicht so weit, um diese Aufgabe zu lösen. Darum geht auch das Postulat in diese Richtung. Ein Postulat können wir jederzeit entgegennehmen, denn es geht hier nicht um etwas, das wir jetzt schon mit Bestimmtheit ablehnen können; aber wir können ihm auch nicht mit Bestimmtheit zustimmen.

Zu den Kontrollen im Innern, Herr David: Ich habe gestern dargelegt, dass es nun, nachdem wir am 27. Oktober dieses Jahres die Einigung erzielt haben, für die Kantone darum geht, zu sagen, wie sie die Kontrollen durchführen. Sie fragen: Wo kann man sie durchführen? Das ist ja der Streitpunkt im ganzen Schengen-Raum, das wissen Sie, die ewige Diskussion, wo man Kontrollen durchführen darf. An der Grenze darf man es nicht tun; die verdachtsunabhängige Kontrolle ist nicht erlaubt. Dann ist in der EU der Vorschlag dieses 5 Kilometer breiten Korridors gekommen. Das ist bei unseren Städten gar nicht möglich; da müssen wir jetzt schauen, wie wir das tun können und welche Kontrolleure die richtigen sind.

Ich möchte hier auch eine dritte Unklarheit ausräumen: Das Grenzwachtkorps erfüllt nicht nur im Grenzraum Sicherheitsaufgaben. Es gibt Fälle, bei denen das Grenzwachtkorps in der ganzen Schweiz Spezialaufgaben erfüllt; ich erinnere an die Zugkontrolle. Wir haben also hier im Moment einfach zu wenige Details, um sagen zu können: Wir brauchen so viele Grenzwächter, so viele Polizisten, und wir machen es so. Die Verträge zwischen den Kantonen und dem Grenzwachtkorps liegen noch nicht vor.

Dann ist hier noch das Problem des Einbezugs der Armee aufgeworfen worden. Ich warne natürlich hier davor, zu sagen, wir können auch noch die Armee für Personenkontrollen im Innern einsetzen. Ich will jetzt nicht meine Meinung sagen, aber da habe ich Bedenken. Wenn wir die Grenze kontrollieren müssen, ist es vielleicht richtig, wenn wir dann wie heute wieder das Festungswachtkorps haben. Ich bitte Sie aber, das jetzt nicht zu zementieren.

Im Grenzraum wird überdeterminiert; wir haben es nicht nur mit dem Grenzraum zu tun. Koordination ist der allgemeine Grundsatz, da sind wir wesentlich weiter. Wenn wir das hier so festlegen, werfen wir wieder alles auf, und dann wird man sich darauf berufen. Es ist zu früh, die Bestände schon hier mit dieser Vorschrift zu regeln. Der Bestand ist hier auch noch nicht richtig festgelegt, weil wir nicht wissen, ob er wesentlich höher,



gleich hoch oder tiefer sein muss. Aber Sie haben Zeit. Darum, Herr Pfisterer, finde ich, dass das Richtige hier der ordentliche Weg über das Postulat ist. Wenn wir das 2005 entscheiden, kommen wir früh genug. Ich sehe, dass dies ein gutgemeinter Vorschlag ist; es ist gut, den Bestand vorläufig so zu belassen, und Koordination ist auch gut. Wir sind aber wesentlich weiter in Koordinationsfragen, und in anderen Fragen sind wir nicht so weit, sodass wir es nicht determinieren sollten.

**Pfisterer** Thomas (RL, AG): Ich halte am Antrag fest, das andere gehört dann in die Umsetzung.

**Wicki** Franz (C, LU): Ich verzichte auf einen Ordnungsantrag, aber wenn Herr Pfisterer das Wort nochmals verlangt hätte, hätte ich wirklich einen Ordnungsantrag auf Abbruch der Diskussion gestellt. Im Übrigen bin ich der Auffassung, dass es doch keinen Sinn hat, wenn wir hier im Rat drei-, viermal das Gleiche sagen. Selbstverständlich ist die Nachmittagssitzung jetzt gesetzt, das ist klar, aber wir hätten es auch anders machen können.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Pfisterer Thomas .... 25 Stimmen  
Dagegen .... 9 Stimmen

**Art. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

AB 2004 S 728 / BO 2004 E 728

**Art. 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Reimann*

Dieser Beschluss untersteht dem obligatorischen Referendum gemäss Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung.

**Art. 4**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Reimann*

Cette décision est soumise au référendum obligatoire selon l'article 140 alinéa 1er lettre b de la Constitution fédérale.

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Der Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum. Das Parlament kann seit der letzten Revision der Volksrechte Verträge nicht mehr selber dem fakultativen Referendum unterstellen. Es gelten hier klare rechtliche Kriterien.

Ihrer Kommission lag ein Antrag vor, den Bundesbeschluss dem obligatorischen Referendum gemäss Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung zu unterstellen. Der Antragsteller in der Kommission hat, wie Sie sehen, diesen Antrag auch im Plenum noch einmal gestellt. Unsere Kommission hat dagegen entschieden, ich habe bereits beim Eintreten darauf hingewiesen.

Nach der Meinung der Kommission liegt kein Beitritt zu Organisationen der kollektiven Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vor. Insbesondere bedingt ein Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft, dass vier Kriterien kumulativ erfüllt sind:

1. Die Organe der Gemeinschaft sind unabhängig, sie handeln nicht nach Instruktionen von Regierungen.
2. Die Gemeinschaft fasst Mehrheitsbeschlüsse.





3. Die Beschlüsse der Gemeinschaft treten unmittelbar in Kraft.

4. Die Gemeinschaft hat umfassende materielle Kompetenzen.

Schengen/Dublin genügt nach der Meinung der Kommission diesen Kriterien nicht. Insbesondere stellt Schengen/Dublin keinen Beitritt dar, und das ist das Entscheidende. Es geht nicht um einen Beitritt, es geht nur um ein Assoziierungsabkommen. Entsprechend dieser Rechtslage unterstützt die Kommission den Entwurf des Bundesrates.

Gestern hat unser Kollege Hans Hofmann in seinem Votum auch darauf hingewiesen, dass in den umliegenden EU-Staaten zu solchen Fragen durchaus auch Volksabstimmungen angesetzt würden. Wir müssen hier aber klar sehen: Gerade diese EU-Staaten um uns herum haben hier keine Rechtspositionen, keinen Anspruch auf Referenden, sondern da handelt es sich um Plebiszite. Gerade das haben wir nicht in der Schweiz, sondern wir haben eine klare Regelung, wann Referenden spielen und wann nicht und unter welchen Voraussetzungen. Darin unterscheiden wir uns gerade von den EU-Staaten. Wir wollen keine Plebiszite, wir wollen Referenden nach unserer Rechtslage.

Auch aus diesem Grunde meine ich, dass der Entwurf des Bundesrates zu unterstützen ist.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich beantrage Ihnen, dieses Assoziierungsabkommen im Sinne von Artikel 140 Absatz 1 Litera b der Bundesverfassung dem obligatorischen Referendum zu unterstellen und Volk und Ständen zu unterbreiten. Sie haben es gehört: Ich habe den Antrag schon in der Kommission eingebracht, bin aber aus technischen Gründen leider nicht mehr dazu gekommen, ihn auf die Fahne setzen zu lassen, und bitte Sie deshalb um Nachsicht und Verständnis für den Einzelantrag. Mein Anliegen beruht primär auf rechtlichen, zusätzlich aber auch auf politischen Gründen.

Wenn vorgestern hier vonseiten des Bundesrates – und soeben auch vom Kommissionssprecher – ausgeführt worden ist, verfassungsrechtlich sei eine solche Unterstellung unter das obligatorische Referendum gar nicht möglich, so widerspricht das immerhin dem, was in der Aussenpolitischen Kommission dazu vonseiten des Bundesrates und der Verwaltung ausgeführt worden ist. Ich zitiere aus dem Protokoll der Kommissionssitzung vom 28./29. Oktober 2004 die Aussage von Herrn Bundesrat Blocher: "Ein Staatsvertrag kann dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, wenn ihm aufgrund seiner Bedeutung Verfassungsrang zukommt. Das ist eine Frage der Wertung. Der Bundesrat hat hier Nein gesagt, entscheiden wird das Parlament." Botschafter Paul Seger, Leiter der Direktion für Völkerrecht im EDA, sagte ergänzend: "Das Parlament wird die Frage des Referendums entscheiden, Herr Bundesrat Blocher hat es gesagt. Allerdings sprechen einige Gründe gegen ein obligatorisches Referendum." Herr Seger listete dann einige Gründe dagegen auf. E contrario zu seiner Aussage – und er muss es ja wissen – gibt es also auch Gründe, die für ein obligatorisches Referendum sprechen, und drei solche möchte ich Ihnen nun darlegen:

Erstens ist es, wie Bundesrat Blocher erwähnt hat, eine Frage der Wertung: Noch 1999 hat der Bundesrat im Rahmen der Botschaft zu den Bilateralen I ausgeführt, über das Schengener Abkommen könne deshalb nicht verhandelt werden, weil es die Souveränität der Schweiz zu sehr tangiere. Heute haben wir es mit demselben Vertrag zu tun, und da soll er nicht einmal mehr eines obligatorischen Referendums würdig sein. Das ist in so kurzer Zeit schon ein saftiger Quantensprung in Richtung Verniedlichung der Materie.

Das zweite Argument für das obligatorische Referendum fusst auf dem Text der zitierten Verfassungsbestimmung, jener nämlich, die vom Beitritt zu einer Gemeinschaft für kollektive Sicherheit spricht. Der Bundesrat und auch die Kantone erklären Schengen/Dublin für die Schweiz vor allem deshalb als wichtig, weil damit – wenn wir die Reisefreiheit voll verwirklichen – die Sicherheit des Landes erhöht werde; das hat eben auch die Diskussion um den Zusatzantrag Pfisterer Thomas zu Artikel 1 Absatz 1ter bestätigt.

Unter diesem Gesichtspunkt erweisen sich die Bestimmungen dieses Assoziierungsabkommens in der Tat auch als Normen der kollektiven Sicherheit. Der Schengener Assoziation ist demnach eine Art – zumindest eine Art sui generis – Organisation für die kollektive Sicherheit nicht abzusprechen. Kollektive Sicherheit kann heute nicht mehr bloss auf militärische Aspekte beschränkt werden. Auch der internationale Terrorismus oder die organisierte Kriminalität bedrohen je länger, je mehr die kollektive Sicherheit. Asymmetrische Gegner und asymmetrische Gefahren bedrohen zur Hauptsache auch die Staaten, die sich im Schengener Verbund zusammengeschlossen haben. Wer diese Erkenntnis und diesen Zusammenhang bejaht, müsste folgerichtig meinem Antrag zustimmen.

Als dritten Grund möchte ich schliesslich in Erinnerung rufen, dass Streitigkeiten zwischen der Schweiz und der EU betreffend diesen Vertrag in letzter Instanz dem EU-Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegt werden, dass hier also fremde Richter letztinstanzlich zum Zug kommen. Auch das spricht meines Erachtens dafür, dass das Abkommen zumindest aus politischer Sicht dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollte.

Es ist mir natürlich klar, dass das obligatorische Referendum hier nicht das einfache Volksmehr, sondern



das doppelte Mehr von Volk und Ständen verlangt. Die Hürde würde also deutlich höher gelegt, und das versuchen die Befürworter des Abkommens natürlich mit allen Mitteln zu verhindern. Nun, ich werde mich wohl mit dem fakultativen Referendum trösten müssen, das mit Sicherheit und auch vollkommen zu Recht zustande kommen wird. Dem Souverän gegenüber wäre es allerdings zuvorkommender gewesen, wenn das Parlament den Willen gehabt hätte, dieses Vertragswerk, das doch erhebliche Auswirkungen für unser Land und unser Volk haben wird, von sich aus obligatorisch dem Referendum zu unterstellen. Das wäre sicher ein Zeichen der Stärke gewesen.

AB 2004 S 729 / BO 2004 E 729

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Der Antragsteller hat hier gewissermassen Artikel 140 der Bundesverfassung etwas weiter ausgelegt, wenn er darauf hinweist, dass wir mit dieser Assoziierung faktisch eine Änderung der Bundesverfassung vornehmen würden; das müsse man abwägen. Ich meine, dass Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe a formelle Änderungen der Bundesverfassung betrifft und nicht eine Frage der Abwägung aufgreift. Ich habe Sie gestern schon darauf hingewiesen, dass die Rechtslehre zu unserer neuen Verfassung von 1999 tatsächlich eine plebiszitäre Ausweitung von Artikel 140 der Bundesverfassung nicht vorsieht und Absatz 1 Buchstabe a eng fasst. Artikel 140 enthält eine abschliessende Aufzählung der Gegenstände, die Volk und Ständen obligatorisch zur Abstimmung vorzulegen sind. Unter diese Gegenstände fällt das Schengener Assoziierungsabkommen nicht. Ich betone nochmals den Begriff Assoziierung: Es handelt sich nicht um einen Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit. Das ist zu unterscheiden: Wir treten nicht bei, wir werden auch nicht abstimmen, sondern lediglich beratend mitwirken können. Das sind gewaltige Unterschiede. Wenn wir heute über diese Frage diskutieren und uns entscheiden, müssen wir auch die Zukunft im Auge behalten. Wir können nicht nach beliebigen Volksabstimmungen ansetzen, sondern müssen uns an die verfassungsmässigen Vorgaben halten. Diese sind hier nicht gegeben; wir können hier nicht eine neue, abweichende Praxis einführen.

Ich bitte Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

**Pfisterer** Thomas (RL, AG): Drei Sätze: 1. Damals war die Rechtslage anders als heute. Damals hatte die Bundesversammlung die Kompetenz, in gewissen aussenpolitischen Fragen ein Referendum anzuordnen. 2. Eine Unterstellung unter den Europäischen Gerichtshof ist nicht vorgesehen. 3. Der Weg, den wir beschreiten würden, wäre derjenige, den Frankreich beschritten hat. Wir würden das Referendum zu einem Mittel für Machtspiele in der Hand der Bundesversammlung werden lassen. Das ist gefährlich.

Deshalb bitte ich Sie, den Antrag Reimann abzulehnen.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Ich muss zuhänden des Amtlichen Bulletins festhalten, dass Kollege Stähelin meinen Antrag mit Argumenten bekämpft hat, als wenn ich den Antrag gemäss Artikel 140 Absatz 1 Litera a der Bundesverfassung eingereicht hätte. Aber wenn er ihn richtig gelesen hat, müsste er doch festgestellt haben, dass ich ihn mit Litera b begründet habe.

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Auch nur zuhänden des Protokolls: Es ist eben auch der Satz zitiert worden, ein Staatsvertrag könne dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, wenn ihm aufgrund seiner Bedeutung Verfassungsrang zukomme. Um diesen Punkt geht es. Litera a betrifft genau die Frage: Verfassung – ja oder nein? Deshalb habe ich darauf hingewiesen.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Ein Genehmigungsbeschluss zu einem völkerrechtlichen Vertrag wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet, wenn der Vertrag den Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorsieht. Das steht in Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung. Unabhängig von diesen beiden Fällen besteht nach der Praxis der Bundesbehörden, nach den Vorbereitungsarbeiten für die neue Bundesverfassung und auch nach einem Teil der Lehre die Möglichkeit eines obligatorischen Referendums sui generis. Ein solches Referendum ist dann gegeben, wenn der betreffende Staatsvertrag von derartiger Bedeutung ist, dass ihm Verfassungsrang zukommt. Er muss nicht eine Verfassungsänderung bedingen, aber er muss so bedeutungsvoll sein, dass ihm Verfassungsrang zukommt. Der Bundesrat hatte also zwei Sachen zu prüfen: Gibt es ein obligatorisches Referendum? Das ist hier nicht der Fall – das wurde gesagt –, weil man nicht einen Beitritt, sondern eine Assoziierung hat. Aber die zweite Frage, ob der Vertrag so bedeutungsvoll ist, dass er Verfassungsrang hat, ist auch zu prüfen. Darum stellt



sich die Frage der Unterstellung von Staatsverträgen unter das obligatorische Referendum beim vorliegenden Abkommen nicht. Der Bundesrat hat entschieden, dass es kein obligatorisches Referendum geben muss. Also war nur noch zu prüfen, ob ein Fall *sui generis* vorliegt. Hat der Vertrag eine solche Bedeutung, dass ihm Verfassungsrang zukommt?

Das ist die Frage im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung dieses Vertrages – nicht in dem, was wir heute vereinbaren, das wissen wir, sondern für die Zukunft. Man wird sehen müssen, man hat ein Rechtsfindungsverfahren abgemacht. Wenn die EU oder die Schengen-Organisation etwas von uns will, und wir lehnen das ab, dann gibt es eine Nachverhandlung. Aber es ist klar: Wenn dann die EU alle Alternativvorschläge von unserer Seite ablehnt, so führt es faktisch zu einer Kündigung dieses Vertrages.

Die Frage war, zu prüfen, ob diese Rechtsfolge der faktischen Kündigung des Vertrages eine Einschränkung des freien Wählerwillens ist. Wir haben gestern, Herr Schiesser, bei der Souveränitätsfrage darüber gesprochen. Das ist die Frage der Souveränität: Ist sie beeinträchtigt oder nicht? Das ist von verfassungsmässiger Bedeutung für diejenigen, die das als einen schweren Eingriff bezeichnen. Und für diejenigen, die das als einen leichten Eingriff bezeichnen, ist es kein so schwerwiegender Souveränitätsverlust, als dass man es dem obligatorischen Referendum unterstellen müsste. Das ist der Grund, warum der Bundesrat auch diese Variante abgelehnt hat. Er findet nicht, dass das ein so schwerwiegender Eingriff in die Souveränität sei. Darum habe ich auch gesagt, dass Sie entscheiden müssen, ob Sie das obligatorische Referendum *sui generis* hier wollen oder nicht.

Der Bundesrat ist der Meinung, man müsse es auch im Zusammenhang mit diesem Fall nicht dem obligatorischen Referendum unterstellen. Darum ist der Antrag Reimann abzulehnen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 31 Stimmen

Für den Antrag Reimann .... 6 Stimmen

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Herr David hat das Wort für eine persönliche Erklärung.

**David** Eugen (C, SG): Entschuldigung, dass ich mich nochmals melde, aber das ist sicher die wichtigste Abstimmung, die wir jetzt durchführen. Mir ist es einfach ganz wichtig, dass ich weiss, was der Bundesrat zu diesem Abkommen sagt. Herr Bundesrat Blocher hat uns gestern sehr gründlich und sachkundig alle kritischen Fragen beantwortet, die insbesondere die Herren Hofmann, Bürgi und Jenny zum Schengener Abkommen gestellt haben. Sie haben auch, Herr Bundesrat, sehr überzeugend dargetan, aus welchen Gründen Sie hier namens des Bundesrates uns und dem Schweizervolk die Annahme dieser Verträge empfehlen.

Wichtig ist für mich – wir haben das jetzt gerade nochmals besprochen –, dass in Zukunft auf Verdacht hin Grenzwächter jederzeit an der Grenze und im Grenzraum bei der Warenkontrolle und auch sonst Personenkontrollen durchführen können. Damit ist die Sicherheit auch im Grenzraum, wo auch ich herkomme, gewährleistet.

Obwohl wir diese Verträge in den Kommissionen und im Plenum sehr sorgfältig geprüft haben, ist es klar, dass es für uns unmöglich ist, sie in allen Verästelungen zu erfassen. Die Schengen-Verträge wurden unter Verantwortung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes erarbeitet. Die verantwortliche Leiterin der Schengen-Verhandlungen aus Ihrem Departement gehört, wie Sie selbst, der SVP an. Das spricht für mich dafür, dass in den Verhandlungen alle Bedenken von SVP-Seite in die Interessenabwägung einbezogen worden sind. In der bevorstehenden

AB 2004 S 730 / BO 2004 E 730

Abstimmung geht es auch um eine Vertrauensfrage. Selbstverständlich enthalten Verträge immer positive und negative Seiten. Wir – ich insbesondere, aber ich nehme an, auch alle Kolleginnen und Kollegen hier, aber auch die schweizerische Bevölkerung – vertrauen darauf, dass Sie, Ihr Departement und der ganze Bundesrat die uns zur Abstimmung vorgelegten Verträge in allen Einzelheiten gründlich und bestmöglich und im Sinne und im Interesse unseres Landes ausgehandelt haben.

Ich bin ebenso davon überzeugt – und ich habe das gestern zur Kenntnis nehmen können –, dass Sie hier im Ständerat alle positiven und negativen Punkte offen und klar auf den Tisch gelegt haben. Ich gehe auch davon aus, dass wir alle Punkte, die wirklich kritisch sind, hier in diesem Rat ausdiskutiert haben und dass nicht nachher an Delegiertenversammlungen von Parteien neue Punkte aufgebracht werden, die hier nicht offen auf dem Tisch lagen. Wir haben daher Kenntnis auch von allen negativen Dingen, die drinstehen. Wir wissen, es gibt immer Positives und Negatives.





Offen bleibt für mich ein einziger Punkt aus der gestrigen Debatte. Sie haben in Ihrer Rede gestern wiederholt beiläufig erklärt, es gehe um die Frage von Anpassung oder Widerstand.

Für mich stellt das einen Bezug her zur Politik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg gegenüber den Nazis. Wahrscheinlich habe ich Ihre Äusserung missverstanden. Ich kann jedenfalls unter keinem Titel einen Bezug zwischen unseren heutigen Entscheiden, die wir zu diesem Schengen-Abkommen treffen müssen, und dem Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union einerseits und andererseits dem damaligen Verhältnis der Schweiz zu den Nazis sehen.

Ich gehe auch davon aus – das ist mir ganz wichtig, und ich bitte Sie auch, das anders zu erklären, wenn Sie und der Bundesrat das anders sehen –, dass diese Verträge mit diesem Bild nichts zu tun haben. Sonst wäre es nach meiner Meinung unmöglich, dass der Bundesrat uns hier solche Verträge zur Annahme empfehlen könnte.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Ich habe die Verfänglichkeit der Frage nicht überhört. (*Heiterkeit*) Ich muss Ihnen aber sagen, Herr David: Was Sie mir jetzt alles in den Mund gelegt haben, was ich gesagt haben soll oder welchen Eindruck ich erweckt haben soll, kommentiere ich jetzt nicht; es ist alles schwarz auf weiss vorhanden – dabei bleibe ich.

Ich muss Ihnen übrigens sagen: Der Vertrag lag nicht allein in meiner Verantwortung, sondern es war eine Dreierverantwortung, nämlich des EVD, des EDA und des EJPD. Es war also eine "coresponsabilité", nicht eine Einzelverantwortung; das muss doch klar gesagt sein, damit Sie mir nicht plötzlich sagen, die ganzen Verhandlungen seien auf diesem Mist gewachsen.

1. Ich werde selbstverständlich, wie es meine Pflicht ist, diesen Vertrag vertreten, weil ich den Standpunkt des Bundesrates zu vertreten habe. Ich meine, ich habe dies auch gestern getan; Sie sagen, es sei überzeugend ausgefallen – ich danke Ihnen für dieses Lob, ich habe meine Pflicht getan, zumindest nach Ihrer Auffassung. Was ich nicht machen werde – auch bei anderen Geschäften nicht, Herr David -: Ich werde auch in der Euphorie keine Unwahrheiten über die Wirkung und die Bedeutung dieses Vertrages sagen. Das gilt für mich hier, und das gilt auch für andere Geschäfte. Das ist ein Teil der politischen Vergiftung, die wir in den letzten Jahren erlebt haben: Wenn man etwas vertritt, glaubt man, es sei alles möglich und man könne alles sagen. Wenn Abstimmungskomitees das tun, so gehört das vielleicht zur Situation; ich werde das als Bundesrat nicht tun.

2. Ich werde keine Versprechungen machen, von denen ich sehe, dass ich sie nicht einhalten kann. Wenn zum Beispiel behauptet wird, man könne dank dieses Vertrages im Asylbereich 200 Millionen Franken einsparen – was ich kürzlich aus der Bundesverwaltung erfahren habe –, so muss ich Ihnen sagen, dass das nicht stimmt. Ein solches Versprechen könnte ich nicht erfüllen; es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür. Das ist eine Euphorie und eine Prognose, zu der ich nicht stehen kann.

3. Ich werde die Vor- und Nachteile dieses Vertrages darlegen; das ist eine Frage der Glaubwürdigkeit, und das gilt auch für andere Vorlagen. Das ist auch meine Verpflichtung, die ich als Bundesrat habe.

Sie sagen, ich hätte gestern wiederholt von Anpassung und Widerstand gesprochen. Das ist unwahr. Ich habe nur in einem Fall auf die allgemeine Frage von Herrn Schiesser, wie verletzlich wir in der Frage der Erhaltung der Souveränität geworden seien, am Schluss gesagt, das sei eine Grundfrage der Schweizer Geschichte; diese geht ja nicht nur bis zum Zweiten Weltkrieg. Souveränität hat ihren Preis. Da fragt man sich immer, wieweit man eine Anpassung vollziehen oder Widerstand leisten soll? Es war im Zweiten Weltkrieg besonders krass, weil es dort um Armee-Einsatz und um Krieg oder Frieden ging. Aber das ist bei jeder Sache so, dabei bleibe ich. Das ist nichts Unanständiges. Man sagt, das sei ein Terminus aus dem Zweiten Weltkrieg. Das ist doch nicht wahr: Es ist die Geschichte von 700 Jahren. Das ist immer wieder die Grundfrage.

Herr Schiesser hat die Frage gestellt, ob wir so verletzlich sind, dass wir nachgeben müssen, dass wir keine andere Wahl haben. Das ist doch die Grundsatzfrage. Ich habe ihm dargelegt, dass die Verletzlichkeit zweiseitig ist, dass sie auf der anderen Seite auch gegeben ist. Das ist das eine. Das andere ist, dass man nicht immer schauen muss, was andere Staaten unter rechtlichem Gesichtspunkt tun können, sondern dass man schauen muss, welches Interesse andere Staaten daran haben, das Schlimmste zu tun, das man erwarten könnte. Dabei bleibe ich. Wenn es um die Souveränität, um die Selbstbestimmung, des Landes geht, kann man relativ stark sein. Man muss sich in diesem Prozess nicht schnell anpassen.

Herr David, ich bin mit diesem Gedankengut in den Bundesrat gewählt worden, ich habe vor der Wahl kein Jota zurückgenommen. Das Parlament hat mich gewählt, und ich bin verpflichtet, dieses Gedankengut in den Bundesrat einzubringen und dort zu äussern, aber ich bin auch verpflichtet, es ausserhalb des Bundesrates zu äussern, im Zusammenhang mit allgemeinen Gedanken. Ich habe gewusst, dass das nicht allen im politischen Spektrum passt, vor allem nicht denjenigen, die mich nicht gewählt haben. Das war ja nicht anders zu erwarten.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2004 • Vierte Sitzung • 02.12.04 • 08h00 • 04.063  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2004 • Quatrième séance • 02.12.04 • 08h00 • 04.063



In diesem Sinne werde ich meine Aufgabe erfüllen, und ich werde auch die Glaubwürdigkeit des politischen Systems erhalten können.

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 38 Stimmen

Dagegen .... 3 Stimmen