



04.063

**Bilaterale Abkommen II.
Genehmigung****Accords bilatéraux II.
Approbation***Erstrat – Premier Conseil*

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)

Präsident (Frick Bruno, Präsident): Es geht heute nur um die Beratung der bilateralen Abkommen II. Wir werden zuerst die allgemeine Aussprache über die gesamte Vorlage führen. Diese ist strikt getrennt von der Beratung über die Erweiterung des Freizügigkeitsabkommens und die flankierenden Massnahmen im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit. Nach der allgemeinen Aussprache werden wir die einzelnen Bundesbeschlüsse behandeln. Zu jedem einzelnen Bundesbeschluss wird eine Eintretensdebatte durchgeführt werden, welche der jeweilige Kommissionssprecher eröffnen wird.

Briner Peter (RL, SH), für die Kommission: Die Bilateralen II sind nach der Auffassung des Bundesrates und unserer Kommission gegenwärtig der geeignetste und innenpolitisch am breitesten abgestützte Weg, um die rechtlichen Rahmenbedingungen im Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union zu verbessern. Mein Eintretensreferat gliedere ich in drei Teile: Erstens werde ich Ausführungen zum Verhandlungsverlauf machen, zweitens werde ich eine kurze Übersicht über die acht Abkommen geben – in den Beratungen der einzelnen Dossiers werden dann die entsprechenden Berichterstatterinnen oder Berichterstatter näher auf diese Abkommen eingehen –, drittens werde ich eine Würdigung vornehmen.

Nach dem Abschluss der Bilateralen I war die EU – sowohl die Kommission wie das Parlament – skeptisch gegenüber neuen Verhandlungen mit der Schweiz. Da die EU jedoch ihrerseits zwei wichtige Anliegen hatte, war letztlich auch sie an einer neuen Verhandlungsrunde interessiert. Erstens sollte die Schweiz in das von der EU geplante System der grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung eingebunden werden, und zweitens wollte Brüssel eine intensivere Zusammenarbeit mit der Schweiz bei der Betrugsbekämpfung im Bereich der indirekten Steuern. Es ging besonders auch um den Zigarettenschmuggel. Die Schweiz trat auf diese Begehren ein, stellte dazu jedoch drei Bedingungen:

Erstens wollte die Schweiz nicht nur zu den beiden von der EU gewünschten Dossiers Verhandlungen führen, sondern auch zu weiteren, die für unser Land wichtige und vorteilhafte Bereiche umfassen. Dazu gehören die Teilnahme an der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, Asyl und Migration, also eine Assoziation an Schengen/Dublin, was uns bei der ersten Runde der Bilateralen verwehrt geblieben war, sowie die sieben Überbleibsel aus den Bilateralen I, nämlich die Dossiers verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Statistik, Umwelt, Medien, Bildung, Ruhegehälter und Dienstleistungen. Das Dossier Dienstleistungen wurde im gegenseitigen Einvernehmen sistiert, da im Verlauf der Verhandlungen zu viele offene und kontroverse Punkte an den Tag getreten waren.

Zweitens sollten die Verhandlungen in allen Dossiers parallel geführt und gemeinsam abgeschlossen werden. Damit wollte man ein ausgewogenes Paket schnüren, das auch unsere Interessen berücksichtigt.





Drittens müssen die Interessen des Schweizer Finanzplatzes, konkret auch das Bankgeheimnis, gewahrt bleiben.

Die Verhandlungsmandate wurden in der Kommission intensiv beraten. Sie hatten folgende Zielsetzungen: Bei Schengen/Dublin ging es um die Stärkung der inneren Sicherheit, um die Senkung der Kosten im Asylwesen und die gleichzeitige Sicherstellung der Möglichkeit, über die Übernahme zukünftiger Rechtsakte in diesen Bereichen autonom und souverän zu entscheiden und das Bankgeheimnis zu wahren. Bei der Zinsbesteuerung ging es darum, am EU-System der Besteuerung von Zinserträgen teilzunehmen, bei gleichzeitiger Sicherstellung der Interessen des Schweizer Finanzplatzes. Mit dem Dossier landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte sollten die Exportmöglichkeiten für die schweizerische Nahrungsmittelindustrie verbessert werden. Umwelt: Hier ging es um den Beitritt zur Europäischen Umweltagentur EUA. Statistik: Zusammenarbeit der Schweiz mit Eurostat, dem statistischen Amt der EU, zwecks Harmonisierung des statistischen Systems und für den Zugang zu den Daten der anderen Länder. Beim Media-Abkommen ging es um die Teilnahme der Schweiz an den zwei Förderungsprogrammen Media plus und Media-Fortbildung.

Besonders interessiert war die EU am Dossier zur Betrugsbekämpfung und dann auch an einem Dossier mit einer geringeren Bedeutung, am Dossier zu den Ruhegehältern von EU-Beamten.

In der APK liessen wir uns über den Verlauf der Verhandlungen regelmässig informieren. Auch die Kantone konnten ihre Mitwirkungsrechte wahrnehmen, wenn auch teilweise scheinbar sehr kurzfristig. Die politische Einigung erfolgte am 19. Mai 2004, also erst vor ungefähr sechs Monaten, als anlässlich eines Gipfeltreffens Schweiz/EU in Brüssel eine politische Lösung zu den letzten Knackpunkten gefunden wurde. Es ging dabei um Schengen/Dublin, wo die Schweiz die Garantie erhalten hat, dass das Bankgeheimnis im Bereich der direkten Steuern dauerhaft gewahrt bleibt – für den Fall also, dass im zukünftigen Schengen-Acquis das Prinzip der doppelten Strafbarkeit in der Rechtshilfe bei Delikten im Rahmen der direkten Steuern aufgehoben und somit auch bei Hinterziehungsdelikten eine Verpflichtung zur Rechtshilfe entstehen würde. Hier erhält die Schweiz eine unbefristete Ausnahme, ohne deshalb die Schengener Zusammenarbeit verlassen zu müssen. Das ist das berühmte Opting-out.

Bei der Betrugsbekämpfung, d. h. im Bereich der indirekten Steuern – das sind Zollabgaben, Mehrwertsteuern, Verbrauchssteuern z. B. auf Tabak und Alkohol –, gewährt die Schweiz gegenüber der EU die Anwendung jener Rechtsinstrumente, die auch im schweizerischen Verfahren zur Anwendung kommen, also die sogenannte Inländerbehandlung. Das heisst, die Zusammenarbeit wird auf schwere Hinterziehungsdelikte ausgedehnt. Erweitert wird die Zusammenarbeit gegen Geldwäscherei. Der Geldwäschereibegriff gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch bleibt hingegen unverändert.

Dieses Resultat kann sich sehen lassen. Einerseits wurden alle zentralen Forderungen der Schweiz erfüllt, die Mandate eingehalten. Andererseits kooperieren wir bei der grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung und im Betrugsbereich durch eine weitere Zusammenarbeit bei allen schweren Delikten im Bereich indirekte Steuern, z. B. bei Schmuggel,

AB 2004 S 663 / BO 2004 E 663

Zoll- und Mehrwertsteuerdelikten. Das Ergebnis kann im wahrsten Sinne des Wortes als ausgewogen gelten. Nun eine kurze Übersicht über die acht durch uns zu beratenden Verträge. Das Dossier Bildung kommt nicht ins Parlament; in seiner heutigen Form – als Absichtserklärung – fällt es in die Kompetenz des Bundesrates. Zu Schengen/Dublin: Hier geht es um die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und beim Asylwesen, zwei Kapitel, die ein kleines Binnenland im Alleingang wohl kaum optimal bearbeiten kann. Im Rahmen der Schengener Zusammenarbeit heben die teilnehmenden Staaten ihre Personenkontrollen an den Binnengrenzen auf, stärken die innere Sicherheit jedoch durch andere Massnahmen. Dazu gehören die Verstärkung der Kontrollen an den Aussengrenzen des Schengener Raumes, die Verstärkung der mobilen Fahndung im Grenzraum, eine gemeinsame Visumpolitik für Kurzaufenthalte, die Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Rechtshilfe sowie die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Zu den wichtigsten Instrumenten hierzu gehört das Schengener Informationssystem (SIS), eine europaweite Fahndungsdatenbank. Die Dubliner Zusammenarbeit bezieht sich auf den europäischen Asylraum. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass Asylsuchende ein, aber nur ein Asylgesuch im Dubliner Raum stellen können. Dank der elektronischen Datenbank Eurodac können mehrfach gestellte Asylgesuche erkannt werden.

Die Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen gewährleisten der Schweiz die umfassende Beteiligung an dieser Zusammenarbeit. In der Weiterentwicklung haben wir ein volles Mitsprache-, jedoch kein Mitbestimmungsrecht. Wir können aber souverän entscheiden, ob wir einen neuen Erlass übernehmen wollen. In den Abkommen sind uns lange Fristen für solche Übernahmen zugestanden worden, sodass die normalen schweizerischen Verfahren, die parlamentarische Genehmigung und ein allfälliges Referendum, eingehalten werden



können. Die Schweiz kann andererseits nicht gezwungen oder unter Kündigungsandrohung gedrängt werden, die Abschaffung der doppelten Strafbarkeit bei direkten Steuern zu akzeptieren. Das Opting-out ist zeitlich unbeschränkt gültig. Damit ist das Bankkundengeheimnis in Bezug auf Schengen vertraglich abgesichert.

Wenn Schengen/Dublin dennoch das umstrittenste Dossier sein wird, dann wohl deshalb, weil die neue Sicherheitskonzeption an der Grenze unterschiedlich beurteilt wird. Da bestehen offensichtlich Vorbehalte und Unsicherheiten, wenn nicht gar Ängste. Aber an unserer Grenze wird sich im Vergleich zu heute wenig ändern. Die Warenkontrollen bleiben bestehen und damit auch die Zollhäuschen. Damit dürften Einreisende in ähnlichem Umfang wie heute kontrolliert werden, nämlich im Umfang von 1 bis 3 Prozent.

Dass mobile Kontrollen im nahen Grenzraum viel wirksamer sind, wissen alle, die so grenznah wohnen wie wir im Kanton Schaffhausen. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonspolizeien und dem Grenzwachtkorps ist geregelt, die kantonale Polizeihöhe bleibt gewahrt, den Kantonen fällt die übergeordnete Führung zu. Sie regeln mit dem Grenzwachtkorps ihre Einsatzbereiche in einer vertraglichen Vereinbarung. Sie können sagen, wo es langgeht, und sich dabei auf die Erfahrung des Grenzwachtkorps abstützen.

Bei einer Ablehnung dieses Dossiers würden wir gewollt zur EU-Aussengrenze oder zur Schengener Aussen-grenze, ein für mich unvorstellbares Szenario. Auch würden wir ausgerechnet auf das Dossier verzichten, das auch im Asylbereich unser Anliegen war und das als einziges das Bankgeheimnis staatsvertraglich anerkennt. Mehr dazu dann bei der spezifischen Debatte zu diesem Abkommen.

Zur Zinsbesteuerung: Im Rahmen dieses Abkommens verpflichtet sich die Schweiz, einen Steuerrückbehalt auf alle Zinserträge ausländischer Quelle zu erheben, die an natürliche Personen mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat geleistet werden. Dieser Steuerrückbehalt wird schrittweise bis auf 35 Prozent angehoben. Er kann auf ausdrückliche Weisung des Zinsempfängers durch eine freiwillige Meldung der Zinszahlung an den Fiskus des Steuersitzlandes ersetzt werden. Die Schweiz verpflichtet sich ausserdem, den EU-Mitgliedstaaten bei Steuerbetrug oder sinngemäss gleich schweren Vergehen auf Anfrage Amtshilfe zu leisten. Einen automatischen Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden wird es nicht geben.

Mit dem Modell des Steuerrückbehaltes stellt die Schweiz sicher, dass die EU-Zinsbesteuerungs-Richtlinie nicht über die Schweiz umgangen werden kann. Zudem bleiben die Schweizer Rechtsordnung und das Bankgeheimnis gewahrt. Es ist wohl das erste Mal, dass ein Land für andere Länder Steuern eintreibt. Es mag politisch inkorrekt sein, Politiken anderer Länder zu hinterfragen, die ihre Bürger veranlassen, ihre Vermögenswerte im Ausland anzulegen. Aber wenn die Moralfrage schon gestellt wird, dann müsste auch die Moral einer Politik infrage gestellt werden, die solches verursacht.

Die Vertreter des Schweizer Finanzplatzes stimmen diesem Abkommen trotz der erheblichen administrativen Mehrbelastung zu. Der Schweizer Finanzplatz hat kein Interesse daran, als Insel in Europa die Steuerflucht zu begünstigen. Dem Finanzplatz Schweiz liegt viel an einem soliden Image und an Glaubwürdigkeit. Wenn das Modell Zinsbesteuerung von der EU als gleichwertig wie der Informationsaustausch angesehen wird, wird sich hoffentlich auch die OECD dies einmal zu Eigen machen.

Zusätzlich sieht das Abkommen vor, dass zwischen der Schweiz und den EU-Staaten die Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen abgeschafft wird.

Im Abkommen über die Betrugsbekämpfung wird die Zusammenarbeit gegen Schmuggel und andere Deliktformen im Bereich der indirekten Steuern intensiviert. Dies gilt auch bei Subventionen und im öffentlichen Beschaffungswesen. Zu diesem Zweck wird die Amts- und Rechtshilfe griffiger ausgestaltet und der Informationsaustausch mit den Verwaltungs- und Justizbehörden in der Europäischen Union verdichtet. Das Spezialitätenprinzip und das Prinzip der doppelten Strafbarkeit bleiben gewahrt. Die verstärkte Zusammenarbeit gegen kriminelle Tätigkeiten ist sowohl für die EU wie auch für die Schweiz vorteilhaft. Für uns ist sie vorteilhaft, weil uns an einer guten Reputation unseres Finanzplatzes gelegen ist und wir nicht als Drehscheibe für betrügerische Geschäfte missbraucht werden sollen.

Aus wirtschaftlicher Sicht ist insbesondere das Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse vorteilhaft. Durch den Abbau von Zöllen und Exportbeihilfen erhält die schweizerische Nahrungsmittelindustrie verbesserten Zugang zum europäischen Markt – einem Markt von immerhin 450 Millionen Einwohnern. Davon wird namentlich die schweizerische Landwirtschaft als Zulieferantin profitieren können. Es gibt Prognosen, die hier ein Potenzial von plus 30 Prozent in Aussicht stellen.

Über die anderen Dossiers habe ich einleitend ein paar Bemerkungen gemacht. Sie werden bei der spezifischen Beratung noch vertieft werden können.

Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union sind für die Wahrung unserer aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Interessen von zentraler Bedeutung. Ein möglichst ungehinderter Zugang zum europäischen Binnenmarkt und solide rechtliche Grundlagen für die Beziehungen zu unserem wichtigsten



Partner liegen in unserem vitalen Interesse. Vor diesem Hintergrund ist der Abschluss der Bilateralen II ein – wie es der Bundesrat nennt – wichtiger Schritt zur Konsolidierung und zum Ausbau der Zusammenarbeit der Schweiz mit den europäischen Nachbarn.

Das Verhandlungsergebnis ist umso positiver zu werten, als die Europäische Union dieser zweiten Staffel der bilateralen Abkommen anfänglich skeptisch gegenüberstand. Die Schweiz hat ihre Ziele erreicht. Paralleler Verhandlungsabschluss, Wahrung des Bankgeheimnisses, Wahrung der internen Entscheidungsverfahren bei der Übernahme und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes.

Im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sieht der Bundesrat keinen Anlass für grundlegende Reformen. Natürlich gilt es, Erfahrungen zu sammeln und diese bei der Gestaltung weiterer Reformschritte zu berücksichtigen. Dennoch

AB 2004 S 664 / BO 2004 E 664

besteht Handlungsbedarf. Gerade bei der Weiterentwicklung des Acquis Schengen werden Bund und Kantone den Einbezug der Kantone in die Verfahren zur Übernahme von Weiterentwicklungen sicherstellen und Organisation und Verfahrensabläufe erarbeiten müssen. Das Engagement der Kantone im Rahmen der Arbeitsgruppe Europa-Reformen der Kantone (Eurefka) bietet hierzu eine vielversprechende Ausgangslage. Die Frage einer formalen Festschreibung dieser kantonalen Mitwirkung im Bundesbeschluss wird sich bei der Beratung eines Einzelantrages stellen.

Aus wirtschaftlicher Sicht fällt die Würdigung sehr positiv aus. Die Interessen des Finanzplatzes Schweiz sind gewahrt und auf Dauer vertraglich gesichert. Der klassische Wirtschaftsvertrag über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte verbessert die Exportchancen unserer Nahrungsmittelindustrie und der Landwirtschaft als Zulieferantin. Durch das Schengen-Visum wird der Tourismusstandort Schweiz profitieren. Last, but not least ergibt sich ein Steuervorteil für Holdings in Europa durch die Übernahme der Mutter-Tochter-Richtlinie. Ausgedehnt oder vertieft wird die Zusammenarbeit aber auch in den Politikbereichen Sicherheit und Asyl. Kultur, Bildung, Umwelt und Statistik runden das Paket ab.

Der Versuch, die Auswirkung dieser Abkommen auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes in Franken und Rappen auszudrücken, dürfte schwierig gewesen sein. Wir nehmen zur Kenntnis, dass es unter Ausklammerung der potenziellen Rückbehalte aus der Zinsbesteuerung ungefähr "null für null" aufgeht. Dass die Einnahmen aus der Zinsbesteuerung nicht beziffert werden können und, wenn sie beziffert werden könnten, nicht beziffert werden wollen, muss einleuchten.

In der Kommission wurde dieses Paket an zweimal zwei Tagen intensiv beraten. Wir haben Anhörungen mit Vertretern der Kantone, der betroffenen Wirtschaftskreise, der Gewerkschaften, der Oberzolldirektion und der Sportschützen durchgeführt. In jenen Dossiers, die zur Umsetzung Gesetzesrevisionen erfordern, haben wir darauf geachtet, dass diese ausschliesslich im Zusammenhang mit diesen Verträgen stehen. Es werden dazu in der Detailberatung noch einige Änderungen beantragt.

Die Kommission hat dem Bundesrat und seiner Verhandlungsdelegation für den erfolgreichen Abschluss der Bilateralen II ihre ausdrückliche Anerkennung ausgesprochen. Mit diesen Abkommen können wir unsere Zusammenarbeit mit der Europäischen Union vertiefen. Wir ziehen daraus einen volkswirtschaftlichen und auch gesellschaftspolitischen Nutzen und wahren dabei unsere direktdemokratischen und föderalen institutionellen Errungenschaften.

Zum Schluss noch ein Satz aus der bundesrätlichen Botschaft, Seite 6008: "Ebenso wie bei den Bilateralen I werden weitere europapolitische Schritte durch die vorliegenden Abkommen in keiner Weise präjudiziert."

Die Kommission beantragt einstimmig Eintreten und Zustimmung gemäss ihren Anträgen.

Stähelin Philipp (C, TG): Aussenpolitik ist Interessenpolitik. Dies gilt nicht zuletzt auch für unser Verhältnis zu Europa. Zwar ist der hehre Gedanke eines vereinigten Europa durchaus auch für uns beschwingend, und die EU hat unserem Kontinent viel gebracht. Aber nicht zu übersehen ist, dass selbst die Staaten innerhalb der EU, die Mitgliedstaaten, in dieser EU sehr oft, ja primär ihre eigenen Interessen vertreten und voranstellen. Sehr deutlich ist dies auch in der Diskussion um die Osterweiterung geworden, sowohl seitens der bisherigen Mitglieder wie vor allem auch seitens der neuen EU-Staaten. Dies schliesst nicht aus, dass sich die Interessen der gesamten EU mit jenen der einzelnen Mitgliedstaaten oder deren Mehrheit oft decken – und gerade dann kommt es ja zum Erfolg.

Gleiches muss nun auch für unsere Beziehungen zu Europa gelten. Es geht primär um unsere eigenen Interessen. Am besten werden diese erreicht und erfüllt, wenn sich unsere Interessenlage mit jener der EU und der Mehrheit ihrer Mitglieder deckt. Wir haben bei den Bilateralen II über weite Strecken diese Situation. Bei den Verträgen zu Statistik, Umwelt, Filmschaffen, Pensionen und Bildung ergeben sich deshalb kaum Schwie-



rigkeiten, und der Applaus ist sicher. Es handelt sich hier ja zudem um die "leftovers" der Bilateralen I, über welche im Grundsatz bereits Einverständnis bestand.

Das Gesagte gilt auch weitgehend für die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse, obwohl hier nicht alle betroffenen Kreise vorbehaltlos applaudieren können. Mindestens beim Zucker – Sie kennen meine Interessenlage – liefert sich die Schweiz ohne grosse Vorbehalte der EU-Marktordeung aus und kann in Aussenhandel und Marktgestaltung keine eigenständige Politik mehr führen. Für die betroffenen Landwirtschaftskreise – um die geht es – ist dies hart. Sie müssen vergleichbare Begleitmassnahmen zu einer neuen Marktordeung in diesem Bereich erwarten dürfen, wie sie die EU intern vorsieht. Es ist dankbar, Notiz zu nehmen, dass der Bundesrat dies in seiner Botschaft vorsieht. Unter dem Strich, und auch hier von unserer Gesamtinteressenlage her gesehen, ist deshalb auch dieser Vertrag zu akzeptieren. Ein isoliertes Inseldasein ist auch bei den verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten ebenso wenig denkbar wie ein völliges Aufgehen in allen Bereichen der EU-Landwirtschaftspolitik.

Gerade hier zeigt sich, dass der von unserem Land gewählte Ansatz, unser Verhältnis zur EU nach dem unglücklichen Scheitern des EWR-Übereinkommens durch ein System von bilateralen Verträgen zu regeln, durchaus erfolgreich sein kann. Die Bedeutung der Bilateralen II liegt darin, dass der Weg einzelner Verträge und auch Vertragspakete zum Ziel führt. Dieser Weg verdient als eigene Lösung für unser Land auch die volle Unterstützung. Er bedeutet ein durchaus eigenständiges Vorgehen und ist deshalb im Ergebnis trotz aller Kritik massgeschneidert für unser Land. Er benötigt, will er erfolgreich sein, allerdings auch in der Schweiz selbst eine starke Trägerschaft und vermehrte interne Geschlossenheit. Die inneren Querelen schwächen die bilaterale Verhandlungsführung. Wollen wir Erfolg haben, so sind zur Unzeit aufgewärmte EU-Beitrittsideen ebenso schädlich wie die Sicht eines kategorischen Versagens auf Vorrat zu jeder Weiterentwicklung des bilateralen Systems.

Die Führung von Vertragsverhandlungen setzt innere Stärke und Geschlossenheit voraus. Dies sei auch für unser künftiges Verhalten gesagt. Gleichzeitig bin ich der festen Überzeugung, dass der bilaterale Weg mit den vorliegenden Verträgen zum Wohle unseres Landes, aber auch der EU noch lange nicht zu Ende ist. Er respektiert die Staatsidee, das Staatsverständnis, der Schweiz mit direkter Demokratie und gelebtem Föderalismus. Er mag nach der EWR-Abstimmung aus der Not entstanden sein – meiner Haltung entspricht er.

Für Vertragsverhandlungen braucht es innere Kraft und eine starke Position. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Vertragspartner in weiten Bereichen über ein Übergewicht verfügt. Die EU sitzt in unserem Verhältnis immer wieder am längeren Hebel. Gerade in dieser Situation muss es uns bewusst sein, dass Verträge immer und immer wieder auf Nehmen und Geben beruhen. Wir sind nicht Goliath, sondern David, und alles Aufblasen ändert daran nichts. Schmerzhaft haben wir diese Erfahrung im Zusammenhang mit den Durchsetzungsübungen an den Schengener Aussengrenzen dieses Jahr bereits gemacht. Die Lehre daraus geht dahin, dass wir nicht alles, was wir wollen, auch immer erreichen können. Entscheidend ist somit ein ausgewogenes Gesamtergebnis, welches unseren Verhandlungszielen im Wesentlichen entspricht. Schengen/Dublin, Betrugsbekämpfung und Zinsbesteuerung sind in diesem Rahmen zu sehen. In meinen Augen enthalten sie nicht nur Vorteilhaftes für die Schweiz, aber sie entsprechen weitgehend den Vorgaben, die wir der Verhandlungsdelegation – auch mit dem Segen der Aussenpolitischen Kommissionen – mitgegeben haben. Insbesondere ist Schengen/Dublin nicht geeignet, bei mir Freudentaumel auszulösen. Die landesinterne Umsetzung bringt Regelungen, die für mich nur teilweise befriedigend

AB 2004 S 665 / BO 2004 E 665

sind und welche vor allem im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen vom Parlament meines Erachtens eng begleitet werden müssen. Insbesondere ist Schengen unter diesem Titel die Kröte, die wir schlucken müssen, um Dublin zu erhalten.

Zudem geraten wir unter einen gewissen Druck, hier bei Weiterentwicklungen des Acquis mitzumachen. Das kann man drehen und wenden, wie man will: Wir geben hier zumindest den kleinen Finger, und dahinter kann die ganze Hand kommen, auch wenn formal unsere souveräne Handlungsfreiheit nicht tangiert ist. Aber wir haben auch bei Schengen/Dublin, Betrugsbekämpfung und Zinsbesteuerung das Gros unserer Ziele erreicht. Es finden sich zwar Haare in der Suppe, aber sie kann gelöffelt werden.

Wir dürfen eintreten.

Saudan Françoise (RL, GE): L'examen des accords bilatéraux II, de l'élargissement à l'Est de la libre circulation des personnes ainsi que des mesures d'accompagnement exige de notre part une approche honnête, lucide, critique, mais surtout consciente des enjeux pour l'avenir de notre pays.

Une approche honnête, en reconnaissant que le Conseil fédéral n'a fait que suivre la volonté exprimée par



le peuple en 1992, votation après laquelle la voie bilatérale a été jugée par certains comme étant la seule praticable pour un pays dont le fédéralisme, la démocratie directe et le système de concordance lui imposaient une voie particulière – opinion que je respecte même si je ne la partage pas. Mais nous ne serons pas toujours dans une conjoncture qui a amené l'Europe à prendre en compte nos spécificités parce qu'elle avait des intérêts prépondérants à conclure dans deux domaines des accords avec nous, ce qui a permis au Conseil fédéral de maintenir la voie qu'il s'était tracée, à savoir le parallélisme des négociations contre vents et marées, que ces vents et marées soient extérieurs à notre pays ou intérieurs à celui-ci.

Une approche lucide: qui peut encore croire que nous pouvons résoudre seuls les problèmes qui se posent à un monde globalisé? Je prendrai des exemples. En premier lieu, les accords bilatéraux – en particulier celui sur la fiscalité de l'épargne – ne vont pas nous permettre de résoudre tous les problèmes. L'accord précité ne va pas mettre fin à toutes les attaques qui touchent notre place financière et en particulier le secret bancaire. Mais, pour la première fois, le secret bancaire ainsi que les spécificités de notre système ont été reconnus au plan international.

Le deuxième exemple que je voudrais apporter est celui de la sécurité. On sait que, depuis le 11 septembre 2001, la sécurité est une préoccupation majeure, non seulement dans le monde entier et au niveau européen, mais aussi au sein de notre pays. Un élément essentiel de la sécurité est l'accès à l'information. S'imaginer que les informations viendront toutes seules est un rêve! En ce sens, Schengen nous apporte énormément. Comme troisième exemple, j'évoquerai les problèmes de migration. Là également, résoudre seuls les problèmes qui se posent à l'échelle européenne, voire mondiale – mais c'est surtout l'Europe qui nous intéresse –, est une approche qui manque clairement de lucidité.

Le dernier exemple qui m'a frappée, c'est celui de la formation et de la recherche. Au plan international, l'Europe se dispute avec le Japon l'implantation d'un centre de recherche de pointe en physique. Est-ce que ce sera le Japon ou le Sud de la France? Cet exemple met en évidence que plus aucun pays n'a les moyens de mener seul des programmes de recherche de très haut niveau. Là aussi, les accords bilatéraux I et II nous amèneront des avantages que nous ne pouvons négliger.

Une approche critique: je n'appartiens pas aux naïfs qui pensent que les accords bilatéraux vont résoudre tous les problèmes. Nous l'avons vu, la mise en oeuvre en particulier de Schengen et Dublin a posé certains problèmes. Mais ces problèmes, nous les avons résolus de manière extraordinairement pragmatique, à la satisfaction des cantons. Je suis frappée également, pour avoir assisté hier au "Stammtisch" de la Conférence des gouvernements cantonaux, de voir à quel point les problèmes qui se posent dans certains cantons sont différents les uns des autres et différents entre les cantons frontaliers. Il y a là un véritable défi pour le fédéralisme, parce que je crois que les cantons et la Confédération devront collaborer et coopérer d'une manière beaucoup plus efficace. Nous savons que c'est un mandat que le peuple nous a donné en approuvant largement la nouvelle péréquation financière, mais dans ce domaine aussi, nous aurons encore à renforcer la collaboration et à résoudre de manière pratique, concrète, les problèmes qui se posent aux cantons.

Mais surtout, je terminerai mon énumération par l'approche consciente des enjeux pour l'avenir de notre pays. Il ne suffit pas de dire non, encore faut-il savoir ce que nous proposons par la suite: quelles sont les solutions autres que des pétitions d'intention qui visent à dire que nous sommes toujours les meilleurs au monde, que nous sommes capables de résoudre tous les problèmes sans avoir besoin d'une forme de collaboration internationale?

Je remercie le Conseil fédéral pour la manière dont il a mené ces négociations – négociations dont le résultat m'a vraiment surpris en bien –, tout en rendant hommage à l'Union européenne. Je trouve assez remarquable qu'un pays qui, dans le fond, représente moins de 2 pour cent de la population européenne et dont le seul atout à l'avenir sera d'être situé au coeur de l'Europe – ce qui est une situation assez importante et décisive en matière de transports, il est vrai – ait pu faire reconnaître des spécificités telles que le secret bancaire et le système de la double incrimination.

Il est vrai que nous avons été aidés par la Belgique, l'Autriche et le Luxembourg. Mais cela montre aussi que même un pays qui représente, en termes de population, aussi peu, arrive à conclure des accords qui, en définitive, sont favorables à tous.

Pour ma part, c'est sans hésitation que j'entre en matière. Ce n'est pas avec naïveté, en pensant que nous allons tout résoudre, mais c'est en pensant à l'avenir de ce pays qu'il me semble extrêmement important que nous puissions continuer dans la voie que le peuple avait choisie.

Heberlein Trix (RL, ZH): Wir tun uns mit der Aussenpolitik in unserem Land bekanntlich schwer, auch im Parlament, vor allem auch in den politischen Diskussionen. Wir tun uns vor allem schwer damit, weil wir uns zu wenig sachlich mit der Aussenpolitik auseinander setzen, weil wir sie zu wenig nüchtern beurteilen. Dies



ist auch der Fall bei den Diskussionen um einen Teil der bilateralen Abkommen; ich denke insbesondere an Schengen/Dublin.

Nach dem Nein zum EWR haben wir uns auf diesen bilateralen Weg gemacht, ich denke, mit gutem Erfolg. Wenn wir sachlich überlegen, wissen wir auch, dass unser Land auf gute Beziehungen zur EU und einen möglichst hindernisfreien Zugang zum europäischen Wirtschaftsraum angewiesen ist. Den ersten Schritt haben wir vor vier Jahren gemacht, als Volk und Stände ein erstes Paket der bilateralen Abkommen gutgeheissen haben. Es war damals bekannt, dass wir noch einen zweiten Schritt machen müssen. Ebenfalls bekannt waren die Themen der "leftovers". Fünf davon geben zu keinen grossen Diskussionen Anlass. Und doch ist gerade das Abkommen über die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse – es wurde bereits erwähnt – für die exportierende Industrie von grösster Wichtigkeit.

Ziel der bilateralen Abkommen II ist es, konkret anstehende Probleme pragmatisch zu lösen, dort zu regeln und die Beziehungen auszuloten, wo dies auch in unserem Interesse ist. Herr Stähelin hat gesagt, Aussenpolitik sei Interessenpolitik. Ich schliesse mich dieser Aussage klar an. Zu dieser Interessenpolitik gehört für mich ganz selbstverständlich auch die Assoziierung an das Abkommen Schengen/Dublin.

Seit Jahren erachten es praktisch alle Kreise in unserem Land als unerlässlich, dass unser Land für eine korrekte, effiziente und wirksame Asylpolitik Zugang zum polizeilichen Informationssystem der EU-Staaten hat. Immer wieder forderten wir den Anschluss an Dublin. Immer wieder mussten

AB 2004 S 666 / BO 2004 E 666

wir zur Kenntnis nehmen, dass Dublin nicht ohne Schengen zu haben ist und vor allem dass die EU kein Interesse an unserer Assoziation mit Schengen/Dublin hat, ohne dass wir der EU voll beitreten. Auf Verhandlungen über dieses Thema trat die EU bekanntlich erst im Zusammenhang mit ihren Forderungen nach einem Zinsbesteuerungsabkommen ein. Der Parallelismus bei den Verhandlungen hatte also Erfolg. Gerade Schengen/Dublin trägt den Sicherheitsbedürfnissen unserer Bevölkerung Rechnung. Ohne Dublin wären wir eine einsame Insel im Asylbereich; wir hätten keinerlei Möglichkeit, Asylbewerber, die bereits in einem EU-Land ein Gesuch gestellt haben oder deren Gesuch dort abgelehnt worden ist, in dieses Land zurückzuschicken. Das ist für Personen, die ein missbräuchliches Gesuch oder ein Zweitgesuch stellen wollen, eine geradezu ideale Situation.

Sicher, mit Schengen/Dublin geht für uns auch ein Autonomieverlust einher, auch wenn kein autonomer Nachvollzug im engen Sinn des Begriffes gefordert wird. Doch haben wir als Nichtmitglied bei der Weiterentwicklung des Schengen-Acquis ein Mitspracherecht. Auf die Hauptpunkte wie Grenzkontrollen, Zusammenarbeit zwischen Grenzwachkorps und Kantonspolizisten und auf die notwendigen Gesetzesanpassungen wird wohl in der Detailberatung noch intensiv eingegangen werden.

In den Kommissionsverhandlungen wurde aber vonseiten des Bundesrates immer wieder betont, dass im innerstaatlichen Recht nur die aufgrund der Abkommen unerlässlichen Gesetzesanpassungen erfolgen. Ich knüpfe diese Erwartung auch an die landesinterne Umsetzung, insbesondere bei der Zusammenarbeit beim Abkommen über die Betrugsbekämpfung und bei sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die die finanziellen Interessen der unterzeichnenden Staaten betreffen.

Einige Worte zum Zinsbesteuerungsabkommen: Entscheidend für das Funktionieren des Zinsbesteuerungsabkommens und vor allem für seine Akzeptanz ist eine präzise Auslegung der in Artikel 10 des Abkommens verwendeten Begriffe "Steuerbetrug" und "ähnliche Delikte". Es ist entscheidend, dass dieser Artikel restriktiv ausgelegt wird. In der Botschaft wird auf Seite 6004 nämlich von "Steuerbetrug" oder "Delikten mit gleichem Unrechtsgehalt" und auf Seite 6206 von "Steuerbetrug" oder "ähnlichen Delikten mit gleichem Unrechtsgehalt" gesprochen. Wir gehen davon aus – und ich möchte, dass dies vom Bundesrat in der Diskussion bestätigt wird –, dass damit Betrugsdelikte gemeint sind, wie sie im Abkommen über die Doppelbesteuerung mit Deutschland klar geregelt und präzise definiert sind. Diese restriktive Auslegung muss auch in zukünftigen Verhandlungen der Schweiz mit den EU-Mitgliedsstaaten verlangt werden.

Noch ein Wort zum Abkommen über die Betrugsbekämpfung: Auch dort ist für mich entscheidend, dass die EU-Behörden im Rahmen der Verhältnismässigkeit gemäss Artikel 10 systematisch aufzeigen müssen, dass die ordentlichen Mittel nach eigenem Recht ausgeschöpft sind. Ebenso sollten Kontrollen vor Ort gemäss Artikel 16 eine Ausnahme bleiben. Bank- und Finanzauskünfte dürfen nur in äussersten Ausnahmefällen gegeben werden. Die Zustimmung zur Überwachung von Bankkonten – auch dies möchte ich vom Bundesrat in der Diskussion nochmals bestätigt haben – darf nur nach dem Recht des ersuchten Staates, also nach unserem eigenen Recht, gegeben werden, und zwar im Einzelfall und mit einem anfechtbaren Rechtsmittelentscheid.

Zusammenfassend: Für die wirtschaftlichen Entwicklungen unseres Landes, aber auch für die gesamten Beziehungen unseres Landes mit dem umgebenden Ausland ist die Genehmigung der bilateralen Abkommen



II und des Zusatzprotokolls zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und den zehn neuen EU-Ländern entscheidend. Die Konsequenzen einer Ablehnung wären für unser Land nicht auszudenken. Wir haben mit diesen Abkommen ein ausgewogenes Verhandlungsergebnis. Der eingeschlagene Weg der bilateralen Verhandlungen ist konsequent fortgesetzt. Gehen wir ihn im Parlament und dann in einer allfälligen Volksabstimmung weiter.

Ich danke für die guten Verhandlungen und bin selbstverständlich für Eintreten auf die Vorlage und für Zustimmung.

Germann Hannes (V, SH): Im Vordergrund einer materiellen Würdigung der Bilateralen II steht für mich, nebst der politischen Würdigung, das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen dieser Verträge. Gerade weil in jüngster Zeit immer wieder kolportiert wird, der wirtschaftliche Nutzen der Bilateralen II halte sich in Grenzen, möchte ich dazu einige Ausführungen machen.

Etwas unterschätzt wird das Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte. Durch den gleichzeitigen Abbau der Zölle und Exportbeihilfen werden die Wettbewerbschancen verschiedener Schweizer Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie verbessert. Stichwörter sind Nestlé und Unilever, um zwei grosse, international tätige Konzerne zu nennen; Letzterer ist mir mit der bekannten Knorr natürlich sehr ans Herz gewachsen. Daneben gilt es aber auch, eine Reihe von weniger grossen Unternehmen in ihren Exportbemühungen zu fördern und besser zu stellen. Indirekt führen diese Anreize zu ansteigender Nachfrage auch bei den Zulieferern von Agrarrohstoffen in der schweizerischen Landwirtschaft.

Ein zentrales Anliegen ist für mich die Sicherung der Interessen des schweizerischen Finanzplatzes. Hier ist es gelungen, das Bankgeheimnis integral zu sichern. Dank des Verhandlungsergebnisses in den drei für den Finanzplatz relevanten Dossiers Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung und Schengen/Dublin ist es gelungen, einen nicht zu unterschätzenden Standortvorteil zu wahren.

Nun sieht das Schengen-Assoziierungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU zwar die Beteiligung der Schweiz an der Weiterentwicklung des Schengen-Acquis vor, nicht aber die Mitbestimmung. Wird ein neuer Rechtsakt verabschiedet, so hat die Schweiz bis zu zwei Jahre Zeit, ihn ins interne Recht zu übernehmen. Falls wir den neuen Rechtsakt ablehnen, kann die EU das Schengen-Abkommen mit der Schweiz kündigen – ein Schritt, den sich die EU im Interesse der Sicherheit wohl sehr gut überlegen würde.

Die Hürde scheint mir persönlich doch eher hoch zu sein, zumal die EU auch in ihrer bisherigen Entwicklungsgeschichte eigentlich immer die Konsenslösung mit ihren Mitgliedstaaten gesucht hat. Warum sollte sie das mit der Schweiz nicht auch tun wollen?

Nun hat die Schweiz, in Abweichung zur erwähnten allgemeinen Regelung, mit der Opting-out-Klausel in Bezug auf das Bankgeheimnis eine wichtige Ausnahme ausgehandelt. Sollte die EU nämlich eines Tages beschliessen, bei der Rechtshilfe in Strafsachen vom Grundsatz der doppelten Strafbarkeit abzuweichen, muss die Schweiz diese Weiterentwicklung nicht übernehmen – ich verweise auf Artikel 7 Absatz 5 des Schengen-Assoziierungsabkommens –, und dies, ohne den Schengen-Vertrag zu kündigen oder zu gefährden. Somit kann die Schweiz weder gezwungen noch unter Androhung der Kündigung dazu gedrängt werden, die Abschaffung der doppelten Strafbarkeit bei direkten Steuern zu akzeptieren. Weil die Möglichkeit des Opting-out auch zeitlich unbeschränkt Gültigkeit hat, ist das Bankkündengeheimnis in Bezug auf Schengen vertraglich abgesichert; das ist ein Verhandlungserfolg, der aus Sicht des Finanzplatzes begrüsst wird und im Interesse unserer ganzen Nation liegt.

Für die Tourismusbranche stehen ebenfalls wirtschaftliche Vorteile in Aussicht. Dank der Ausdehnung des Geltungsbereiches der Schengen-Visa auf die Schweiz erhalten Touristen aus Wachstumsländern wie den asiatischen Staaten China oder Indien, aber auch aus Russland unbürokratischen Zutritt zum Tourismusland Schweiz. Nicht zu vergessen sind schliesslich die zusätzlichen steuerlichen Vorteile, die Schweizer Unternehmen erhalten, denn grenzüberschreitende Lizenz-, Zins- und Dividendenzahlungen zwischen verbundenen Unternehmen werden künftig nicht mehr besteuert.

Mein generelles Fazit zu den Bilateralen II: Bilaterale Verträge sind ein Geben und ein Nehmen. Wir geben der EU

AB 2004 S 667 / BO 2004 E 667

vor allem beim Zinsbesteuerungsabkommen relativ viel, indem wir für sie künftig Steuern einziehen werden. Auf der anderen Seite profitieren wirtschaftlich dank der erwähnten steuerlichen Vorteile unsere Nahrungsmittelindustrie, vielleicht auch die Landwirtschaft – zumindest hat sie Chancen –, unser Finanzplatz, der Tourismus und die grenzüberschreitend verbundenen Unternehmen.

Für Ängste und Unsicherheiten, die mit der Assoziierung an Schengen/Dublin einhergehen, habe ich grund-



sätzlich Verständnis. Hier sind Bundesrat und Parlament besonders gefordert, ein glaubwürdiges Umsetzungskonzept transparent darzulegen. Wir werden beim Schlüsseldossier Schengen/Dublin ausführlich Gelegenheit erhalten, Chancen und Risiken sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Trotz unverhältnismässigem Zeitdruck und heiklen offenen Fragen bin ich zuversichtlich, dass wir auch hier zu einer guten Lösung kommen werden, denn niemand – weder in der Schweiz noch in der EU – kann ein Interesse daran haben, dass im Herzen Europas ein Sicherheitsvakuum entsteht.

Zum Schluss noch eine persönliche politische Würdigung. Für mich geht es bei den Bilateralen II um eine weitere Verbesserung des Verhältnisses zu unseren mit Abstand bedeutendsten Wirtschaftspartnern und politischen Nachbarn und Freunden. Das Schweizervolk hat es mehr als deutlich gemacht: Es will keinen EU-Beitritt. Nachdem auch der EWR nach dem Nein vor etwas mehr als zehn Jahren keine wirkliche Option für die Schweiz mehr ist, müssen wir voll und ganz auf den bilateralen Weg setzen. In diesem Sinne steht uns mit der Zustimmung zu den bilateralen Abkommen II eine echte Nagelprobe für den bilateralen Weg bevor. Wir sollten in den Detailberatungen also nicht zu sehr in Erbsenzählerei über Vor- und Nachteile, über Geben und Nehmen, verfallen, sondern die grösseren Zusammenhänge in den Vordergrund stellen.

Mit der integralen Zustimmung zu den ausgehandelten Abkommen setzen wir ein wichtiges Zukunftssignal für die Glaubwürdigkeit eines massgeschneiderten bilateralen Weges zwischen der Schweiz und der EU.

Béguelin Michel (S, VD): Avant d'entrer dans le vif du sujet, une remarque préalable me paraît indispensable. Hier soir, lors de son remarquable dernier discours en tant que président de notre chambre, notre collègue Fritz Schiesser a rappelé les caractéristiques et les vertus du système bicaméral. Il a observé que le Conseil fédéral avait la fâcheuse tendance – c'est la troisième fois cette année, sauf erreur – à ignorer le système bicaméral en imposant le traitement du même objet dans les deux chambres au cours de la même session. Ainsi, l'exception devient la règle! Et pour un sujet aussi important que l'ensemble Bilatérales II/libre circulation des personnes – certainement l'un des sujets parmi les plus importants de la législature – cette façon de procéder me paraît particulièrement malvenue. Aucune raison objective nous oblige à déroger à notre ordre légal, et ce n'est certainement pas l'Union européenne qui l'exige. C'est pourquoi je regrette énormément cette décision implicite de se plier aux ordres de l'exécutif.

Concernant les Bilatérales II maintenant, le résultat d'ensemble est très bon. Nos négociateurs ont une fois de plus démontré leurs talents et leurs compétences. Mais le fait qu'ils aient été efficaces dans les Bilatérales II ne doit pas nous pousser à croire que c'est la solution miracle et à poursuivre ainsi à l'avenir.

Les négociations bilatérales ont des limites imposées par la réciprocité. En effet, par définition, les négociations à deux imposent une règle de base: aucun des deux partenaires ne peut gagner sur tous les tableaux. Chacun doit sacrifier quelque chose pour gagner autre chose. Cette règle montre les limites des négociations bilatérales.

Que serons-nous prêts à sacrifier la prochaine fois pour obtenir quelque chose qui nous arrange? Et de sacrifices librement consentis en sacrifices librement consentis, que nous restera-t-il à négocier à la fin? Si nous ne voulons plus rien sacrifier, alors le système des négociations bilatérales est "terminé" et nous nous enfermons dans un immobilisme suicidaire au milieu d'un monde qui évolue rapidement.

Ainsi, que cela plaise ou non, des négociations bilatérales sur les sujets importants ne peuvent être un but en soi à cause des sacrifices obligatoires, progressifs qu'elles comportent, et aussi parce qu'il faut que le partenaire soit d'accord de discuter. Or, une Europe à 25 pays, plus tard à 30, aura de moins en moins de temps à consacrer à un partenaire qui perd régulièrement du poids par rapport à elle.

Les Bilatérales II comportent un volet nouveau: pour la première fois dans la longue marche qui conduit au rapprochement avec l'Union européenne, l'aspect purement économique a été dépassé – et dans des aspects importants de la souveraineté nationale: la sécurité, le contrôle des migrations et le secret bancaire. La Suisse voulait bénéficier des accords Schengen/Dublin; l'Union européenne voulait pouvoir poursuivre les personnes installées chez nous qui fraudent à son détriment et obtenir un résultat sur la fiscalité de l'épargne: la réciprocité a pleinement joué.

Le Conseil fédéral est conscient des limites du bilatéralisme; il promet un rapport pour la fin de la législature sur l'avenir du rapprochement avec l'Union européenne. Il ne faudrait pas trop tarder.

Je note que les petits pays européens, analogues au nôtre, progressent beaucoup plus vite que nous. La Finlande et l'Autriche, par exemple, qui avaient un net retard sur nous, nous ont dépassés ou sont en train de le faire. Il faut oser se poser la question suivante: pourquoi font-ils mieux que nous? Oser se poser la question serait un premier pas; oser y répondre serait mieux, sans trop tarder.

Je vous invite à entrer en matière et à accepter l'ensemble des Bilatérales II.



Schmid-Sutter Carlo (C, AI): Die Beurteilung dieses Paketes namens Bilaterale II fällt differenziert aus. Bei den "leftovers" kann man sich geradezu fragen, was den Bundesrat seinerzeit – Mitte der Neunzigerjahre – dazu geführt hat, solche Vertragsgegenstände überhaupt zu definieren. Ob wir da mit den Media-Programmen oder mit Umweltschutzbüros etwas veranstalten – es geht nicht um den Umweltschutz an sich – oder ob es um die fünfzig "retraités" in der Schweiz geht, stört weder die EU noch die Schweiz sehr. Vor allem aber ist es unverständlich, diese Dinge als "leftovers" darzustellen. Herrgott noch mal, die können wir vergessen! Sagen wir Ja dazu, dann ist es kein Problem, aber es ist auch kein Schaden, wenn man es nicht tut. Hier kann sich der Bund keine grosse Scheibe vom angeblichen Verhandlungsgeschick abschneiden.

Anders ist es bei den vier weiteren Abkommen. Die relative Bedeutung des Abkommens über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte ist erwähnt worden. Es ist einfach auch daran zu denken, dass die wirtschaftlichen Abkommen keine Einbahnstrasse sind. Mit anderen Worten: Was wir an Vorteilen gewinnen, haben die anderen natürlich auch an Vorteilen. Der Marktzutritt der Ausländer in der Schweiz ist genauso gut wie unser Marktzutritt aus der Schweiz in der EU. Das ist von diesem Gesichtspunkt her zu sehen.

Bei der Zinsbesteuerung kann man eine ganze Reihe von Fragen stellen, und die WAK-SR hat dem Bundesrat eine ganze Reihe von Fragen gestellt, die zum Teil beantwortet werden konnten und zum Teil aus meiner Sicht eher nicht. Das scheint mir von dem Moment an relativ zweitrangig zu sein – ich sage das offen –, wo wir uns anheischig machen, ernsthafte Schritte dafür zu unternehmen, dass wir kein sicherer Hafen für Steuerflüchtlinge sein wollen. Hier sind wir in einer Diskussion drin, die eine gewisse Ernsthaftigkeit verlangt und die über das rein Technische hinausgeht.

Man kann sich wirklich die Frage stellen, ob wir dieses Abkommen schliessen mussten. Denn die Definition, Steuerflüchtling zu sein, hängt in der moralischen und ethischen Bewertung immer etwas davon ab, wie die Situation in jenem Land aussieht, aus dem jemand geflohen ist. Wenn die Leute natürlich in einer Art und Weise besteuert werden, die in der Schweiz als enteignungsähnlich angesehen wird,

AB 2004 S 668 / BO 2004 E 668

dann habe ich nicht viel dagegen, wenn sich die Leute einem solchen Zugriff des Staates entziehen wollen. Die enteignungsähnliche Besteuerung ist auch eine Art der neuen Piraterie unter Staaten. Von daher, muss ich sagen, bin ich eigentlich relativ skeptisch an dieses Abkommen herangegangen. Denn wir haben heute in Europa Länder, welche bei ihren Rechtsunterworfenen wirklich exuberante Steuern erheben.

Auf der anderen Seite verkenne ich natürlich nicht, dass damit ein bestimmter Druck auf die Schweiz aufgebaut worden ist – aufgebaut werden kann. Wenn dieses Abkommen dazu dient, den Finanzplatz Schweiz etwas aus der Schusslinie zu nehmen, will ich gerne auch meinen Beitrag dazu leisten, obwohl ich ganz deutlich sage: Ich halte den moralischen Kern dieses Abkommens für relativ klein. Das ist nicht eine Grosstat, die wir da begehen, denn es gibt Leute, die unter anderen Staaten wirklich leiden. Ich bin allerdings der Auffassung, dass wir uns auch hüten müssten, jetzt zu glauben, wir seien aus der Schusslinie. Wenn wir die EU in dieser Hinsicht einigermaßen befriedigen konnten, dann steht überhaupt nirgends geschrieben, dass die gleiche EU nicht in einem anderen Kontext, nämlich der OECD zum Beispiel, auf genau die gleiche Art weiterfährt, wie sie bisher mit uns umgesprungen ist. Ich will Ihnen einfach sagen: Ich mache hier mit, aber glauben Sie ja nicht, dass wir jetzt aus dem Schneider sind.

Beim Betrugsbekämpfungsabkommen bin ich der Auffassung, das sei ein richtiges Abkommen. In der Sache selbst war es für mich störend, dass wir – ein anständiges Land, wie ich meine – während Jahren im Ruch standen, einen sicheren Hafen für wirklich miserable Betrüger abzugeben, einen Hafen für Leute, die aus der Schweiz heraus grosse Zollumgehungstatbestände geschaffen haben, welche ich nicht befürworten kann. Von daher meine ich, dass dies ein gutes Abkommen sei. Wobei aber wieder zu sagen ist, dass es auch hier offene Fragen gibt. Es hat hier in der Sache selbst Fragen – man wird in der Detailberatung vielleicht noch darauf kommen –, welche doch noch zu klären sind respektive die dann am Schluss in Empfehlungen an den Bundesrat münden müssen. Was das Spezialitätenprinzip der doppelten Strafbarkeit betrifft, gibt es sehr viele Fragen, welche noch nicht zu meiner vollen Befriedigung beantwortet worden sind.

Der Hauptpunkt, der Punkt, bei dem ich am meisten Bedenken habe, ist Schengen/Dublin. Schengen und Dublin werden als gemeinsames Paket verkauft; trotzdem sollten wir es meines Erachtens auseinander halten. Schengen wird damit begründet, es sei jenes Abkommen, das uns einen Sicherheitszugewinn verschaffe. Ich muss Ihnen einfach die Frage stellen: Fühlen Sie sich in der Schweiz subjektiv unsicher? Fühlen Sie sich in der Schweiz unsicherer als im Ausland, als in der EU? Das ist eine sehr einfache Frage, und Sie können sie auch etwas lächerlich machen und als naiv hinstellen. Aber letzten Endes ist Sicherheit weitgehend eine Frage des subjektiven Empfindens. Ich halte dafür, dass die Sicherheit in der Schweiz subjektiv als mindestens so gut empfunden wird wie im Ausland.



Was man will, das ist eine Vernetzung mit Europa – als ob wir die nicht schon hätten! Wir haben mit allen Nachbarländern materielle Polizeiabkommen. Sie haben einen beschränkten Inhalt und sind insbesondere institutionell nicht weiter entwicklungsfähig, sondern müssen immer wieder punktuell weiterentwickelt werden; aber es sind materielle Abkommen. Ich wage einmal die Aussage: Wir sind damit gar nicht schlecht gefahren. Dass es natürlich Polizisten gibt, die immer noch mehr wissen möchten, ist auch klar. Wenn man sich Polizeiarbeit so wie in einem Brokerraum einer grossen Bank vorstellt, wo es nur so von Monitoren wimmelt, und wenn man glaubt, man könne das kriminelle Verhalten mit Charts nachvollziehen, so muss ich sagen: Das sind Spielereien. Ich glaube nicht daran, dass man mit digitalen Veranstaltungen die Sicherheit merklich in der Art und Weise verbessern kann, wie sich das die Leute vorstellen. Das sind moderne Spielzeuge von Leuten, die von frühmorgens bis spätabends in diesem Tätigkeitsbereich arbeiten. Ich habe Verständnis dafür; aber wenn man das will, muss man auch bereit sein, den Preis dafür zu bezahlen, und der Preis ist hoch.

Ich glaube also erstens nicht daran, dass wir in der ganzen Geschichte tatsächlich einen massiven Sicherheitszugewinn erreichen.

Man sagt uns zweitens, ökonomisch sei das ein positiver Punkt; und vor allem wird der Tourismus herangezogen. Die Einheitlichkeit der Visa mache es möglich, dass man mit chinesischen Reisegruppen auch in die Schweiz komme. Es sei dann eben nicht so, dass man zwei verschiedene Visa brauche, eines für die Schweiz und eines für Europa. Wenn man natürlich das Visum für Europa hat, wird das Visum für die Schweiz zu einem zusätzlichen Aspekt, für den es mehr Verwaltungsaufwand braucht, und man verzichtet dann darauf.

Nun wird gesagt, das gemeinsame Schengen-Visum bringe der Schweiz mehr Touristen. Das mag ja sein, aber hier haben wir einen Souveränitätsverlust, der sehr klar nachweisbar ist. Wenn wir Schengen beitreten, sind wir nicht mehr in der Lage, unsere eigene Visumpolitik zu formulieren. Das heisst mit anderen Worten: Ich habe mit grosser Freude gelesen, dass unser Nationalratskollege Boris Banga, als er sich dieser Tatsache bewusst geworden sei, in einer Kommission ausgerufen habe: "Das kann doch nicht die Wahrheit sein!" Es kann doch nicht sein, dass wir Rumänen oder Bulgaren ohne Visum in die Schweiz hereinlassen müssen; Leute aus Ländern, die uns im Moment – ich will nicht rassistisch werden – unter dem Aspekt der Kriminalität erhebliche Probleme bereiten. Da kommt ein sozialdemokratischer Gemeindepräsident vom Jurasüdfuss und sagt: Es ist doch nicht möglich, dass wir für diese Leute einfach die Grenzen auftun. Recht hat der Mann! (*Heiterkeit auf der Journalistentribüne*) Ich bitte Sie da oben, sich zurückzuhalten; Sie sind zum Schreiben da und nicht, um uns auszulachen.

Die Schengen-Situation im Visumsbereich ist umgekehrt aber so, dass wir von den anderen Staaten aus dem Schengen-Kontext herausgelöst werden können. Wenn die USA sagen, sie wollen europäische Bürger visumsfrei in ihr Land einreisen lassen, dann heisst das nicht in jedem Fall, dass das auch für die Schweiz gilt. Wir können von Drittstaaten differenziert behandelt werden. Ich will Ihnen damit sagen, dass wir mit Schengen Souveränitätsverluste erleiden, dass wir praktisch nur Nachteile und keine Vorteile haben.

Ein dritter Vorteil betrifft angeblich Dublin und die ganze Asylproblematik. Dazu will ich einfach einen Satz sagen: Dublin und die Asylproblematik nehmen in ihrer Bedeutung in jenem Ausmass und Umfang ab, in dem wir bereit sind, unsere Hausaufgaben in der Schweiz selbst zu machen. Wenn wir sehen, dass mit den verschärften Massnahmen in den letzten zwei, drei Monaten die Asylgesuchszahlen um bis zu 40, 50 Prozent zurückgegangen sind, sollten wir meines Erachtens davon Abstand nehmen, Schengen/Dublin als Allheilmittel anzupreisen. Wir geben nämlich für Schengen sehr viel auf und können genau die gleichen Effekte erzielen, ohne Souveränitätsverluste in Kauf zu nehmen.

Souveränitätsverluste werden wir mit Schengen eben haben. Wir haben zwar ein Opting-out, wir können aussteigen, aber im Ernst: Trauen Sie dem Bundesrat oder sich selber zu, dass man dieses Opting-out benutzt? Ich nicht! Denn wer in die EU will, wird keinen Schritt zurück in diese Richtung tun. Von daher glaube ich nicht, dass der Bundesrat jemals in Versuchung kommen wird, die Opting-out-Klausel ernsthaft auch nur in Betracht zu ziehen. Wenn wir einmal die Personenkontrollen abgeschafft haben, wird es auch schwierig sein, diese Geschichte wieder rückgängig zu machen. Ich meine, dass faktisch dieser Schritt in Richtung Europa getan ist, wenn wir bei Schengen sind, und dann wird es ein kleiner Schritt sein, auch noch die Zollunion herbeizuführen. Sie sagen zwar, man habe die Zollgrenze immer noch, aber man dürfe keine Personenkontrolle an der Grenze veranstalten. Wie will man dann ohne Personenkontrolle eine Warenkontrolle durchführen? Irgendwo so eine Art chinesische Mauer im eigenen Kopf ziehen? Das ist noch schwierig. Der Druck wird kommen, dass man auch die

AB 2004 S 669 / BO 2004 E 669

Zollunion einführt. Ich habe nichts dagegen, aber wir sind hier etwas in einer Salamtaktik drin.

Dass wir einen Souveränitätsverlust erleiden, davon war auch der Bundesrat mindestens bis 1999 selber über-



zeugt. Ich darf es Ihnen zitieren. Wir haben den Integrationsbericht 1999 erhalten, und dort hat der Bundesrat noch gesagt, es gebe "institutionelle Grenzen" des Bilateralismus. Bilaterale Abkommen könnten auf gewissen Gebieten, und dazu gehöre Schengen, nur zustande kommen, wenn die Schweiz Souveränität an die EU übertrage und die höchststrichterliche Gewalt des EU-Gerichtshofes und legislative und politische Mehrheitsbeschlüsse des Ministerrates anerkenne. Ein Schweizer Verhandlungsangebot könne für diese wichtige Frage nur im Rahmen der Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz zur EU gesehen werden. Da kommt einfach die Frage: Was hat den Bundesrat dazu bewogen, von dieser klaren Vorstellung, die er 1999 hatte, abzuweichen? Ich muss Ihnen sagen, ich fühle mich an die Diskussion von 1992 erinnert. Noch 1989 hatte der Bundesrat jegliche Annäherung institutioneller Art an die EU ausgeschlossen, und dann ist er 1992 mit dem EU-Beitritts-gesuch gekommen. Wir machen einfach derartige Richtungswechsel, dass ein vernünftiger Mensch nicht mehr drauskommt. Ich sehe hier keine äusseren Umstände, die uns dazu bewegen könnten, zu sagen, es gebe neue Gründe, die eine neue Lagebeurteilung beim Bundesrat hervorgerufen hätten.

In Artikel 51 des Schengener Durchführungsübereinkommens haben wir ebenfalls einen Souveränitätsverlust, weil gestützt darauf eines Tages der Europäische Gerichtshof ganz klar sagen wird, was die Schweiz unter diesem Abkommen zu verstehen hat. Der Bundesrat sagt zwar, dass dieser Artikel 51 für die Schweiz keine Gefahr darstelle und unerheblich sei, auch wenn die Auslegung, die er selber diesem Artikel gibt, und die Auslegung, die Europa diesem Artikel gibt, unterschiedlich sein könnten. Ich habe allerdings schon in der Kommission die Frage gestellt: Wo schlägt sich die Auslegung des Bundesrates nieder, für Steuerdelikte könne die Rechtshilfe nach Schweizer Art ausgestaltet werden, weil in der Schweiz Verwaltungsgerichte zuständig seien? In welchem Abkommen, in welchem Memorandum – kurz: –, wo ist die Sonderlösung der Schweiz, von der in der Botschaft auf Seite 6160ff., unter Punkt 2.6.8.4.3, die Rede ist? Wo ist das rechtsverbindlich festgehalten? Tut die Schweiz das nicht, wird irgendeinmal das Verfahren nach Artikel 10 des Abkommens greifen, das heisst, die EU wird verlangen, dass die Schweiz auch bei Steuerhinterziehung Rechtshilfe mit Zwangsmassnahmen, Durchsuchung und Beschlagnahmung leistet.

Weil der Bundesrat dann natürlich nicht die Karte des Opting-out ziehen wird – er wird nicht auf Schengen verzichten wollen, er wird der EU nachgeben –, werden wir die Situation haben, dass der EuGH sagt, was die Schweiz dann unter diesem Artikel zu verstehen hat; wir werden uns der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofes zu unterziehen haben.

All diese Dinge kann man wollen oder nicht wollen. Ich halte sie für souveränitätsverletzend; ich halte sie für eine Proskynese vor der EU, ich halte sie für den Anfang des EU-Beitritts. Ich habe darauf verzichtet, einen Nichteintretensantrag zu stellen, aber diesem Abkommen kann ich nach wie vor nicht zustimmen.

Sommaruga Simonetta (S, BE): Der Bundesrat und unsere Unterhändler hatten keine einfache Aufgabe. Das Aushandeln von bilateralen Verträgen mit der EU wird für die Schweiz immer schwieriger, und wenn man die Abkommen unter diesem Aspekt anschaut, dann kann man dem Bundesrat und seinen Unterhändlern nur gratulieren. Diese Abkommen werden nämlich wesentlich dazu beitragen, dass wir unsere Beziehungen zur EU vereinfachen und normalisieren können, und dies zugunsten der Bevölkerung, aber auch der Wirtschaft.

Trotzdem rufen diese bilateralen Abkommen bei mir keine Begeisterung hervor – aber das sollen sie vielleicht auch gar nicht. Sie machen halt einfach deutlich, dass wir auf dem Weg des Bilateralismus zwar weiterkommen, dass wir uns aber letztlich auf Systeme einstellen müssen, die wir nicht selber mitgestaltet haben. Ich plädiere deshalb dafür, dass wir die vorliegenden Abkommen möglichst sachlich und pragmatisch begutachten. Das ist nicht überall ganz einfach, denn einzelne Abkommen betreffen Bereiche mit einem sehr hohen symbolischen Wert, und entsprechend heftig sind die Reaktionen, wie wir soeben gehört haben.

Virulent sind auch die Fragen der Mitsprachemöglichkeiten. Wir müssen uns in der Tat damit auseinander setzen, dass die EU nicht still steht, dass sie ihre internen Abkommen weiterentwickelt und dass wir wohl oder übel mitmachen müssen, ohne mitentscheiden zu können, und das ist unangenehm. Die mangelnde Mitsprache und der beklagte Souveränitätsverlust sind aber nicht eine Schwäche der bilateralen Abkommen, sondern eine Folge des Bilateralismus. Das müssen wir uns immer wieder deutlich vor Augen halten. Wer sich über mangelnde Mitsprache beklagt und etwas daran ändern will, muss sich dafür einsetzen, dass die Schweiz der EU beitrifft. Alles andere sind billige Ablenkungsmanöver vom Problem, das wir uns mit dem Nein zum EWR und mit dem vorläufigen Nein zum EU-Beitritt selber eingebrockt haben.

Mit der Übernahme des Schengener Acquis verbunden ist die formelle Abschaffung der systematischen Personenkontrolle an der Landesgrenze. Das ist ein Akt von grosser symbolischer Bedeutung, der starke Emotionen und auch Ängste hervorruft. Schengen weckt aber noch ganz andere Ängste, nämlich jene vor Datensammlungen, die ja bekanntlich immer auch ein Missbrauchspotenzial beinhalten. Auch diese Befürchtungen müssen wir ernst nehmen. Mir haben die Beratungen in der Kommission gezeigt, dass von einer systematischen Perso-



nenkontrolle an der Landesgrenze schon längst nicht mehr die Rede sein kann. Von den 700 000 Grenzübertritten, die jeden Tag an den Schweizer Grenzen stattfinden, werden gerade mal 2 bis 3 Prozent kontrolliert. Wer unsere Landesgrenze illegal und mit kriminellen Absichten überqueren will, hält sich ja wohl schon heute nicht an die bewachten Grenzposten.

Deshalb sollten wir uns von der Illusion, dass mit dem heutigen System alles überwacht wird, so schnell wie möglich verabschieden. Vielmehr ist die verstärkte internationale Zusammenarbeit die einzige Möglichkeit, der Kriminalität überhaupt noch etwas entgegenzustellen. Diese Erkenntnis ist nicht neu, deshalb arbeiten ja unsere Kantonspolizeien und das Grenzwachtkorps längst zusammen. Aber auch die verschiedenen Polizeien arbeiten grenzüberschreitend zusammen; wir haben es bereits gehört.

Deshalb stellt sich allenfalls die Frage, weshalb wir das Schengen-Abkommen überhaupt noch brauchen. Ich meine, dass der Zugriff auf die Schengener Datenbank eine klare Rechtsgrundlage braucht. Ich bin auch überzeugt davon – und ich bin erstaunt, dass man das infrage stellen kann –, dass die Schweiz doch nicht einfach nur vom Zugriff auf das Schengener Informationssystem profitieren kann, im Glauben, sie selber müsse umgekehrt nichts bieten. Diese Sicht der Dinge kann ich nicht nachvollziehen. Schliesslich habe ich auch gemeint, dass nun doch alle verstanden hätten, dass sich unser Land enorme Probleme einhandelt, wenn es zur Schengen-Aussengrenze wird – was es ja kürzlich ein paar Wochen lang war. Ich bin erstaunt, dass man auch diese Situation schon wieder vergessen hat, nachdem wir in diesem Rat doch eine sehr heftige und sehr intensive Debatte darüber geführt haben.

Was die Befürchtungen rund um die Datensammlung anbelangt, habe ich mich versichert, dass der Datenschutz in der EU mindestens so gut gewahrt ist wie in der Schweiz. Das hat auch unser Datenschutzbeauftragter bestätigt.

Auch in Bezug auf das Asylabkommen gibt es heftige Reaktionen. Für die einen ist Dublin ein europäisches Abschottungsprojekt, das in Kauf nimmt, dass Flüchtlinge auch nach einer Fehleinschätzung der Behörden keine zweite Chance für ein Gesuch mehr erhalten. Andere schüren Ängste, dass die Schweiz mehr Flüchtlinge als andere Staaten

AB 2004 S 670 / BO 2004 E 670

aufnehmen muss, weil diese ihre Erstasylgesuche gar nicht melden.

Ich halte die internationale Zusammenarbeit in Flüchtlingsfragen – und damit das Dubliner Abkommen – für grundsätzlich sinnvoll und vertretbar, bin allerdings der Meinung, dass die Schweiz die Mindeststandards für die Verfahren in Asylfragen, wie sie die EU jetzt verabschiedet hat, ebenfalls übernehmen muss. Wir haben hier einen Nachholbedarf, auch wenn vonseiten des EJPD immer wieder das Gegenteil behauptet wird.

Beim Abkommen über die Zinsbesteuerung wurde vom Bundesrat immer wieder betont, dass wir hier einen Sieg davongetragen hätten, indem wir das Bankgeheimnis gerettet hätten. Ich mag mich über diesen Sieg nicht richtig freuen, und ich bin nicht sicher, ob man hier überhaupt von einem Sieg sprechen kann. Einerseits geht es hier ja darum, Personen zu schützen, die am Fiskus vorbei Gelder aus ihrem Land in die Schweiz bringen und damit in ihrem Land Steuern hinterziehen. Diese Personen wollen aber trotzdem von den Vorteilen ihres Landes profitieren, sonst würden sie ja ihr Land verlassen.

Einen solchen Schutz anzubieten, finde ich nicht besonders ehrenwert. Andererseits macht man sich in diesem Bereich wohl am besten nicht zu grosse Illusionen. Das Resultat, das wir mit der EU ausgehandelt haben, ist nicht in erster Linie ein Schweizer Verhandlungserfolg, sondern es ist dank kräftiger Unterstützung einiger EU-Mitgliedstaaten zustande gekommen, welche ebenfalls weiterhin die gleichen Gelder wie wir schützen möchten. Deren Vorzugsbehandlung läuft aber mit der Sunset Clause 2012 aus, und spätestens dann wird auch die Schweiz wieder gefordert sein.

Ich gehe davon aus, dass sich auch die Banken und der Bundesrat dessen bewusst sind. Auf diesem Verhandlungsergebnis können wir uns deshalb nicht ausruhen, und sinnvollerweise nutzen wir die kommende Zeit intensiv dazu, den Mythos "Bankgeheimnis" endlich etwas zu entmystifizieren. In der Realität ist dies nämlich längst geschehen; ich erinnere an die Entwicklung im Bereich der indirekten Steuern, an das Spezialitätenprinzip, aber auch an die Tatsache, dass in Deutschland die Steuerhinterziehung schon heute als Vortat zur Geldwäscherei eingestuft und auch entsprechend verfolgt wird.

Die übrigen Abkommen – ich gehe hier nicht näher auf sie ein – sind unbestritten. Sie sind für unser Land durchwegs positiv und auch unterstützenswert.

Ich beantrage Ihnen also, auf sämtliche Vorlagen einzutreten, und zwar vor allem auch deshalb, weil es zu den Abkommen mit der EU keine Alternative gibt. Ich habe dazu auch von Kollege Carlo Schmid nichts gehört. Die EU-Mitgliedstaaten sind unsere nächsten Nachbarn; mit ihnen sollten wir vermehrt zusammenarbeiten. Ziel dieser Zusammenarbeit ist aber: nicht mehr Handschellen, wie dies auf Plakaten suggeriert wird, sondern



letztlich mehr Frieden und mehr Gerechtigkeit.

Reimann Maximilian (V, AG): Ich bekenne mich in der europäischen Integrationspolitik unseres Landes nach wie vor aus Überzeugung als klarer Vertreter und Verfechter des bilateralen Weges. Der Beitritt zum EWR steht nicht mehr zur Diskussion, wir brauchen dem nicht mehr nachzutrauern; einen EU-Beitritt lehne ich entschieden ab; andere Optionen sind fern jeglicher Realität. Der bilaterale Weg, auch wenn er seine Nachteile hat und oft recht steinig ist, erweist sich für die Schweiz als optimaler Weg – heute und wohl auch noch auf lange Sicht. Dies hatte schon die Aussenpolitische Kommission unseres Rates in ihrem damaligen Bericht, datiert aus dem Jahr 2002, einhellig festgehalten. Die uns nun vorliegenden Bilateralen II bilden weitere Marksteine auf diesem Weg, und ich bin überzeugt, es werden weitere folgen, im Interesse von uns wie auch im Interesse unserer Partner aus der Europäischen Union.

Zum Verhandlungsmandat bezüglich dieser Vorlagen hatte unsere Kommission im Januar 2002 grünes Licht erteilt. Es war kein Blankoscheck an den Bundesrat, sondern mit klaren Auflagen verbunden. Diese Auflagen waren insbesondere die Ausgewogenheit des Gesamtergebnisses, die Wahrung des Bankgeheimnisses, keine direkte Übernahme künftigen Rechtes und – wovon bis heute noch nicht die Rede war – auch kein Erkaufen der Verträge durch Zahlungen in den Kohäsionsfonds der EU. Sind diese Auflagen eingehalten worden? Die Frage stellt sich heute wohl zum letzten Mal, wobei nicht übersehen werden darf – auch ich möchte das wiederholt haben -: Verhandeln besteht eben aus Geben und Nehmen.

In der Frage der Kohäsionszahlungen hat der Bundesrat aus meiner Sicht nachgegeben, die Auflage nicht voll erfüllt. Aber immerhin, wenn die Milliarde Franken, die wir in den nächsten fünf Jahren dafür aufzuwenden haben, intern von den direkt involvierten Departementen, insbesondere vom EDA, kompensiert werden, so ist diese Auflage zumindest faktisch erfüllt. Es gibt keine generellen zusätzlichen Ausgaben für unser Budget. Ich wäre Ihnen sehr dankbar, Herr Bundespräsident, wenn Sie diese Tatsache der Kompensation heute noch einmal klipp und klar in unserem Plenum bestätigen würden.

Gewahrt worden ist das Bankgeheimnis; da kann ich mich den verschiedenen Vorrednern, insbesondere unserem Kommissionspräsidenten, voll und ganz anschliessen. Etwas anderes hätte eine Volksabstimmung in dieser Sache auch kaum überstanden. Aber auch in Sachen Ausgewogenheit des Gesamtergebnisses stimme ich mit unserem Kommissionspräsidenten überein.

Aber mit einem Abkommen habe ich meine liebe Mühe und Not, wie auch andere Vorredner, insbesondere Kollege Schmid: mit Schengen/Dublin. Ich bin der Meinung, dass der Preis da zu hoch ist, wohl wissend, dass das Abkommen auf Wunsch der Schweiz zum Verhandlungsobjekt gemacht worden ist. Der Preis ist mir zu hoch, weil erstens die Abschaffung der Personenkontrolle an der Grenze mit Ersatzmassnahmen im Landesinnern nicht ausreichend kompensiert werden kann und weil wir zweitens neues EU-Recht zu übernehmen haben – Opting-out-Klausel in Ehren. Ich stimme Carlo Schmid auch da voll und ganz zu: Diese Opting-out-Klausel ist und bleibt ein Stück Papier zur Beruhigung der Skeptiker in diesem Haus oder im Lande draussen.

Die Beratungen des Schengen-Abkommens in der Aussenpolitischen und in der Staatspolitischen Kommission, denen ich beiden angehöre, haben mir längst nicht alle Fragen zu klären und alle Zweifel zu beseitigen vermocht. Auch war die Zeit für eine wirklich fundierte Beratung der Materie knapp – um nicht zu sagen: zu knapp – angesichts der weitreichenden Konsequenzen für die innere Sicherheit unseres Landes. Ich werde beim Eintreten zum Schengen/Dublin-Abkommen noch ein paar konkrete Fragen einbringen, bedaure für den Moment nur, dass es nicht möglich war, eine "Schengen light"-Version zu erhalten, mit der es einem Nicht-EU-Mitglied ermöglicht worden wäre, nebst der Warenkontrolle an der Grenze weiterhin auch generell Personenkontrollen durchzuführen.

Mit den anderen Abkommen habe ich keine Mühe, auch wenn die Bürokratie und der zusätzliche administrative Aufwand für unsere Wirtschaft mitunter recht hohe Konjunktur aufweisen und die Kosten auch nicht zu vernachlässigen sind. Aber per saldo glaube ich, dass bei den übrigen acht Abkommen das Gesamtergebnis ausgewogen ist. Der bilaterale Weg hat sich als gut und zweckmässig erwiesen. Unsere Leute sind als gleichwertige Partner mit den Vertretern der EU am Verhandlungstisch gesessen und haben gute Arbeit geleistet.

Aber man muss es uns Parlamentariern, die diese Ergebnisse schliesslich zu genehmigen haben, dann doch auch zugestehen, Nein zu sagen, wenn wir von einem Teilergebnis nicht überzeugt sind. Das bin ich in Sachen Schengen/Dublin zumindest vorderhand noch nicht. Ich trete aber auf die Vorlage ein, damit einige offene Fragen nochmals oder neu gestellt werden können.

Schliesslich noch eine Bemerkung zum Referendum: Dass bei wichtigen Fragen wenn immer möglich auch dem Souverän das letzte Wort eingeräumt werden soll, ist nach



gewalteter Demokratiediskussion im vergangenen Herbst, in der sich erfreulicherweise auch einige Bundesräte engagiert haben, mehr als angebracht. In dieser Hinsicht werde ich in der Detailberatung zum Schengen/Dublin-Abkommen einen Antrag einbringen, der die Unterstellung dieses Abkommens unter das obligatorische Referendum von Volk und Ständen zum Ziele hat.

David Eugen (C, SG): Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben hatte etwa fünf Wochen Zeit, um sich mit diesen Abkommen auseinander zu setzen. Die Abkommen enthalten zahlreiche Detailregelungen. Es gehört sicher zu unserer Pflicht, diese auch zu prüfen. Die Kommission hat aber entschieden, sich – entsprechend ihrem Aufgabenkreis – auf die Frage der Neuregelung der Amts- und Rechtshilfe in Fiskalsachen zu beschränken, d. h. auf jene Frage, die wir üblicherweise mit dem Stichwort "Bankgeheimnis" umschreiben. Zweitens haben wir uns entschieden, in formeller Hinsicht keinen eigentlichen Mitbericht zu machen, sondern die Fragen dem Bundesrat zu stellen und ihn um die entsprechenden Antworten zu bitten. Der Bundesrat hat diese Fragen entgegengenommen, wofür ich ihm sehr danken möchte. Er hat mit einem Schreiben vom 24. November 2004 diese Fragen beantwortet. Sie alle haben diese Fragen und Antworten erhalten. In der WAK konnte das Ergebnis der bundesrätlichen Überlegungen nicht mehr behandelt werden, weil einfach zu wenig Zeit zur Verfügung stand. Dementsprechend sind die folgenden Überlegungen, die ich jetzt hier anbringe, meine persönlichen Überlegungen. Sie wurden nicht in der WAK diskutiert; es ist also meine persönliche Analyse.

Ich komme zu den folgenden Ergebnissen in fünf Punkten, die meines Erachtens die wichtigsten sind, wenn wir die Frage der Amts- und Rechtshilfe in Fiskalsachen genau anschauen.

1. Wir müssen feststellen, dass mit diesem Abkommen der Grundsatz des schweizerischen Rechtshilfegesetzes, wonach die Schweiz grundsätzlich bei Steuerhinterziehung keine Rechtshilfe leistet, nicht aufrechterhalten bleibt. Sowohl mit dem Betrugsbekämpfungsabkommen wie mit dem Schengener Abkommen werden wir im Verhältnis zu den EU-Staaten von diesem Grundsatz abweichen. Dies in zweifacher Hinsicht: Einmal sieht das Betrugsbekämpfungsabkommen generell Amts- und Rechtshilfe vor, und zwar auch bei Steuerhinterziehung, soweit es um die Mehrwertsteuer geht. Zweitens ist beim Schengener Abkommen mit dem Besitzstand, den wir hier zu übernehmen haben, vorgesehen, dass nicht nur bei den indirekten Steuern, sondern neu auch bei den direkten Steuern, also bei den Einkommenssteuern, auch im Falle der Steuerhinterziehung Rechtshilfe zu leisten ist.

Der Bundesrat anerkennt das auch ausdrücklich; Sie können es auf Seite 6098 der Botschaft nachlesen. Aus meiner Sicht kommen diese beiden Schritte einer wesentlichen Änderung der bisherigen Rechtspraxis und Rechtslage gleich. Dessen müssen wir uns klar bewusst sein.

2. Der Bundesrat weist darauf hin, dass er im Bereich der Mehrwertsteuer dem Fiskus der EU-Länder keine anderen Rechte zugestehe, als sie in Mehrwertsteuersachen auch in der Schweiz Anwendung fänden. Er spricht davon, dass er die Inländerbehandlung anwenden werde. Ich möchte darauf hinweisen, dass unser Rechtshilfegesetz das Prinzip der Inländerbehandlung bis jetzt nicht kennt und dass dieses Prinzip seine Risiken hat. Dieses Prinzip hätte nämlich zur Folge, dass nach unserem heutigen Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer auch bei den direkten Steuern Rechtshilfe zu leisten wäre, weil wir dort bei grossen Steuerbeträgen einen Tatbestand haben, der auch Zwangsmassnahmen erlaubt. Mit anderen Worten: Wir haben auch bei den direkten Steuern eine Inländerbehandlung, die über das hinausgeht, was man nach aussen hin bisher gewährt hat.

Nach meiner Meinung müsste ein neues Prinzip "Inländerbehandlung in der Rechtshilfe" in einem Gesetz verankert werden; es kann aus meiner Sicht nicht per Botschaft oder bundesrätliche Interpretation eingeführt werden. Daher fordere ich den Bundesrat auf, den beiden Räten eine entsprechende Änderung des Rechtshilfegesetzes vorzulegen, wenn er dieses Prinzip tatsächlich einführen möchte – worüber man diskutieren kann.

3. Das Betrugsbekämpfungsabkommen und das Schengener Abkommen sehen in Fiskalsachen gewichtige neue Eingriffe in die Rechte von Personen in der Schweiz vor. Dabei ist für mich von Bedeutung, dass diese Interventionsrechte auch dann bestehen, wenn sich diese Personen in der Schweiz in keiner Weise strafbar gemacht haben. Das muss man sich ganz klar vor Augen halten. Es geht um folgende Interventionsrechte: um Hausdurchsuchung, Beschlagnahme von Vermögen und Akten, Überwachung von Konten, Einsatz von ausländischen Steuerfahndern in der Schweiz und den spontanen Austausch von Informationen zwischen ausländischen und schweizerischen Fiskalbehörden.

Ich bin der Meinung, dass aus rechtsstaatlichen Gründen im Landesrecht genau festgelegt werden muss, wer welche Interventionskompetenzen hat. Es muss nach meiner Überzeugung insbesondere vorgesehen werden, dass nur ein Richter und nicht schon eine Verwaltungsbehörde eine Hausdurchsuchung, eine Beschlagnahme, eine Kontenüberwachung oder den Einsatz ausländischer Steuerfahnder anordnen kann. Ebenso bin ich der Meinung, dass die Verteidigungsrechte der Betroffenen, der Datenschutz, die Wahrung des Verhältnismässig-



keitsprinzipes klar im inländischen Recht geregelt werden müssen.

Der Bundesrat ist der Meinung – er hat das auch in seiner Beantwortung der Fragen zum Ausdruck gebracht –, dass alle diese Dinge bereits in den Abkommen selbst hinreichend geregelt seien. Ich kann diese Meinung nicht teilen. Hier besteht für mich aus rechtsstaatlichen Gründen klar Handlungsbedarf. Das heisst, ich erwarte vom Bundesrat und insbesondere vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, in dessen Zuständigkeit die Rechtshilfe fällt, dass hier auf der Ebene der Landesgesetzgebung diese Dinge, diese Interventionsrechte, die in den Abkommen enthalten sind, klar präzisiert und vor allem die vorher erwähnten Punkte, was die Bürger und ihre Rechte betrifft, geregelt werden. Das ist mir deshalb so wichtig, weil es darum geht, dass die Schweizerinnen und Schweizer, die von diesen Interventionsrechten betroffen sind, keine Straftäter sind, sondern es sind Leute, die Akten oder Papiere haben, die durch ein ausländisches Rechtshilfegesuch von ihnen beansprucht werden.

4. Das Schengener Abkommen sieht, wie ich bereits einleitend gesagt habe, vor, dass auch bei der Einkommenssteuer in Steuerhinterziehungsfällen Rechtshilfe zu leisten ist. Das war bisher nach Artikel 3 des Rechtshilfegesetzes ausgeschlossen. Massgebend für diesen Punkt ist neu Artikel 8 des Schengener Durchführungsübereinkommens. Allerdings – und das hat der Bundesrat erreicht, und das möchte ich auch unterstreichen – können nach Artikel 51 dieses Abkommens Zwangsmassnahmen wie Hausdurchsuchungen oder Beschlagnahmen nur unter ganz bestimmten Umständen durchgeführt werden. Sie können mit anderen Worten von der Schweiz auch abgelehnt werden. Das betrifft Fälle, in denen in der Schweiz kein Gericht angerufen werden kann, das auch in Strafsachen zuständig ist. Diese Regelung galt bisher schon für alle EU-Staaten, neu gilt sie jetzt dann auch für die Schweiz.

Nun kommt der Knackpunkt: Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die schweizerischen Verwaltungsgerichte keine Gerichte sind, die auch in Strafsachen eine Zuständigkeit haben. Andererseits wissen wir, dass der Europäische Gerichtshof in Strassburg schon im Jahre 2001 die von schweizerischen Verwaltungsgerichten behandelten Steuerhinterziehungsverfahren als Strafsachen beurteilt hat. Hier eröffnet sich also meines Erachtens eine klare Auslegungsproblematik und ein Auslegungsrisiko. Das wird, wenn ich die Antworten des Bundesrates betrachte, von ihm nach meiner Meinung unterschätzt.

Die Schweiz hat eine einseitige Erklärung zu diesem Punkt abgegeben; sie ist auf Seite 6474 der Botschaft abgedruckt.

AB 2004 S 672 / BO 2004 E 672

Das ist eine anerkennenswerte Anstrengung – ich möchte das unterstreichen –, um der bundesrätlichen Auslegung zum Durchbruch zu verhelfen. Ihr Handicap besteht aber darin, dass die EU sie nur zur Kenntnis genommen, ihr aber nicht zugestimmt hat. Als weitere Massnahme hat der Bundesrat vorgesehen, in unserer internen Gesetzgebung zwei Gesetze zu ändern, nämlich das Steuerharmonisierungsgesetz und das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Er schlägt uns vor, dort jeweils den Satz hineinzuschreiben: "Die Strafgerichtsbarkeit ist ausgeschlossen."

Dieser Satz gibt jedoch nach meiner Beurteilung keine schlüssige Antwort auf die Frage, ob Steuerhinterziehungsverfahren vor den schweizerischen Verwaltungsgerichten als Strafsachen zu betrachten sind oder nicht. Die Folge ist für mich, dass letztlich irgendeines Tages in der Zukunft der Europäische Gerichtshof über die Auslegung von Artikel 51 des Schengener Durchführungsabkommens entscheiden wird. Das Risiko, dass gegen die bundesrätliche Auslegung entschieden wird, betrachte ich – anders als der Bundesrat – als nicht unerheblich, und zwar aus folgenden Gründen:

Der EuGH muss diese Entscheidung für den ganzen EU-Raum treffen, nicht nur für die Schweiz. Artikel 51 des Schengener Durchführungsabkommens gilt nämlich für alle 25 EU-Staaten, ausserdem für die Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein. Es gibt ausser der Schweiz und vielleicht noch Liechtenstein kein EU- bzw. EWR-Land, das diese Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung macht. Ich erachte es als wenig wahrscheinlich, dass sich der EuGH an der Schweiz und nicht an der grossen Mehrheit der EU-Staaten orientiert. Aber der Bundesrat schätzt die Lage anders ein. Die Zukunft wird zeigen, wie in dieser Sache effektiv entschieden wird.

5. Der letzte Punkt betrifft die Geldwäscherei; auch hier sind Rechtsänderungen vorgesehen. Wie bereits erwähnt wurde, scheiden nach schweizerischem Recht Fiskaldelikte als Vortaten von Geldwäscherei schlechthin aus. In der Schweiz kommt nur ein Verbrechen als Vortat in Betracht; Fiskaldelikte sind bei uns hingegen nur Vergehen und Übertretungen.

In wichtigen EU-Staaten ist dies anders. Dort werden Fiskaldelikte auch als Vortaten für Geldwäscherei betrachtet. Mit dem Abkommen zur Betrugsbekämpfung wird die Schweiz auch dann bei Geldwäscherei Rechtshilfe leisten, wenn die Vortat ein Fiskaldelikt war. Damit wird nach meiner Meinung das Prinzip der doppelten



Strafbarkeit durchbrochen, weil eben für einen Tatbestand, der in der Schweiz nicht strafbar ist, Rechtshilfe geleistet wird. Wenn ein schweizerischer Vermögensverwalter in Zukunft vor einem EU-Gericht wegen Geldwäscherei aufgrund einer fiskalrechtlichen Vortat angeklagt wird, dürfen im Strafprozess die in der Schweiz beschlagnahmten Akten nicht verwendet werden; das wurde in den Verhandlungen erreicht, und ich möchte das auch sehr anerkennen. Die Bedingung ist allerdings, dass der Vermögensverwalter keine Kontakte im betreffenden EU-Land hatte, andernfalls können die in der Schweiz beschlagnahmten Akten gegen ihn verwendet werden.

Ich finde diese Durchbrechung des Prinzips der doppelten Strafbarkeit im Fall des Geldwäschereidelikts relativ gravierend. Es stört mich, es ist stossend und kann auch zu stossenden Ergebnissen führen. Im Prinzip sollte es so sein, dass für Delikte, die in der Schweiz nicht strafbar sind, keine Rechtshilfe geleistet wird.

Wenn ich jetzt eine Gesamtwürdigung zu diesen drei Abkommen vornehme, dann komme ich zum Schluss, dass die Schweiz aufgrund der Bilateralen II, aufgrund des Abkommens zur Betrugsbekämpfung, des Abkommens von Schengen und des Zinsbesteuerungsabkommens, denselben Status wie Luxemburg und Österreich haben wird. Mit anderen Worten ist insbesondere das Schengener Abkommen ein Teilbeitritt zur EU; nicht damit verbunden sind die Mitgliedschaftsrechte. Die Schweiz ist nicht Mitglied, sie wird daher auch die Mitbestimmungsrechte, die in diesen Abkommen enthalten sind, nicht ausüben können.

Hauptsächlich betroffen von dieser Neuregelung der Amts- und Rechtshilfe ist die schweizerische Finanzindustrie, insbesondere die Banken und die Vermögensverwalter. Das Umfeld für ihre Geschäftstätigkeit wird sich mit diesen Abkommen ändern. Für mich hat daher ihre Stellungnahme zu diesen Abkommen sehr grosses Gewicht. Wir können aus der Botschaft, aus den Zuschriften, die wir von den Banken erhalten haben, aus ihren Erklärungen in den Kommissionen und auch in der Öffentlichkeit entnehmen, dass sie diese Abkommen sorgfältig geprüft haben und dass sie in Kenntnis der Details dieser Abkommen den vorgesehenen Änderungen des Rechtshilferechtes im Fiskalbereich auch zustimmen. Das ist für mich ein ganz wichtiger Gesichtspunkt. Ich schliesse daraus, dass sie auch akzeptieren, dass sie in Zukunft bezüglich dieser Fragen in der Schweiz den gleichen Status wie die EU-Länder haben werden.

Für mich stimmt das auch mit dem allgemeinen Trend in diesem Bereich überein, dass immer mehr das Onshore-Geschäft gefördert wird, dass man mehr in diese Richtung gehen will – insbesondere in Europa –, während sich das Offshore-Geschäft, das lange wichtig war, mehr und mehr abschwächt. Für mich ist der Schritt, der mit diesen Abkommen gemacht wird, ein grosser Schritt in Richtung Onshore-Banking in der Schweiz für Europa, was ich auch als positiv betrachte, weil damit nämlich die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Dienstleister eher gestärkt als geschwächt wird. Letztlich haben sie damit mehr Chancen auf dem europäischen Markt, wenn die gleichen Regelungen wie in ganz Europa gelten.

Trotz den erwähnten kritischen Punkten in der Amts- und Rechtshilfe – die es gibt und die insbesondere auch die landesinterne Umsetzung dieser Abkommen und den Rechtsschutz der Bürger in diesem Zusammenhang betreffen – bin ich der Meinung, dass man aus volkswirtschaftlichen Gründen auf diese Abkommen eintreten und ihnen auch zustimmen sollte.

Langenberger Christiane (RL, VD): Nous venons d'entendre des réflexions qui vont déjà très au fond du débat. Permettez-moi, n'étant pas membre d'une des commissions qui se sont penchées sur le détail de la matière, de donner une appréciation quelque peu plus générale.

J'aimerais moi aussi tout d'abord reconnaître le travail minutieux et patient de nos négociateurs qui, telles des fourmis, brindille après brindille, ont contribué à la réalisation de ces différents accords. Leur mission était pourtant jonchée d'obstacles savamment mis au point par l'Union européenne, mais elle était également confrontée à de multiples obstacles au niveau suisse: citoyens, gouvernements, milieux bancaires, chefs d'entreprises, partis politiques – chacun s'étant appliqué à défendre sa parcelle d'intérêts. Dès le début de l'année prochaine, nous aurons ainsi la lourde responsabilité d'expliquer à notre population que tout ce qui a fait problème jusqu'à présent, tous les sujets qui depuis des années font la une de nos journaux, ont trouvé une solution équilibrée, acceptable, voire même opportune pour notre pays. Mais nous n'en sommes pas encore là!

Un premier constat s'impose à mon avis. Que voulons-nous? Nos rapports avec l'Europe ne sont pas simples. En effet, comment faire accepter à 25 pays que le pays le plus au centre de l'échiquier européen – et que l'on peut considérer comme étant culturellement le plus européen puisque représentant trois cultures européennes majeures –, ce pays, symbole de la démocratie directe, veuille rester à l'écart de la tendance générale, à savoir de l'intégration européenne, tout en souhaitant néanmoins y participer un peu? En somme, notre pays ne souhaite ni faire cavalier seul, ni s'intégrer totalement. Les dernières votations en la matière l'ont confirmé; ainsi la voie bilatérale est, pour une large majorité, le bon choix en termes de politique d'intégration.

Nous n'allons pas compter les points pour savoir qui, dans le cadre de ces négociations, a emporté les plus



grosses tranches de gâteau. Mais nous devons tout de même réaliser que les 25 pays de l'Union européenne, et particulièrement les 10 nouveaux pays, observent cette manière bilatérale d'obtenir les meilleures conditions possibles pour notre pays

AB 2004 S 673 / BO 2004 E 673

avec une politesse qu'il ne faudrait pas surestimer. Comme nous sommes le principal partenaire commercial de l'Union européenne après les Etats-Unis, il est donc compréhensible que l'Union européenne, en tant que place économique, souhaite aussi étendre et renouveler les relations économiques et commerciales réciproques. Il ne faudrait cependant pas trop tendre la corde au point qu'elle rompe, ce qui signifierait la perte de toute estime, de toute crédibilité et de toute solidarité entre nos pays. Sans même parler du risque de remise en question des sept premiers accords en vertu de la clause guillotine en cas de vote populaire négatif; nous donnerions une image de frilosité, d'égoïsme que je n'ose même pas imaginer.

Un deuxième constat s'impose et me paraît nécessaire, celui d'un bref bilan des sept premiers accords. Dans l'ensemble, il y a des résultats positifs, pourtant seulement après quelque temps. On a pu constater une tendance à la diminution des coûts financiers pour l'industrie d'exportation sur des marchés européens. La place industrielle suisse s'en est trouvée renforcée et des emplois ont pu être maintenus. Les incitations à délocaliser des emplois dans l'espace européen ont disparu. On a également observé une offre de marchandises élargie, ainsi que des baisses de prix grâce à des conditions d'importation simplifiées. Au niveau des marchés publics, les entreprises suisses obtiennent dans l'Union européenne un meilleur accès à des domaines qui ne leur étaient pas accessibles jusqu'ici – ou difficilement, ou seulement dans le cadre des règles de l'OMC. Depuis cette année, les citoyens européens peuvent progressivement venir travailler chez nous.

Sur fond de reprise économique hésitante, dans un climat où les succès encourageants de certaines entreprises peinent à masquer les douloureux efforts de restructuration de plusieurs sociétés autrefois prestigieuses, la grande affaire de l'automne aura été celle du dumping salarial. Il en résulte une concurrence avivée, certes, mais aussi une période de stabilisation suite à l'entrée en vigueur d'un nouveau régime juridique. Cela ne signifie pas que les employeurs se liguent pour exercer une pression intolérable sur les conditions de travail: dans les cantons de Vaud et de Genève – pourtant particulièrement exposés –, les cas d'abus documentés demeurent fort rares et aucun n'est parvenu à la commission tripartite. L'objectif est non pas de payer moins, mais de travailler mieux afin de vendre à bon prix le produit d'un bon travail.

Ce bilan semble dans son ensemble prometteur et devrait nous inciter à nous engager avec un esprit positif, constructif sur la voie des accords bilatéraux II tracée par nos négociateurs. Avec l'élargissement de l'Union européenne, la Suisse peut escompter une croissance supplémentaire. D'une part, l'extension de cet accord ouvre un vaste potentiel de recrutement de main-d'oeuvre qualifiée et de personnel auxiliaire, et, d'autre part, les autorités compétentes signalent que l'intérêt pour le marché du travail en Europe de l'Est a augmenté auprès des travailleurs suisses. Avec des avantages de qualité comme leur niveau de formation et leur capacité de travail, certains nouveaux Etats se prêtent de manière optimale aux investissements directs. Le potentiel de ces pays est encore trop souvent sous-estimé en Suisse. Les milieux économiques autrichiens et allemands se font une meilleure idée des possibilités de ces marchés dynamiques. Il en résultera une libéralisation plus étendue et une plus grande sécurité du droit dans les secteurs commerciaux et les domaines d'investissement en Europe centrale et orientale.

Indépendamment de ces possibilités, des craintes subsistent. Nous l'avons vu cet automne, on craint une immigration massive, du dumping salarial, un recours abusif à notre généreux système d'assurances sociales. Mais l'ouverture du marché de l'emploi est contrôlée, des contingents et des délais transitoires sont négociés; de plus, des mesures d'accompagnement protégeront nos travailleurs nationaux de la sous-enchère salariale et sociale.

Autre sujet suscitant les craintes les plus diverses: Schengen. Une nouvelle devrait nous rassurer. Après avoir examiné de manière très critique le dossier Schengen, la Conférence des gouvernements cantonaux a conclu à l'unanimité – il y avait un absent, je ne sais pas si c'était Carlo Schmid – que, malgré les réticences institutionnelles, considérant l'importance de Schengen/Dublin pour les politiques européennes de sécurité, il convenait d'en approuver la conclusion. Ces accords empêcheront en effet la Suisse de devenir un refuge pour les criminels, pour les requérants d'asile déboutés au coeur de l'Europe. Les milieux économiques jugent également appréciables les améliorations promises en termes de sécurité intérieure et de finances publiques. Ces accords renforcent ainsi la place helvétique dans son ensemble et profiteront directement au secteur bancaire comme à celui du tourisme grâce à la nouvelle réglementation uniforme des visas.

Secret bancaire intact, amélioration dans le secteur de l'asile, gain de sécurité grâce à une lutte efficace contre la criminalité, consolidation de notre place économique et du marché du travail, enfin participation à un avenir



marqué par une collégialité et une confiance active entre 25 pays, voilà des objectifs pour lesquels il vaut la peine de se battre.

Deiss Joseph, président de la Confédération: Avec les accords bilatéraux II, nous conférons une qualité nouvelle à nos relations avec l'Union européenne. En touchant les domaines de la sécurité, de la place financière et de l'entraide judiciaire, mais aussi ceux des produits agricoles transformés, de la statistique, des médias et de l'environnement, nous complétons l'ensemble des accords existants pour nos échanges avec l'Union européenne, échanges qui sont tant économiques qu'humains. Nous voulons, par ces accords, conférer à nos coopérations et à nos échanges des conditions-cadres dignes du volume des relations qui se déploient jour après jour avec notre principal partenaire, sur les plans économique, culturel, social – et bien d'autres encore. Le Conseil fédéral met ainsi en pratique sa politique axée sur le bilatéralisme, seule voie praticable aujourd'hui suite au refus d'entrer dans l'Espace économique européen en 1992. Que cette stratégie puisse aboutir et cependant que l'Union européenne y trouve aussi de fait un intérêt signifie que la Suisse constitue pour elle un partenaire important et incontournable. Cette situation d'intérêts mutuels est la condition sine qua non pour que des accords de ce type puissent finalement aboutir. Pourtant, il faut l'avouer, la voie bilatérale n'est pas sans embûches. Elle suppose un déploiement important d'énergie au niveau des négociations, mais aussi au moment de l'homologation interne et de la mise en pratique. Le Conseil fédéral est toutefois convaincu que c'est la voie qui, compte tenu des circonstances actuelles, est la seule praticable et par conséquent, la meilleure possible pour notre pays.

Je l'ai dit, cette situation de la voie bilatérale est issue du refus populaire de la participation de la Suisse à l'Espace économique européen en décembre 1992. On parlait de l'idée, à l'époque, que la voie bilatérale bénéficiait d'un large soutien interne couvrant presque tout le "spectre" politique. La preuve en a d'ailleurs été fournie en 1999, lorsque les Bilatérales I ont obtenu un score somme toute remarquable de 67,2 pour cent de oui. C'était un succès de la politique européenne menée par le Conseil fédéral.

Alors pourquoi des Bilatérales II? Au-delà du fait qu'il est logique de continuer sur la voie prise, il y a bien sûr le fait que l'Union européenne a souhaité entrer en négociation avec la Suisse, notamment sur les dossiers de la fiscalité de l'épargne mais aussi sur la question de la fraude en matière douanière et de l'imposition indirecte en général.

C'était l'occasion pour notre pays – en acceptant d'entrer en négociation – de mettre en avant ses propres besoins, ses propres demandes.

Je me souviens très bien de ce 11 juillet 2000, lorsqu'avec le commissaire européen Patten j'ai donné une conférence de presse pour annoncer que, premièrement, nous allions explorer la possibilité de mener des négociations sur les sujets proposés par l'Union européenne, mais aussi sur les sujets importants pour la Suisse, notamment Schengen et Dublin

AB 2004 S 674 / BO 2004 E 674

et les sept autres sujets dits "leftovers" des Bilatérales I; que deuxièmement, nous voulions mener ces négociations de manière parallèle pour garantir un résultat d'ensemble; et enfin, troisièmement, que les intérêts de la place financière suisse, en particulier le secret bancaire, devaient être sauvegardés.

Les négociations en parallèle sur tous les dossiers ont finalement débuté le 17 juin 2002. Les négociations ont été difficiles, ardues, engagées, mais nous avons une stratégie claire. Et, finalement, elles ont duré moins longtemps que certains l'avaient prévu. En effet, le 19 mai 2004, donc quelque deux ans après le début des négociations, nous avons pu, à Bruxelles, lors du premier sommet Union européenne/Suisse, déclarer la fin des négociations et l'aboutissement sur le plan politique des huit dossiers. Le paraphe a été apposé le 25 mai 2004 et la signature le 26 octobre 2004 au Luxembourg.

Quelques éléments d'appréciation de ces accords. Tout d'abord sur le plan politique, on peut dire que l'ensemble des résultats ainsi obtenus constitue un équilibre qui tient compte des besoins, des exigences des uns et des autres. Et puis, je l'ai dit, j'ai insisté sur ce point, c'est la continuation de la voie bilatérale, c'est-à-dire: non seulement nous obtenons des solutions sur mesure pour notre pays, mais nous empruntons une voie qui ne ferme aucune option future. Que vous soyez pour ou contre l'adhésion, ceci ne vous dérange pas dans vos options.

Sur le plan économique, il y a bien sûr d'abord les questions liées à la place financière et au secret bancaire. Monsieur Schmid l'a dit: Wir sind nicht aus dem Schneider; wir sind dessen bewusst. Aber in Bezug auf die EU ist es mit dem Opting-out nicht so, dass wir den Mut haben müssen oder nicht, in Bezug auf das Bankgeheimnis "auszuopten" oder nicht, sondern die Schweiz kann dank Artikel 7 Absatz 5 nicht gezwungen oder unter Kündigungsandrohung dazu gedrängt werden, die Abschaffung der doppelten Strafbarkeit bei direkten Steuern



zu akzeptieren. Deshalb kann man sagen, dass dieses Opting-out zeitlich unbeschränkt gültig ist und dass damit das Bankgeheimnis in Bezug auf Schengen vertraglich abgesichert ist. Das ist mehr als das, was wir heute haben, ungeachtet des Drucks, den wir innerhalb anderer Gefässe – OECD und so weiter – auch in Zukunft werden aushalten müssen.

Herr Eugen David hat eine ganze Serie von Punkten hervorgehoben, insbesondere in Bezug auf die Rechtshilfe und in Bezug auf diesen Schritt, den wir gegenüber der EU insbesondere in Sachen Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern tun. Ich möchte nicht auf alle Details eingehen, Sie haben die schriftliche Antwort des Bundesrates erhalten. Trotzdem ist es mir wichtig, einige der hauptsächlichen Punkte noch einmal hervorzuheben und Sie auf die einschlägigen Stellen hinzuweisen.

Der erste Punkt ist das, was Herr David mit der Inländerbehandlung oder mit dem Luxemburger Modell meint. Es ist nicht richtig, zu behaupten, dass die Lösung, die wir bekommen, nicht so in die Texte integriert wird – auch wenn der Begriff der Inländerbehandlung kein Rechtsbegriff ist. Es ist so zu verstehen, dass wir der EU das gewähren, was wir in diesem Bereich für uns als gut und recht ansehen und auch anwenden. Die Luxemburger Lösung ist nicht genau die gleiche Lösung wie jene der Schweiz: Bei den direkten Steuern hat Luxemburg eine ganz andere Lösung, während wir ein Opting-out haben; ich habe es in Bezug auf das Votum von Herrn Schmid soeben erwähnt. Luxemburg hat ein Protokoll, das einen anderen Inhalt als die Formel hat, die wir erhalten haben. Auch bei den indirekten Steuern ist es nicht dieselbe Lösung, denn bei der Geldwäscherei besteht in der Schweiz in Bezug auf Fiskaldelikte keine Meldepflicht, und für die Schweiz ist Rechtshilfe bei Geldwäscherei nur gegeben, sofern die Vortat Abgabebetrug nach Schweizer Recht darstellt. Auch dies ist für Luxemburg, wo eine Meldepflicht schon bei Abgabehinterziehung gegeben ist, nicht gültig.

Sie sehen: Dieser Vergleich ist also nicht ganz stichhaltig, auch wenn diese Lösung zu einem guten Teil als solche übernommen werden kann.

Zur Frage der Strafgerichte bei der indirekten Steuer haben Sie die einzelnen Texte erwähnt. Zum Ersten hat die Schweiz eine einseitige Erklärung abgegeben, die besagt: "Die Schweiz erklärt, dass bei Steuerdelikten im Bereich der direkten Steuern, die von schweizerischen Behörden geahndet werden, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Abkommens kein auch in Strafsachen zuständiges Gericht angerufen werden kann." Somit ist die Lage geklärt. Die EU hat ihrerseits in der Schlussakte festgehalten, dass sie von dieser Erklärung Kenntnis genommen hat. Somit besteht zwischen den beiden Vertragspartnern auf jeden Fall keine unklare Situation darüber, welches die Auslegung dieses Elementes sein soll.

Als Nächstes möchte ich noch Artikel 57bis des Steuerharmonisierungsgesetzes erwähnen, den Sie auch angesprochen haben. Absatz 2 stellt hier noch einmal sicher, dass es eben nicht über die Strafgerichte laufen kann: "Entscheide der Steuerbehörden bei Hinterziehungstatbeständen sind vor Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden anfechtbar. Letztinstanzlich ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig." Dann folgt der Satz: "Die Strafgerichtsbarkeit ist ausgeschlossen." Somit kann es uns eigentlich gleichgültig sein, wie Artikel 51 ausgelegt wird – mit "und" oder mit "oder" –, insofern, als wir davon dank dieser Bestimmungen nicht betroffen sind.

Was die Streitbeilegung betrifft, möchte ich noch in Erinnerung rufen, dass wir beim Betrugsdossier einen Artikel haben, der darauf hinweist, dass Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Abkommens durch den Gemischten Ausschuss zu regeln sind. Hier ist also die Frage des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) nicht gegeben.

Zur Frage des Bankgeheimnisses im Zusammenhang mit Schengen: Es besteht für uns keine Verpflichtung, die Gerichtsentscheide des EuGH zu übernehmen. Das können Sie Artikel 8 Absatz 1 des Abkommens betreffend Schengen entnehmen.

Ich glaube also, dass Ihre Bedenken nicht die Tragweite haben, welche Sie ihnen beimessen möchten.

Und schliesslich, was die Geldwäscherei betrifft – Ihr letzter Punkt –, verweise ich Sie auf die gemeinsame Erklärung, die wir diesbezüglich abgegeben haben. Folgendes ist meines Erachtens wichtig: Ich habe Sie – wenn nicht heute, dann gestern – sagen hören, dass sich Schweizer Finanzinstitute oder Personen, die sich mit Verwaltung befassen, für im Ausland begangene Taten strafbar machen könnten. Dem ist nicht so. Im Bereich der Geldwäscherei entstehen keine neuen Straftatbestände; dies ist im letzten Teil dieser gemeinsamen Erklärung enthalten. Die aufgrund eines Ersuchens in Bezug auf Geldwäscherei erhaltenen Informationen können in Verfahren wegen Geldwäscherei verwendet werden, sonst nicht – mit Ausnahme jener Verfahren, die gegen schweizerische Personen gerichtet sind und bei denen alle Tathandlungen ausschliesslich in der Schweiz begangen wurden. Sie sehen also, dass Ihre Befürchtung hier sicher nicht angebracht ist.

Ich komme nun zu einem anderen Thema, nämlich zum Schengen-Visum und zu jenen Punkten, die Ständerat Carlo Schmid insbesondere hervorgehoben hat. Hier möchte ich schon einmal unterstreichen, dass mit dem Schengen-Visum für unsere Tourismusbranche ein sehr wichtiges Ziel erreicht werden kann. Das hat nicht der



Bundesrat erfunden, das sagt uns die Branche. Sie ist heute abseits der grossen Ströme, insbesondere, was die Reisegruppen betrifft, weil eben ein zusätzlicher Abstecher in die Schweiz nicht nur ein zusätzliches Visum für den Eintritt in die Schweiz erfordert, sondern weil man, wenn man in der EU weiterzirkulieren will, auch ein doppeltes Schengen-Visum braucht. Das sind Spesen, und Reiseoperateure rechnen im Allgemeinen sehr eng. Dies ist hier also ein wichtiges Ziel, und ich glaube nicht, dass man es auf andere Art und Weise erreichen kann.

Aber das ist natürlich nicht das einzige oder sogar das erste Ziel eines Schengener Assoziierungsvertrages. In erster Linie geht es hier natürlich darum, die Sicherheit zu garantieren und darüber hinaus bei Dublin mitmachen zu können.

AB 2004 S 675 / BO 2004 E 675

Herr Schmid hat die Frage gestellt, ob wir uns in diesem Land nicht sicher fühlen. Natürlich fühlen wir uns sicher. Aber es geht ja nicht nur um diese Dimension, sondern es geht auch um die Dimension der Bekämpfung der Kriminalität, des Terrorismus, der immer mehr auf internationaler Ebene operiert. Sie können die neuen Hilfsmittel ins Lächerliche ziehen, doch eines ist sicher: Die Kriminellen sind durchaus in der Lage, die neuen, global wirksamen Instrumente zu verwenden. Es gibt nur eine Möglichkeit, ihnen entgegenzutreten: Man kann ihnen dann entgegentreten, wenn man ebenso gut wie sie oder besser als sie ausgerüstet ist.

Sie haben die Frage des Souveränitätsverlustes hervorgehoben und zuerst einmal dem Bundesrat vorgeworfen, im Lauf der Zeit ungleiche Erklärungen abgegeben zu haben. Sie haben sich auf die Botschaft über die Bilateralen I bezogen, worin der Bundesrat erklärte, dass ein Schweizer Beitritt zu Schengen eine Souveränitätsübertragung darstellen würde. Die damalige Interpretation der Angelegenheit war davon bestimmt, dass aus der damaligen Sicht nur die exakte Übernahme des Vertrages möglich war, wie Norwegen oder Island es gemacht haben. Ein Schengen à la carte, ein Assoziieren, war also nicht möglich; sie mussten beitreten. In diesem Fall ist diese Behauptung immer noch richtig.

Nun haben wir aber in der Zwischenzeit verhandelt und ein anderes Resultat erhalten: die Möglichkeit der Assoziierung, die uns weitgehende Mitwirkungsrechte einräumt, auch wenn sie uns keine Mitentscheidung gewährt – es wäre auch übertrieben, wenn wir das als Nichtmitglied erwarten würden. Dann haben wir – und das ist nicht mit dem Opting-out beim Bankgeheimnis zu verwechseln – die Möglichkeit, unseren internen Rechtsetzungsprozess durchzuziehen, und es wird uns auch eine Übergangszeit von zwei Jahren eingeräumt, um bei einem Missraten dieser Prozedur aus dem Abkommen von Schengen austreten zu können. Dann müsste nicht nur der Bundesrat, sondern natürlich auch das Parlament diesen Mut haben. Ich sehe nicht ein, weshalb wir hier Zweifel haben sollten.

Es ist für uns also klar, dass die Schweiz ihre Souveränität behält und autonom über die Übernahme neuer Rechtsakte entscheidet. Jede solche Übernahme bedeutet einen neuen völkerrechtlichen Vertrag, für den es die Genehmigung des schweizerischen Gesetzgebers braucht – inklusive Referendumsmöglichkeit –, eine Übergangsfrist von zwei Jahren, das Mitgestaltungsrecht und den Konsultationsmechanismus. Insgesamt sind wir der Meinung, dass wir Bedingungen haben, welche die Garantie geben, dass wir nicht irgendwie über den Tisch gezogen werden können. Aber wir gehen einen Vertrag ein, und Sie können nicht Verträge eingehen, ohne gewisse Verpflichtungen zu übernehmen.

Noch etwas zum Schengen-Visum: Sie sehen auch hier einen Souveränitätsverlust. Ich glaube, die Einbettung in die Sicherheitszusammenarbeit der Schengen-Staaten ist schon einmal ein Vorteil. Es ist den Schweizer Vertretungen heute nicht möglich, vor Ort oder im Heimatland so gründliche Abklärungen zu machen, wie sie die Schengen-Staaten praktizieren. Es ist bekannt, dass die unterschiedlichen Visa-Regime für Umgehungszwecke ausgenutzt werden können. Viele Touristen, die in Schengen-Länder reisen, möchten gerne einen Abstecher in die Schweiz machen, scheuen aber den Aufwand, wie ich bereits gesagt habe.

Nun, welche anderen Möglichkeiten gäbe es? Jene, welche das Schengener Abkommen in den Boden reden möchten, schlagen vor, die Schengen-Visa einseitig anzuerkennen. Wir haben das sogar getan. Wenn es aber um die Souveränität geht, frage ich Sie: Was ist dann noch souverän – ein Integriertsein oder ein Abgeben sämtlicher Kompetenzen an die Visum-Erteiler im Schengener Raum, um die Visa einfach anzuerkennen, ohne selber die Möglichkeit zu haben, Visa im Schengener Sinne auszustellen? Ich glaube, diese Lösung ist noch viel weiter von dem entfernt, was ich unter Souveränität verstehe.

Herr Reimann stellt die Frage der Kohäsion und auch des obligatorischen Referendums. Zur Kohäsion möchte ich zuerst in Erinnerung rufen, dass es sich hier nicht um ein Geschäft handelt, das mit den Bilateralen II zu verknüpfen ist.

Die Kohäsionsleistungen gehen auf eine Anfrage der EU zurück, die sich höchstens im Zusammenhang mit



der Osterweiterung rechtfertigen könnte, wenn es um Vertragselemente geht, die zwischen der Schweiz und der EU bestehen. Aber wir müssen das in einen viel allgemeineren Rahmen stellen, genau gleich, wie wir die Osthilfe damals nicht aufgrund eines Vertrages oder als Zugabe, wie Sie es jetzt verstehen möchten, zu einem Vertrag verstanden haben. Vielmehr gehen wir einfach davon aus, dass auch wir einen Nutzen davon haben, wenn die EU gewaltige Anstrengungen auch finanzieller Art unternimmt, damit ihre neuen Mitglieder – früher ging es um Spanien, Portugal, Griechenland; heute sind dies potente Partner unseres Landes – wieder auf Vordermann kommen. So wird es mit den zehn neuen Staaten sein.

Wir haben im Bundesrat beschlossen, dass wir der EU dieses Gesuch nicht abschlagen, sondern ihm positiv entgegnetreten, weil wir eigentlich schon eine Tradition der Unterstützung dieser Staaten aus dem ehemaligen sowjetischen Regime haben, und dass wir die Anstrengungen der EU auch anerkennen und in gewisser Weise solidarisch mittragen wollen. Wir haben eine Milliarde Franken zur Verfügung gestellt. Wir sind der Meinung, dass diese Milliarde über fünf Jahre verteilt werden kann. Aber wir haben auch klare Vorstellungen, wie damit umzugehen ist. Wir wollen dieses Geld nicht in den Kohäsionsfonds der EU einbezahlen. Es ist also falsch, wenn im Fall der Schweiz in der Schnelligkeit des Formulierens von Zahlungen in den Kohäsionsfonds gesprochen wird. Wir wollen mit den einzelnen neuen Mitgliedstaaten in einem Rahmen, der durch die EU zu setzen ist, in den Bereichen bilaterale Projekte umsetzen, bei denen wir das Gefühl haben, einen Mehrwert einbringen zu können.

Was die Finanzierung anbetrifft, so hat der Bundesrat den Grundsatz festgelegt, dass diese Zahlungen budgetneutral erfolgen sollen und dass das EDA und das EVD die beiden Departemente sein sollen, die die Abwicklung der Kohäsionszahlungen übernehmen, aber auch die Kompensationsleistungen zu erbringen haben. Dabei wird nicht ausgeschlossen, dass Budgetneutralität auch dadurch erreicht werden kann, dass gewisse neue Quellen, seien es die Einnahmen aus der Zinsbesteuerung, seien es Ersparnisse dank dem Dublin-Abkommen, in diese Rechnung hineingenommen werden können. Darüber wird der Bundesrat später zu entscheiden haben.

Bezüglich des obligatorischen Referendums, welches Herr Reimann beantragt, kommt der Bundesrat ganz einfach zum Schluss, dass die Bedingungen in Artikel 140 Absatz 1 der Bundesverfassung nicht gegeben sind. Es könnte höchstens gemäss Litera b gehen, also beim Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit – was hier sicher nicht der Fall ist – oder zu einer supranationalen Gemeinschaft, was man noch abklären sollte. Aber auch eine supranationale Gemeinschaft ist hier nicht vorhanden, denn man geht davon aus, dass dafür vier Bedingungen zu erfüllen sind: Ihre Organe müssen durch unabhängige Personen gebildet sein; die Entscheidungen, die gefällt werden, müssen unmittelbar ins nationale Recht übergehen; die Entscheide der Organe sind Mehrheitsentscheide; schliesslich sind die Kompetenzen dieser Organisation sehr breit angelegt. Man kann ohne weiteres beweisen, dass die beiden ersten Bedingungen, die ich genannt habe, schon einmal nicht erfüllt sind.

Der Bundesrat ist damit der Meinung, dass es doch richtig ist, wenn wir der Verfassung nachleben und nicht zu einem sehr wahrscheinlich plebiszitär zu interpretierenden Referendum sui generis übergehen. Sie werden mir sagen, beim EWR habe man das aber getan. Jawohl! Aber wir haben in der Zwischenzeit eine neue Verfassung erhalten. Dort wurde – denn das Thema war auf der Traktandenliste – eigens auf ein obligatorisches Referendum sui generis verzichtet. Das heisst doch, dass die Verfassung, die heute gilt, dies im Prinzip ausschliesst.

Deshalb beantragt Ihnen der Bundesrat, auch das Schengen-Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

AB 2004 S 676 / BO 2004 E 676

Insgesamt sehen Sie also, dass es eine komplexe Materie und eine schwierige Arbeit ist. Aber ich glaube, wir haben ein Resultat, zu dem der Bundesrat stehen und das er dem Parlament und dem Volk mit Vertrauen und Überzeugung unterbreiten kann.

Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale: Le débat sur les Bilatérales II, et particulièrement celui sur Schengen/Dublin, peut prendre une tournure un tant soit peu dramatique. On entend parler de perte de souveraineté, de perte de sécurité ou d'ouverture des frontières aux criminels internationaux. On incite à la peur; on promeut l'idée que les décisions prises engagent le destin du pays.

Le Conseil fédéral a travaillé, préparé et suivi ces dossiers durant les négociations, au moment de la préparation du message et de la présentation des dossiers au Parlement. Mais, ce matin, j'ai envie de vous dire: la peur et le catastrophisme sont mauvais conseillers.

Bien sûr, les accords bilatéraux sont importants: il s'agit d'accords pragmatiques, dans notre intérêt; ces ac-



cords sont bons pour nos places de travail, pour notre sécurité, ils allégeront nos procédures d'asile. Reste qu'il s'agit de la satisfaction de nos demandes à l'égard de l'Union européenne au moyen d'accords sectoriels, et qu'il ne s'agit pas d'un vote sur l'Europe et qu'il n'en va pas de notre destin.

Vous avez étudié ces accords avec attention. Les commissions concernées ont travaillé intensivement et sérieusement. Je vous en félicite et vous en remercie. Je voudrais ici particulièrement féliciter et remercier le président de la Commission de politique extérieure, Monsieur Peter Briner qui, par son style de conduite des travaux à la fois directif et ouvert, a permis que cet énorme travail puisse s'achever rapidement et que les dossiers puissent être débattus aujourd'hui.

Tout à l'heure, vous en avez résumé brièvement les enjeux, au premier chef les enjeux économiques avec, par exemple, l'accord sur les produits agricoles transformés – les droits sur des produits comme le chocolat, les biscuits ou les soupes en boîte seront réduits, ce qui améliorera la compétitivité de ce secteur au plan international. Il en va aussi des places de travail dans le secteur de notre place financière: trois des huit accords – la fraude, Schengen/Dublin, la fiscalité de l'épargne – sont étroitement liés et chacun des trois traite de la question du secret bancaire. Grâce aux négociations menées en parallèle, les solutions qui ont été trouvées sont cohérentes. Schengen et son "opting-out" préserve durablement le secret bancaire en matière d'imposition directe.

En même temps, la Suisse a répondu aux attentes de l'Union européenne en proposant d'introduire une retenue sur les intérêts des capitaux des citoyens européens placés en Suisse, et, dans le domaine de la lutte contre la fraude, elle élargit la coopération en matière d'imposition indirecte. Intérêt économique encore avec le visa Schengen qui bénéficie à l'industrie touristique.

Un autre aspect important pour l'économie mais aussi pour notre sécurité est le fait qu'avec la participation à Schengen, la Suisse ne sera plus une frontière extérieure de l'Espace Schengen et ne sera plus traitée comme telle. Vous vous rappelez très certainement ce qui s'est passé au début du mois de mars de cette année à la frontière à Bâle, lorsque l'Allemagne a décidé de procéder unilatéralement à des contrôles renforcés à la frontière suisse. Je n'insisterai pas, sauf pour dire qu'il ne serait pas responsable de laisser le régime de contrôle aux frontières livré au bon vouloir de nos voisins. Vous le voyez, les Bilatérales II vont au-delà des intérêts purement économiques.

Avec la protection du secret bancaire et la problématique de la frontière extérieure de Schengen, je viens d'aborder l'accord de Schengen/Dublin. Cet accord est quasi l'entrée principale des Bilatérales et il n'est pas étonnant qu'il soit le plus discuté. C'est la raison pour laquelle il est important de bien savoir ce qu'il signifie pour notre pays: il signifie plus de sécurité. Vous avez étudié exhaustivement Schengen et vous savez que peu de choses vont changer pratiquement à la frontière. Il y aura toujours des gardes-frontière, car nous ne faisons pas partie de l'Union douanière européenne. Néanmoins, Schengen offre à notre police des formes de coopération nouvelles et plus efficaces. La connexion à la banque de données de Schengen permet, par exemple, de retrouver plus rapidement les criminels transfrontaliers. L'enjeu est considérable, car si nous n'entrons pas dans le système européen de lutte contre la criminalité avec les supports électroniques mis à disposition, nous risquons une marginalisation progressive dont les seuls bénéficiaires seront finalement les criminels.

Schengen signifie aussi Dublin. Il signifie, avec Dublin, un allègement de nos procédures d'asile. Chacun peut comprendre en effet que si aujourd'hui – et c'est le cas –, les requérants d'asile peuvent déposer une seule demande d'asile dans 27 pays européens, la seule alternative pour une deuxième ou une troisième demande reste la Suisse.

Lorsqu'il s'agit de peser le pour et le contre d'une décision, on ne doit pas seulement se poser la question des conséquences d'une telle décision. On doit aussi chercher à savoir quels effets ne sont pas à attendre d'une telle décision. Je voudrais vous dire une ou deux choses à ce sujet.

D'abord, les Bilatérales II ne mettent pas en jeu la souveraineté de la Suisse; plus précisément, la participation à Schengen/Dublin ne remet pas en cause la souveraineté de la Suisse, et cela pour plusieurs raisons: d'une part, la Suisse peut faire valoir son influence sur le contenu des nouvelles normes en prenant part aux discussions concernant l'évolution de l'acquis futur, et, d'autre part, la Suisse a obtenu des droits qui garantissent sa souveraineté: délai de transition de deux ans, mécanismes de consultation, "opting-out" sur le secret bancaire. Il n'y a donc pas de reprise automatique du droit futur de Schengen.

Ensuite, concernant les visas, c'est vrai qu'en tant qu'Etat Schengen, la Suisse serait tenue de respecter les listes de visas de Schengen, qui sont déjà pratiquement identiques aux siennes. Il serait certes possible de reconnaître unilatéralement les décisions de l'Union européenne quant aux visas, mais avec un certain nombre d'inconvénients sur le plan de la sécurité et de la souveraineté suisse.

C'est fou le nombre de bruits qui courent! Par exemple, on prétend aujourd'hui que les Etats-Unis disposeraient



d'une clé d'entrée à la banque de données SIS résultant d'un accord dit de "safe harbor" qui lie Bruxelles à Washington. Cet accord existe effectivement, mais il n'a rien à voir avec Schengen, et le SIS concerne seulement les Etats parties à Schengen.

De plus – toujours sur la question de la souveraineté – la Suisse bénéficie d'une clause consultative qui lui permet d'intervenir pour rendre attentif à d'éventuelles collisions entre les principes fondamentaux de notre Etat de droit – par exemple, le fédéralisme ou la démocratie directe – et les évolutions de Schengen. Cela signifie que des alternatives pourraient être discutées au niveau ministériel.

Enfin, s'il n'est pas envisageable pour la Suisse de reprendre les évolutions futures, alors l'accord pourrait être dénoncé. La Suisse décide souverainement de participer à Schengen et elle peut tout aussi souverainement décider d'en sortir.

Les Bilatérales II ne mettent donc pas en jeu la souveraineté de la Suisse. Pour cette raison, il est clair que les critères définis par la Constitution pour un référendum obligatoire sur Schengen ne sont pas remplis. Tout le monde semble admettre en effet le fait que Schengen n'implique pas l'adhésion à une organisation supranationale au sens de l'article 140 alinéa 1 de notre Constitution, et que Schengen n'est pas un accord de rang constitutionnel qui nécessite des changements importants de l'ordre de notre Etat ou qui occasionne des pertes de souveraineté. En outre, la Constitution fédérale ne prévoit pas la possibilité de choisir le référendum obligatoire. Et je tiens à souligner qu'il en va de l'intérêt du Parlement lui-même de ne pas encourager le déroulement de tels référendums. Si le Parlement décidait de mener un référendum obligatoire sui generis sur Schengen,

AB 2004 S 677 / BO 2004 E 677

il se verrait demain confronté à des demandes similaires sur d'autres sujets, chaque fois que cela arrangerait l'un ou l'autre parti politique. Il est donc judicieux de respecter ce que prévoit la Constitution. De toute façon, s'ils le désirent, les citoyennes et les citoyens peuvent s'exprimer sur chacun des sept accords soumis au référendum facultatif, y compris sur Schengen/Dublin.

Les Bilatérales II ne mettent pas non plus en jeu nos traditions, en particulier nos traditions liées au tir et à l'armée de milice. Vous y avez veillé puisque, conformément à une proposition issue des travaux de votre commission, les chasseurs, collectionneurs et sportifs seront traités de façon particulière.

Les Bilatérales II ne mettent pas en danger le secret bancaire tel que nous le connaissons en Suisse. Trois dossiers concernent la place financière. L'accord sur la fiscalité de l'épargne comprend trois parties différentes: la première concerne les intérêts sur les capitaux des citoyens européens placés en Suisse. Il prévoit une retenue d'impôts. C'est une solution jugée équivalente à l'échange automatique d'information prévu par l'Union européenne et qui préserve le secret bancaire.

Un autre des aspects de l'accord sur la fiscalité de l'épargne, qui s'exprime sous la forme d'un Memorandum of Understanding, prévoit, dans le cas d'un délit de fraude ou d'un délit semblable, qu'il y ait une collaboration, une amélioration de l'entraide judiciaire. La notion de "tax fraud and the like" ne concerne que les comportements pouvant être qualifiés de fraude en droit suisse. Au surplus, elle sera interprétée et appliquée dans le cadre d'accords bilatéraux à négocier selon les intérêts suisses. L'accord sur la fiscalité de l'épargne, vous le voyez, n'écorne pas notre secret bancaire.

L'accord sur Schengen et celui sur la fraude traitent aussi du sujet "place financière". Au titre de Schengen, l'accord traite plus précisément de l'entraide judiciaire. En vertu de cet accord, la Suisse s'engage à une pleine entraide judiciaire en matière d'imposition indirecte, notamment de droits de douane et de TVA. Ce qui est nouveau, c'est que les mesures de contrainte comme la vue des comptes bancaires peuvent toucher des cas d'évasion si le dommage financier excède 25 000 euros, aux mêmes conditions qu'en droit suisse, et pour autant qu'il y ait demande. C'est ce que l'on appelle le traitement national. Dans la pratique, d'ailleurs, l'entraide judiciaire en matière d'imposition indirecte devrait principalement se développer sur la base de l'accord bilatéral sur la lutte contre la fraude. Je formulerai deux remarques:

1. Si vous dites que nous avons abandonné le secret bancaire, que nous l'avons écorné, alors vous dites en même temps que le secret bancaire en matière d'imposition indirecte n'existe plus en Suisse, et depuis longtemps.
2. Les délits d'imposition indirecte sont très souvent des fraudes. Il faut en effet, notamment pour la TVA, falsifier des documents comptables ou des quittances, la plupart du temps, et à ce moment-là, il s'agit de délits de fraude.

Je dirai que le traitement différencié en matière d'impôt direct et d'imposition indirecte se justifie d'une certaine manière par la philosophie qui est depuis très longtemps la nôtre en pratique suisse. En matière d'imposition directe, on considère que quelqu'un qui remplit lui-même sa déclaration d'impôts peut quelquefois oublier un



élément ou un autre sans que cela soit considéré comme une fraude ni punissable d'une peine d'emprisonnement, alors qu'en matière d'imposition indirecte, la philosophie est différente, et cela depuis longtemps en Suisse.

Quant au domaine de l'imposition directe, la Suisse pourra prendre des mesures de contrainte dans le cadre de l'entraide judiciaire, une fois le protocole additionnel sur l'entraide judiciaire européenne entré en vigueur, et si les conditions pour le faire sont remplies. Ce sera le cas pour les délits qualifiés de fraude en droit suisse, mais ce ne sera pas le cas pour les délits d'évasion fiscale, car les conditions de l'article 51 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen ne sont pas remplies en l'occurrence; pas d'emprisonnement de six mois minimum. De plus, les tribunaux administratifs, desquels relèvent les délits d'évasion, ne sont pas des tribunaux pénaux.

En plus, l'application du principe de spécialité est expressément mentionné. Et encore, au cas où, un jour, l'article 51 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen devrait être modifié et la double incrimination supprimée, la Suisse ne serait pas touchée du fait de l'"opting-out" limité dans le temps. J'ose donc affirmer que la pratique du secret bancaire telle que nous la connaissons aujourd'hui en Suisse n'est pas en jeu dans ce débat.

Je remercie Monsieur David d'avoir soulevé certaines questions. Le Conseil fédéral y a répondu par écrit et je suppose que vous y reviendrez dans la discussion par article.

Je voudrais dire encore une chose: ce qui n'est pas non plus en jeu, dans ce débat, c'est la question de l'entrée dans l'Union européenne; je veux dire par là que la voie des négociations bilatérales est une voie en elle-même et qu'elle ne préjuge en rien de nos options futures. Pour les uns – par exemple pour les membres du Parti socialiste – les Bilatérales II sont un projet d'ouverture vers l'Union européenne. Pour les autres, ces accords représentent juste le contraire: ils disent qu'avec les accords bilatéraux, on évitera une adhésion à l'Union européenne; et les deux n'ont pas tort puisque les accords qui vous sont soumis laissent toutes les options ouvertes.

Nous avons obtenu, avec ces accords bilatéraux, un optimum qu'il n'était possible d'obtenir que grâce aux compétences de nos négociateurs, grâce à une volonté ferme de notre part à tous, mais grâce aussi à une situation particulière liée à la volonté de l'Union européenne de faire entrer en vigueur, le 1er janvier 2005, sa directive sur la fiscalité de l'épargne.

J'aimerais donc vous lancer un appel ce matin: laissez de côté vos préférences européennes dans le débat sur les Bilatérales II, examinez ces accords et la législation mise en oeuvre de façon pragmatique. Ils sont dans l'intérêt de notre pays, et je vous engage à entrer en matière sur ces huit accords.

Deiss Joseph, président de la Confédération: On m'a signalé une erreur que j'ai commise et que j'aimerais rectifier pour le procès-verbal. J'ai dit, semble-t-il, que les accords bilatéraux I avaient été soumis au référendum obligatoire, ce qui est faux: c'était un référendum facultatif. Ce qui avait été soumis au référendum obligatoire, c'était l'Accord sur l'Espace économique européen.

1. Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse

1. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur les produits agricoles transformés

Maissen Theo (C, GR), für die Kommission: Mit diesem Abkommen wird das Protokoll zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG von 1972 revidiert. Gegenstand des Abkommens ist die Regelung der tarifären Behandlung von landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen. Konkret geht es um Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie, um Erzeugnisse der sogenannten zweiten Verarbeitungsstufe; als Beispiele möchte ich Ihnen nennen: Schokolade, Biskuits, Teigwaren oder Eiscreme.

Mit diesem Abkommen wird eines der wirtschaftlichen Hauptanliegen der Schweiz im Zusammenhang mit den Bilateralen II erfüllt. Es geht erstens um die Verbesserung von Exportmöglichkeiten für diese Produkte, zweitens um eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und drittens um bessere Absatzmöglichkeiten für die Produkte der schweizerischen Landwirtschaft. Im Zentrum dieses Abkommens steht der sogenannte Preisausgleich der agrarpolitisch bedingten Preisdifferenzen der Grundstoffe zwischen der EU und der Schweiz. Im schweizerischen Landesrecht stützen sich diese Preisausgleichsmassnahmen auf das

AB 2004 S 678 / BO 2004 E 678

"Schoggigesetz", das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus



Landwirtschaftsprodukten.

Preisausgleichsmassnahmen bestehen aus Subventionen bei der Ausfuhr oder Zöllen bei der Einfuhr. Heute werden solche Preisausgleichsmassnahmen sowohl seitens der EU wie auch seitens der Schweiz angewandt. Nun kann dieses System wesentlich vereinfacht werden. Die Differenzen zwischen den Preisen in der EU und der Schweiz und denjenigen auf dem Weltmarkt sind zwar sehr gross, hingegen sind die Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und der EU relativ klein. Deshalb kann man zu einem neuen System übergehen, zum sogenannten System der Nettopreiskompensation. Das heisst konkret: Die EU verzichtet aufgrund dieses Abkommens vollständig auf irgendwelche Preisausgleichsmassnahmen; es gibt also keine Ausfuhrbeiträge bei den Exporten in die Schweiz und auch keine Zölle bei Importen von solchen Erzeugnissen aus der Schweiz. Gleichzeitig wird die Schweiz ihre Zölle reduzieren und die Ausfuhrbeiträge kürzen.

In diesem ganzen System nimmt nun der Zucker eine Sonderstellung ein, weil der Zuckerpreis im langfristigen Mittel in der Schweiz und in der EU auf gleichem Niveau ist. Im Abkommen ist deshalb vorgesehen, dass weder die EU noch die Schweiz beim Zucker irgendwelche Preisausgleichsmassnahmen ergreifen; das ist die sogenannte Doppelnulldlösung. Konkret bedeutet das, dass für Zucker, der für die Verarbeitung gebraucht wird, zwischen der Schweiz und der EU ein Freihandel besteht.

Das hat nun folgende Konsequenz: Wenn die EU die Zuckermarktordnung anpasst, dann muss die Schweiz, wenn sie hier keine Nachteile erleiden will, ihre Zuckermarktordnung ebenfalls anpassen. Das Problem besteht nun darin, dass der Weltmarktpreis für Zucker gegenüber dem Zuckerpreis in der Schweiz und in der EU sehr tief ist. Damit steht die EU auch unter einem gewissen Druck zur Anpassung ihrer Zuckermarktordnung. Im Moment laufen diese Diskussionen: Es wird davon gesprochen, den Zuckerpreis in der EU um 30 Prozent zu reduzieren. Allerdings ist noch offen, wie die Zuckermarktordnung der EU revidiert wird. Aber die Kommission hat den Bundesrat aufgrund dieses Sachverhaltes aufgefordert, diese Entwicklung zu verfolgen und allenfalls rasch zu reagieren, weil sich die Zuckerwirtschaft in der Schweiz praktisch Jahr für Jahr auf die Preisbedingungen einstellt. Es kann nicht sein, dass sich die Bauern aufgrund einer geänderten Marktordnung in der EU plötzlich dazu entschliessen müssen, bedeutend weniger Zuckerrüben anzubauen – mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Zuckerwirtschaft, konkret: die Zuckerfabriken in der Schweiz. Wir müssen also darauf achten, dass die Produktion kontinuierlich ist. Wir erwarten vom Bundesrat, dass er die Entwicklung aufmerksam verfolgt und rechtzeitig Massnahmen ergreift, wenn es notwendig ist.

Schliesslich sollten wir auch die Chancen nutzen, die sich aus diesem Abkommen ergeben. Und zwar sollten wir aus diesem Abkommen den Nutzen ziehen, wenn immer möglich mehr Exporte zu realisieren. Das heisst, dass der Spielraum für die Unterstützung der Ausfuhr ausgenützt werden sollte. So kann die Schweiz nach der Uruguay-Runde im Rahmen der WTO-Regeln nach wie vor 115 Millionen Franken jährlich für die Förderung der Ausfuhr einsetzen. Wir haben in der Kommission darüber diskutiert. Man sollte diesen Spielraum wenn immer möglich weiter nutzen und ihn nicht Sparmassnahmen zum Opfer fallen lassen.

Nun zu den finanziellen Auswirkungen dieses Abkommens: Wir werden 100 Millionen Franken an Zolleinnahmen verlieren, wobei zu bemerken ist, dass 25 Millionen Franken dieser Mindereinnahmen allein darauf zurückzuführen sind, dass auch der Zoll auf den Rohkaffee entfällt. Gleichzeitig können wir 60 Millionen Franken einsparen, insbesondere bei den Ausfuhrbeiträgen, sodass die Belastung des Bundes aus diesem Abkommen netto mit 40 Millionen Franken zu beziffern ist.

Die Nahrungsmittelindustrie ist in der Schweiz eine bedeutende Arbeitgeberin, vor allem auch im ländlichen Raum. Sie ist noch einigermaßen dezentralisiert und hat damit auf dem Arbeitsmarkt auch eine regionalpolitische Bedeutung. Schliesslich dürfen wir feststellen, dass die Produkte der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie von hoher Qualität sind und oft auch Sympathieträger für die Schweiz im Ausland sind, ich denke hier etwa an die Schokolade. Das muss man auch wieder im Zusammenhang mit dem Tourismus sehen.

Alles in allem dürfen wir also feststellen, dass es sich um ein Abkommen handelt, das Sinn macht und positiv zu würdigen ist. Dieses Abkommen könnte auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt werden. Die Nahrungsmittelindustrie drängt darauf, sie wartet darauf, dass dieses Abkommen in Kraft tritt. Da keine Änderung des Landesrechtes auf Gesetzesesebene notwendig ist, kann auch darauf verzichtet werden, dieses Abkommen dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten.

Büttiker Rolf (RL, SO): Ich bin mit den Ausführungen von Herrn Maissen einverstanden. Ich werde diesem Abkommen zustimmen. Es ist eine Anpassung an die agrarpolitischen und handelspolitischen Gegebenheiten, die wir heute in Europa haben. Das ist so weit, so gut, und ich habe dem nichts beizufügen.

Aber wo ich natürlich eine gewisse Problematik sehe, das ist bei der Weiterentwicklung in der nahen Zukunft, wenn die WTO kommt. Herr Maissen hat einfach gesagt, der Handlungsspielraum sei da, die 115 Millionen



Franken könnten ausgeschöpft werden. Die Frage stellt sich natürlich, wie das in der Zukunft aussehen wird. Wenn man es statisch betrachtet, wenn man es heute betrachtet, wenn man dieses Abkommen auf den heutigen Zeitpunkt bezieht und noch etwas in den "Rückspiegel" schaut, dann kann man diesem Abkommen ohne weiteres und ohne Probleme zustimmen. Es ist auch klar: Solange in der Schweiz ein im Vergleich zum Ausland höheres Agrarpreisniveau herrscht, und das ist natürlich auch in der nächsten Zukunft der Fall, werden für die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte in diesem Land Rohstoff-Preisausgleichsmassnahmen notwendig werden. Wir konnten mit Abkommen mit der EU und auch mit der Efta hier völkerrechtlich einiges erreichen.

Aber wir müssen uns darüber bewusst und im Klaren sein – das ist unbestritten –, dass Länder, die viele Agrarprodukte exportieren, Mühe haben, in Zukunft diese Preisausgleichsmassnahmen, insbesondere die Ausfuhrbeiträge, zu akzeptieren. Dazu, Herr Bundespräsident, sagt die Botschaft gar nichts. Es ist auch zu erwarten, dass bei der Weiterentwicklung des bilateralen Handelsbeziehungsnetzes in dieser Beziehung Widerstände gegenüber der Schweiz entstehen werden. Der Verhandlungsrahmen der WTO-Runde, ich habe das noch einmal genau angeschaut, sieht die Abschaffung von Exportsubventionen vor. Wenn die Doha-Runde zu einem Abschluss kommt – und es sieht danach aus, dass dies nicht lange nach dem 1. Januar 2005 der Fall sein wird –, werden somit in einem noch zu verhandelnden Zeitrahmen, und das wird nicht allzu lange dauern, auch die Ausfuhrbeiträge des "Schoggigesetzes" abgebaut werden müssen. Dann kommen wir wieder zu einer Nachverhandlung oder Neugestaltung dieser Preisausgleichsmechanismen.

Hier kommt noch dazu – und das ist die Gefahr bei diesem Abkommen -: Der aktive Veredelungsverkehr gemäss Zollgesetz wird dann eine ganz entscheidende Rolle für die Schweizer Nahrungsmittelindustrie spielen, wenn wir die Ausfuhrbeiträge des "Schoggigesetzes" im Rahmen des WTO-Abkommens abbauen müssen. Wenn sich der Nationalrat bei der Beratung des Zollgesetzes durchsetzt, möchte ich sehen, wie die Exportwirtschaft in Zukunft noch ins Ausland exportieren will. Gemäss Nationalrat soll im Zollgesetz beim aktiven Veredelungsverkehr strikte das Identitätsprinzip und nicht das Äquivalenzprinzip gelten. Dann werden bei der Exportwirtschaft, bei der Nahrungsmittelindustrie, bei den 200 Firmen mit den 30 000 Angestellten, die dieses Abkommen unterstützen, Exportprobleme entstehen. Deshalb

AB 2004 S 679 / BO 2004 E 679

müssen Bundesrat und Parlament noch einige Hausaufgaben machen.

In der Botschaft habe ich dazu nichts lesen können, ich habe nur den Satz gelesen (S. 5997): "Gleichzeitig ist es aber auch denkbar, dass die Schweiz eine grössere Menge von Grundstoffen der Schweizer Landwirtschaft verbilligt ausführen kann, ohne dass die budgetmässige Beschränkung der Ausfuhrbeiträge, zu der die Schweiz in der WTO im Rahmen der Uruguay-Runde (115 Millionen Franken) verpflichtet ist, überschritten wird." Das ist schöne Zukunftsmusik; nur glaube ich, die Musik werde in der WTO-Runde eine andere Partitur spielen, als sie hier in der Botschaft steht. Ich wäre froh, wenn hierzu vor allem der Landwirtschaftsminister, aber auch der Volkswirtschaftsminister noch einiges sagen könnte.

Schwaller Urs (C, FR): Aus meiner früheren Tätigkeit in der Kantonsregierung und aufgrund meiner vielen Kontakte zur Nahrungsmittelindustrie, welche im Kanton Freiburg mehrere Tausend Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, weiss ich, dass der verbesserte Marktzutritt seit Jahren mit wachsender Ungeduld erwartet wird. Der verbesserte Marktzutritt der exportorientierten Nahrungsmittelindustrie ist gerade auch von vordringlichem Interesse für unsere immer noch sehr oder zu sehr abgeschottete Landwirtschaft.

Im Zusammenhang mit dem Dossier über die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse habe ich nun auch von verschiedenen Interventionen der Schweizer Essigproduzenten Kenntnis erhalten. Im Kanton Freiburg ist beispielsweise Estavayer Lait SA, ein Grossbetrieb der Migros, ein solcher Produzent.

Worum geht es? In den bilateralen Abkommen II gehört die Zollposition Speiseessig zu den Produkten mit gegenseitiger Handelsliberalisierung. Damit wird der zollfreie Verkehr mit Bezug auf den EU-Markt gewährleistet. Nicht liberalisiert wird der Import von Rohstoffen und Halbfabrikaten für die Essigproduktion; solche Rohstoffe sind Wein und Fruchtsäfte. Die Essigbranche wird durch die bilateralen Abkommen II zumindest benachteiligt. Auf den Rohstoffen dieser Branche werden ausser auf dem Reinalkohol weiterhin Zölle und Steuern erhoben. Die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Produktion ist damit auch nach Ansicht der Branchenspezialisten kaum mehr gegeben.

Ich möchte deshalb im Sinne einer Klärung die folgende Frage stellen: Fruchtsäfte, Wein und auch Essighalbfabrikate sind weiterhin dem Alkoholmonopol unterstellt. Ist der Bundesrat, ist unser Wirtschaftsminister bereit, das Alkoholmonopol so zu handhaben, dass es für unsere Betriebe und Produzenten nichtdiskriminierend ist? Besten Dank für die Antwort.



Bürgi Hermann (V, TG): Ich teile selbstverständlich die positive Beurteilung des Abkommens über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte. Zweifellos ist eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Nahrungsmittelindustrie zu begrüßen. Damit verbunden – das ist der Grund, weshalb ich das Wort ergreife – ist eben auch die Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Grundstoffe. Aber, Herr Bundespräsident, ich muss Ihnen sagen, die Freude wird getrübt, und zwar wegen der Umsetzung dieses Abkommens. Es geht nicht um das Abkommen selber; es ist positiv, ich stehe voll dahinter. Herr Büttiker hat es angetönt: Mit dieser Umsetzung besteht die Gefahr, dass die Zielsetzung, die mit dem Abkommen verbunden ist, nicht erreicht wird. Und zwar deswegen, weil die Beiträge im Rahmen des "Schoggigesetzes" gekürzt werden, wie das angetönt wurde. Wenn ich mich dazu äussere, so deswegen, weil ich Präsident der Branchenorganisation Milch bin. Selbstverständlich höre ich von den Milchproduzenten und von der Milchverarbeitenden Industrie die Sorgen, die mit dem Abbau dieser Beiträge verbunden sind. Ich bin der Auffassung, dass hier die Geschichte unbedingt nochmals zu überdenken ist. Sie kennen, Herr Bundespräsident, die Stellungnahme des Schweizerischen Bauernverbandes zu dieser Frage. Der Schweizerische Bauernverband hat in seiner Stellungnahme klar erklärt, dass die Ausfuhrbeiträge nicht in diesem Ausmass reduziert werden dürfen. Dies sei die Voraussetzung für die Nutzung des Absatzpotenzials für verarbeitete schweizerische Landwirtschaftsprodukte auf den Exportmärkten.

In der Zwischenzeit habe ich festgestellt, dass sich der Bundesrat offensichtlich diese Geschichte noch einmal überlegt hat, weil diese Aufstockung stattfindet; wir kommen im Nachtrag II zum Voranschlag 2004 darauf zu sprechen. Sie können mir jetzt sagen, ich solle das in der Budgetdebatte sagen. Aber ich sage das bewusst nicht in der Budgetdebatte, weil sich der grosse Zusammenhang jetzt mit diesem Abkommen stellt; hier müssen wir Klarheit schaffen. Gemäss der Botschaft zum Voranschlag schreibt derselbe Bundesrat zu dieser Position – jetzt kommt ein Nachtrag zum Voranschlag 2004, und nachher kommt der Voranschlag 2005 –, dass gegenüber dem Vorjahr Minderausgaben von 20 Millionen Franken resultieren; dies aufgrund gezielter Kürzungen im Rahmen der Erarbeitung des schuldenbremsenkonformen Voranschlages sowie aufgrund der voraussichtlichen Inkraftsetzung des Dossiers verarbeitete Landwirtschaftsprodukte.

Meine erste Frage lautet: Ist sich der Bundesrat bewusst, dass die Kürzung dieser Beiträge eben Auswirkungen auf die Ausfuhr haben kann und damit auf die Produktion und Verwendung inländischer landwirtschaftlicher Grundstoffe? Die zweite Frage lautet: Ist der Bundesrat gewillt, generell, auch ausserhalb der Budgetdebatte, die jetzt noch kommt, diese Überlegung anzustellen und auf diesen Sparvorschlag zu verzichten?

Wenn das Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte den Schweizer Unternehmen in Zukunft mehr bringen und der Landwirtschaft eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit bringen soll, dann darf man beim "Schoggigesetz" diese Beiträge nicht kürzen.

Ich schliesse mit einer Feststellung, die ich einer Pressemitteilung des Verbandes Schweizer Milchproduzenten entnommen habe. Diese Pressemitteilung bringt das Problem etwas drastisch, aber immerhin zutreffend zum Ausdruck: "Für die Milchproduzenten ist es ausserordentlich wichtig, dass die ursprünglichen Zusicherungen", wonach mit den verbleibenden Mitteln gleich viel exportiert werden kann, "weiterhin gelten, damit die grundsätzlich positiven Ergebnisse der bilateralen Verträge II", und damit das Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, "nicht finanzpolitisch demoliert werden." Das wollte ich einfach noch deponieren.

Deiss Joseph, président de la Confédération: Cet accord règle le traitement tarifaire des produits agricoles transformés, c'est-à-dire des produits de l'industrie alimentaire – avec en tête, puisqu'il lui a donné son nom: le chocolat – les biscuits, les pâtes alimentaires, les glaces comestibles. En revanche, n'entrent pas dans cette catégorie les produits agricoles de base, ni les produits issus du premier échelon de transformation – immédiatement en aval de l'agriculture –, par exemple: les produits carnés, la poudre de lait, le fromage, la farine, le sucre cristallisé, les huiles et les graisses.

Le traitement des produits agricoles transformés entre les deux parties est fixé dans l'Accord de libre-échange conclu en 1972. Cet accord avait pour principal objectif d'éliminer la protection pour les produits industriels. Il s'est alors posé le problème des produits agricoles transformés: ceux-ci comportent à la fois des coûts et des valeurs industriels et des valeurs et des coûts des matières premières agricoles. On a donc inventé le système de ce qu'on appelle la "loi chocolat" ou "Schoggigesetz" qui permettait de compenser, à l'entrée ou à la sortie, la différence qu'il y avait entre le prix national ou européen de la matière première, en comparaison avec le prix mondial.

Cela fait qu'on a opéré – depuis l'entrée en vigueur de cette loi – sur un coussin qui était la différence entre le prix mondial, le plus bas, et le prix européen. L'idée qui est derrière cet accord est de dire qu'on n'a plus besoin de se référer au prix mondial. On ne fait le calcul que par rapport au prix

**AB 2004 S 680 / BO 2004 E 680**

européen. Ce qui veut dire que, pour l'Union européenne, en principe, il n'y a plus de subventions ou de droits de douane à faire intervenir, puisque le prix européen est égal au prix européen, par définition. Et pour la Suisse, la différence à compenser n'est plus que la différence entre le prix helvétique et le prix européen. Donc – Monsieur Maissen l'a développé en détail je ne le reprends pas – on va fonctionner avec des montants plus bas: 85 millions de francs au lieu de 115. Cela s'appelle la compensation nette des prix – c'est le cas ordinaire.

Le sucre est un cas spécial, pour lequel on constate que le prix suisse et le prix européen sont plus ou moins les mêmes. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'inclure ce produit dans ce processus. Le sucre ne bénéficiera plus de cette disposition de la "loi chocolat". Ce qui veut dire aussi que le prix du sucre en Suisse et ce même prix en Europe ne pourront plus s'écarter beaucoup l'un de l'autre, sans quoi l'arbitrage entrera en jeu.

Il y a dans l'accord un nouvel élément intéressant qui est celui d'ajouter des produits qui, actuellement, ne sont pas encore concernés. Le champ d'application va être étendu au café torréfié, aux extraits de café, aux compléments alimentaires – y compris certains produits phytopharmaceutiques –, aux confitures, aux spiritueux, et à ce qui cause des soucis à Monsieur Schwaller: le vinaigre. Au passage, j'ignorais jusqu'à ce jour que le vinaigre était un des fleurons de l'agriculture et de la production alimentaire fribourgeoises!

Mais je vais répondre à votre question: effectivement, vous avez soulevé le problème lié au fait que le vinaigre et l'alcool seront désormais soumis au libre-échange, ce qui n'est pas vrai pour le vin et les fruits ou les jus de fruits qui peuvent aussi servir de base à la production de vinaigre. Il faut dire que pour le vin, en fait, nous sommes dans une situation où l'on fonctionne librement puisqu'il y a un contingent douanier qui, ces dernières années, n'a pas été épuisé. Par conséquent, il reste des quantités disponibles – à importer, en tout cas – qui dépassent ce qui est utilisé à l'heure actuelle.

Le Conseil fédéral a comme souci de faire en sorte que la branche suisse des producteurs de vinaigre ne soit pas victime de dommages, d'inconvénients ou de discriminations au niveau de la concurrence. Il s'agira en particulier de trouver les moyens qui permettront d'éliminer les activités à caractère discriminatoire. Le SECO va réunir les milieux concernés et les mettre en contact avec d'autres offices de la Confédération impliqués – Régie fédérale des alcools, Office fédéral de l'agriculture, Administration fédérale des douanes –, et on va essayer, dans les prochaines semaines, de trouver les modalités d'une solution.

Herr Büttiker sowie Herr Bürgi haben die Frage betreffend die Zukunft des "Schoggigesetzes" aufgeworfen. Das ist nicht unmittelbar mit diesem Vertrag verbunden. Aber dieser Vertrag könnte von der zukünftigen Entwicklung betroffen sein. Wir haben hier zwei Probleme. Eines ist unmittelbar, von Herrn Bürgi angesprochen, die Budgetebene. Hier gibt es jedes Jahr eine Diskussion, um zu wissen, wann und wie die Mittel zur Verfügung gestellt werden. Wir haben jetzt hier einen Nachtragskredit, wobei ich mir nicht mehr ganz im Klaren bin, ob es das Parlament war, das letztes Jahr den Posten gekürzt hat, und wir stocken wieder auf – so etwas, ohne es hier behaupten zu können, ist in meinem Gedächtnis noch haften geblieben. Ich hatte Mühe, diesen Nachtragskredit zu begründen, weil man mir sagte, das Parlament habe beschlossen, nicht so hoch zu gehen, also könne man das nicht nachträglich tun. Das nur, um Sie, Herr Bürgi, daran zu erinnern, dass die Budgethoheit natürlich fest im Parlament verankert ist. Der Bundesrat hat hier das Vorschlagsrecht, aber nicht mehr.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass wir die Mittel zur Verfügung stellen sollen, um im Rahmen der WTO-Kontingente funktionieren zu können. Ansonsten kommen wir in Schwierigkeiten und müssen zu anderen Instrumenten greifen, im Veredelungsverkehr beispielsweise. Wie dieser Budgetbetrag in Zukunft aussehen wird, hängt auch von der Budgetfinanzpolitik ab, von den Prioritäten, die wir setzen, aber auch von der Landwirtschaftspolitik, die wir für die Jahre 2007 bis 2011 definieren werden. Die Debatte, die Diskussion wird nächstes Jahr starten.

Das zweite Problem, das zweite Niveau, in dieser Frage ist die WTO. Im Rahmen der WTO ist es in der Tat so, dass die Industriestaaten gefordert sind, Konzessionen zu machen. Das kann in drei Bereichen getan werden: 1. Bei den Zutrittsschranken, beim Marktzutritt, das betrifft die Zölle. Beim Heruntersetzen der Zölle werden wir einen bedeutenden Beitrag leisten müssen; wir haben sehr hohe Zölle, sodass wir sie zurückfahren müssen. In welchem Ausmass, das ist noch nicht bekannt. Aber die Technik ist schon im letzten Sommer in Genf vorgegeben worden. Wir haben es fertig gebracht, dort wenigstens für sensible Produkte – das ist das richtige Wort – Ausnahmeregelungen vorzubereiten. Das heisst, dass jedes Land für sensible Produkte, bei uns z. B. für das Fleisch, mit der Zollreduktion etwas weniger weit gehen muss. Aber das wird immer mit einem Preis verbunden sein, z. B. mit Kontingenten.

2. Man kann bei den inneren Stützmassnahmen zurückfahren, das sind die Direktzahlungen. Wir haben die Si-



tuation, dass die Green Box, also die entkoppelten Zahlungen, nicht betroffen sein werden. Aber insbesondere die beiden anderen, nämlich Amber Box und Blue Box, werden davon betroffen sein. Hier wird die Schweiz auch etwas zurückfahren müssen, aber wir haben glücklicherweise mit den Direktzahlungen eine Politik betrieben, die die Entkoppelung schon weit vorangetrieben hat. Wir haben also mehr Spielraum.

3. Das Niveau, das Sie interessiert, Herr Büttiker, sind die Exportsubventionen. Sie müssen wissen, dass dieses Instrument international als dasjenige gilt, das am meisten verzerrend wirkt. Wenn also etwas verpönt ist, so sind es Exportsubventionen. Am meisten machen die EU und die Schweiz davon Gebrauch; wir sind da unter den vier, fünf Staaten, die am meisten davon Gebrauch machen. Hier werden wir in der Tat – wir haben das angekündigt, und es ist Bestandteil unseres Verhandlungsmandates – in Kauf nehmen müssen, dass diese Exportsubventionen in absehbarer Zeit ganz heruntergefahren werden. Es ist heute nicht möglich zu sagen, in welcher Zeitspanne dies geschehen wird, aber das wird auf uns zukommen. Das bedeutet, dass wir für das "Schoggigesetz" andere Mittel finden müssen, aber darüber werden wir in den kommenden Monaten und Jahren eine Diskussion führen.

Insgesamt – damit habe ich meines Erachtens alle gestellten Fragen beantwortet – möchte ich trotzdem unterstreichen, dass es sich bei diesem Protokoll Nr. 2 um ein für die Lebensmittelbranche sehr wichtiges Abkommen handelt; es geht um rund 30 000 Arbeitsplätze. Ich war während der ganzen Verhandlungen vonseiten der Lebensmittelbranche unter Druck. Sie sagte, sie hätte wichtige Investitionen zu tätigen und tue dies nur, wenn sie Gewähr habe, dass dieser Vertrag komme. Sie hat uns sogar gebeten, ihn vorzeitig zu unterzeichnen. Wir haben gesagt, wir hätten die Parallellösung und wollten nicht etwas hergeben bzw. vorziehen, bevor die anderen Dossiers bereinigt seien; das haben wir durchgehalten. Aber jetzt müssen wir vorwärts machen. Wenn wir es auf den 1. Februar 2005 in Kraft setzen können, wird die ganze Lebensmittelbranche – und ich hoffe, auch die Essigproduzenten, Herr Schwaller – mehr Profit als Schaden davontragen.

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

AB 2004 S 681 / BO 2004 E 681

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 33 Stimmen

(Einstimmigkeit)

2. Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die Zusammenarbeit in der Statistik

2. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE relatif à la coopération statistique

Maissen Theo (C, GR), für die Kommission: Auf dem eingeschlagenen bilateralen Weg ist die Schweiz in hohem Masse auf vergleichbare statistische Informationen angewiesen. Die Verfügbarkeit objektiver statistischer Informationen gilt als Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft und ist auch als Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige Marktwirtschaft zu sehen. Das vorliegende Abkommen regelt die Harmonisierung der Erhebung von statistischen Daten zwischen der Schweiz und der EU. Dadurch wird die Vergleichbarkeit schweizerischer und europäischer Daten in wichtigen Bereichen wie Handelsbeziehungen, Arbeitsmarkt,



soziale Sicherheit, Verkehr, Raumplanung und Umwelt ermöglicht. Die Publikation dieser Daten erfolgt in Zusammenarbeit mit Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Kommission. Die Schweiz ist über die Mitwirkung in Fachgremien der Europäischen Union an der Weiterentwicklung der statistischen Normen und Methoden beteiligt. Das Abkommen macht als Instrument der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik Sinn.

Was kostet nun dieses Abkommen? In den ersten fünf bis sechs Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens müssen relativ umfangreiche Mittel eingesetzt werden, damit die schweizerische Statistik ihren Rückstand gegenüber dem europäischen System aufholen kann. Wenn diese Investitionsphase vorbei ist, kann man davon ausgehen, dass die Kosten sowohl für die Infrastruktur wie auch für das Personal wieder zurückgehen. Auf Bundesebene ist konkret mit folgenden Kosten zu rechnen: Der jährliche finanzielle Beitrag an Eurostat wird ab 2006 voraussichtlich 9 Millionen Franken betragen. Darüber hinaus sind Sachausgaben im Umfang von 3,2 Millionen Franken für das Jahr 2006, 4,8 Millionen Franken für das Jahr 2007 und 7 Millionen Franken für das Jahr 2008 vorgesehen. Das sind die Kosten für die Anpassung der schweizerischen Statistik an die EU-Normen.

Bezüglich der personellen Ressourcen wurde auf Bundesebene ein vorübergehend erheblicher Bedarf für die Anpassung an die neuen Erfordernisse festgestellt. Für die Anfangsphase, also bis zum Jahr 2008, wurde ein auf 30 bis 70 Stellen ansteigender Bedarf geschätzt. Der Stellenbedarf erreicht im Jahr 2010 mit 100 Stellen seinen Höhepunkt, bevor er sich dann wieder auf einem tieferen Niveau stabilisieren soll. In Bezug auf die zusätzlichen Arbeitsplätze hat sich das Bundesamt für Statistik verpflichtet, im Rahmen des Möglichen die in Neuenburg bereits zur Verfügung stehenden Büros und Räumlichkeiten zu nutzen. Die Kosten für die Umgestaltung und Einrichtung der Büroräume sind bereits in den genannten Sachausgaben enthalten.

Es ist selbstverständlich, dass in der Kommission dieser zusätzliche Personalbedarf angesprochen wurde, passt doch dies überhaupt nicht in die heutige Sparphase. Es wurde uns dann mitgeteilt, dass ursprünglich – also zu Beginn der Neunzigerjahre, als man diese ganze Geschichte plante – sogar 150 zusätzliche Stellen vorgesehen waren. Dank technologischen Fortschritten und Ausnützung von effizienteren Vorgehensweisen belaufen sich diese Mehrstellen statt auf 150 nun auf rund 80 Stellen im Bereich des Bundesamtes für Statistik. Wichtig scheint uns in diesem Zusammenhang, dass zugesichert wurde, dass es mit der Erweiterung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Abkommen und mit Blick auf den Ressourceneinsatz nicht so ist, dass die künftigen Tätigkeiten des Bundesamtes für Statistik zulasten oder zum Nachteil bestehender Schweizer Statistiken und auch nicht zulasten der Regionalisierung der Datenstrukturen erfolgen soll. Dies ist unseres Erachtens eine wichtige Feststellung, denn wir möchten nicht, dass innerhalb der Schweiz in Bezug auf die Statistiken dann Entwicklungen eintreten, die für die Beschaffung von Grundlagen zur Prognosenbeurteilung, für Marketingmassnahmen usw. nachteilig sind.

In diesem Zusammenhang darf man erfreut feststellen, dass nun die Beherbergungsstatistik wieder aufgenommen wird. Bekanntlich wurde ja im Entlastungsprogramm 2003, im Zuge eines aus meiner Sicht etwas vorschnellen Vorgehens, die Streichung der Beherbergungsstatistik beschlossen. Es wurde nun zwischenzeitlich eine Lösung gefunden, indem von den 1,8 Millionen Franken, die für die Beherbergungsstatistik aufgewendet werden müssen, 800 000 Franken jährlich von den Kantonen und Organisationen aufgebracht werden, sodass die Beherbergungsstatistik – und daran knüpfe ich eine Erwartung – wieder auf Dauer sichergestellt ist. Ich nenne dieses Beispiel einfach deshalb, weil es nicht sein darf, dass wir auf der EU-Ebene einen grossen Einsatz leisten, um mitzuhelfen, die statistischen Daten flächendeckend europäisch zu erheben, und dass gleichzeitig die Hausaufgaben, die für die Kantone und die Regionen wichtig sind, vernachlässigt werden.

Es wurde uns zugesichert, dass das nicht der Fall sein werde. Das Abkommen enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen: einerseits vor allem die finanzielle Beteiligung, die in Artikel 8 geregelt ist, und andererseits den Nichtdiskriminierungsgrundsatz aufgrund der Nationalitäten, der in Artikel 9 umschrieben ist. Deshalb untersteht der entsprechende Bundesbeschluss dem fakultativen Staatsvertragsreferendum.

Ich beantrage namens der Kommission Eintreten auf die Vorlage.

Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale: La Suisse est le deuxième partenaire commercial de l'Union européenne, et pourtant, on ne trouve pas de données suisses dans les statistiques européennes. Pour le moment, les informations statistiques élaborées par la Suisse ne sont que très partiellement comparables avec celles de ses partenaires de l'Union européenne et de toute façon, encore une fois, elles n'apparaissent pas dans les publications d'Eurostat.

Ainsi, outre le fait que nous n'avons pas accès aux informations publiées par Eurostat, nous ne pouvons pas faire valoir la situation et les mérites de notre pays en comparant les informations. Grâce à l'accord entre la Suisse et l'Union européenne relatif à la coopération dans le domaine statistique, notre pays aura plein accès aux données produites par Eurostat, et les informations qui la concernent apparaîtront dans les publications



d'Eurostat.

Par ailleurs, la Suisse pourra participer aux principaux comités qui assistent la commission dans le développement des programmes et des actions statistiques. Elle pourra faire valoir ses intérêts lors de la planification des enquêtes statistiques et de l'harmonisation des normes et des méthodes statistiques.

La statistique suisse, il faut bien le reconnaître, souffre en outre de quelques carences dans certains domaines. Le Fonds monétaire international a par exemple régulièrement relevé les lacunes de la statistique économique suisse. L'application progressive d'une partie de la législation communautaire permettra ainsi à la Suisse de mettre à niveau ce secteur de son administration.

Parmi les avantages, je souligne encore une fois que la Suisse participera à un système moderne. Nos chiffres deviendront comparables avec ceux de l'Union européenne. L'économie, la BNS aussi, recevront des indications qui leur permettront – et qui permettront à nos principaux partenaires commerciaux – de nous situer et de se situer. La Suisse

AB 2004 S 682 / BO 2004 E 682

deviendra enfin visible en Europe; les informations qui la concernent apparaîtront dans les publications d'Eurostat.

Je vous engage donc à accepter cet accord.

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 34 Stimmen

(Einstimmigkeit)

3. Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die Teilnahme an der Europäischen Umweltagentur und am Netzwerk Eionet

3. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau Eionet

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Ich bin von der Kommission bei diesem bilateralen Abkommen wohl deshalb zum Sprecher bestimmt worden, weil ich schon in den Kommissionsberatungen kritische Fragen dazu aufgeworfen habe, die auch im Plenum entsprechend Gehör finden sollen. Vom Saulus zum Paulus musste man mich aber nicht bekehren, denn was die Umweltstandards der Schweiz im Vergleich zu jenen der meisten EU-Länder anbetrifft, sind wir ohnehin weit fortschrittlicher, sodass es beim vorliegenden Abkommen auch nicht, wie etwa vermutet werden könnte, um irgendwelche neuen Umweltnormen geht.

Das Ziel des Abkommens ist der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Umweltagentur (EUA). Dadurch erhält die Schweiz einerseits Zugang zu einer umfassenden Umweltdatenbank, etwa in den Bereichen Luft, Wasser, Lärm, Boden, Abfall usw. Damit kann die Schweiz andererseits auch ihr Engagement für den Umweltschutz auf europäischer Ebene verstärken und hoffentlich auch darauf hinwirken, dass europäische Konkurrenzprodukte im technischen oder landwirtschaftlichen Bereich letztlich ähnlichen Standards unterworfen werden wie die einheimischen, die schweizerischen Produkte.

Das Abkommen ermöglicht uns eine fast vollwertige – ich betone: eine fast vollwertige – Teilnahme an den Aktivitäten und Forschungsprojekten der EUA und verschafft uns vollen Zugang zu deren Informations- und



Beobachtungsnetz, abgekürzt Eionet. Das Wort "fast" und nicht "ganz" im Zusammenhang mit der vollwertigen Teilnahme habe ich bewusst verwendet, und zwar deshalb, weil die Schweiz im Verwaltungsrat der Umweltagentur nur ein Mitsprache-, aber kein Mitbestimmungsrecht erhalten wird. Man mag das als Mangel deuten; das ist aber offenbar der Preis unserer Nichtmitgliedschaft in der EU, ein Preis, der mich persönlich allerdings nicht stört, gemessen etwa am Preis, den wir als Nettozahler bei einer EU-Mitgliedschaft zu erbringen hätten. Zu diskutieren gegeben hat in der Kommission aber die Tatsache, dass die Umsetzung dieses Abkommens die Schaffung einiger neuer Stellen im Buwal zur Folge haben wird. Die Botschaft verrät uns aber nicht, um wie viele Stellen es dabei gehen soll, sondern sie beschränkt sich auf die allgemeine Formulierung eines "gewissen Bedarfs". In der Kommission konkretisierte uns dann Frau Bundesrätin Calmy-Rey diese Formulierung mit acht neuen Stellen, worauf aus der Mitte der Kommission die Forderung erhoben wurde, diese Stellen müssten voll und ganz Buwal-intern kompensiert werden. Diese Forderung wurde von unserer Aussenministerin so entgegengenommen, gekoppelt allerdings mit der Fussnote, dass man uns entsprechend Bescheid geben würde, sollte die Kompensation nicht ganz oder nur teilweise möglich sein.

Ich gehe davon aus, dass ich Sie richtig zitiert habe, Frau Bundesrätin, und ich schliesse mit der Hoffnung, dass der Bundesrat im Lichte der knappen Bundesfinanzen und des Entlastungsprogramms die Kraft für diese bescheidene Stellenkompensation aufbringen wird. Eine Aufblähung der Umweltbürokratie will niemand, und Doppelspurigkeiten bei den internen und den EUA-relevanten Umweltaktivitäten und -statistiken sollten unter allen Titeln verhindert werden. Die prognostizierten Mehrkosten von 2,3 Millionen Franken pro Jahr würden sich dann im Rahmen halten und wären verhältnismässig.

Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale: 31 Etats sont aujourd'hui membres de l'Agence européenne pour l'environnement et jusqu'à présent, la Suisse y participe de manière informelle et sur la base de projets ponctuels. L'accord entre la Suisse et l'Union européenne concernant notre participation à cette agence nous permettra de participer aux études scientifiques et d'apparaître dans les publications de l'agence. Nous aurons en outre accès aux informations de l'agence. Il est vrai, nous aurons le droit de participer au conseil d'administration de l'agence, mais sans droit de codécision, simplement avec un droit de parole. C'est le prix à payer pour le fait que nous ne sommes pas membres de l'Union européenne.

Nous pourrions participer aussi à son comité scientifique. Nous pourrions influencer les activités de l'agence et faire connaître nos intérêts particuliers. Indirectement, nous pourrions exercer une influence sur la politique de l'environnement de l'Union européenne. C'est une situation d'association et non pas une situation telle que vous auriez pu la souhaiter, Monsieur Reimann. Je suis heureuse de vous entendre dire que vous auriez souhaité être membre de l'Union européenne pour pouvoir participer pleinement à l'Agence européenne pour l'environnement! Des instituts de recherche et des entreprises pourront, en outre, prendre part au programme de l'agence et bénéficier d'un financement communautaire.

En ce qui concerne les coûts et l'augmentation éventuelle des charges de personnel, ce besoin a été chiffré à huit postes par l'office fédéral compétent. La première priorité est que ce besoin en personnel puisse être compensé par des restructurations ou une réorganisation du service concerné. Au cas où il devrait conduire à une éventuelle augmentation du personnel, cela se déroulerait selon la procédure habituelle: le financement des postes devrait entrer dans l'estimation globale du Conseil fédéral relative aux besoins en personnel effectuée à l'été 2005, afin d'adapter les ressources aux besoins effectifs. Je vous rappelle que le Conseil fédéral a déjà augmenté sa réserve pour les dépenses de personnel pour les années 2006/07, afin de faire face à d'éventuels besoins tels que celui-là.

Je vous demande de bien vouloir accepter cet accord.

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 32 Stimmen

(Einstimmigkeit)

4. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die Teilnahme der Schweiz an den Programmen Media plus und Media-Fortbildung**4. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la participation de la Suisse aux programmes Media plus et Media-Formation et de la modification législative qui en découle**

Saudan Françoise (RL, GE), pour la commission: Je ferai un premier rappel historique: en juillet 1992, nous étions devenus le premier pays non communautaire à pouvoir participer comme membre à part entière au programme Media de la Communauté européenne d'alors. En décembre 1992, nous avons refusé l'accord sur l'EEE et nous avons été proprement exclus de la participation à ces programmes: ce premier rappel historique, simplement pour attirer votre attention – comme je l'ai déjà fait – sur les enjeux et les conséquences éventuelles des décisions que nous prendrons.

Deuxième rappel historique: vous vous souvenez des débats acharnés qui avaient eu lieu dans le cadre des négociations de l'OMC concernant le fameux Accord multilatéral sur l'investissement, où l'Europe avait été opposée aux Etats-Unis. C'est pour cela que je ne partage pas l'avis de notre collègue Carlo Schmid-Sutter, qui jugeait ces accords de peu d'importance, parce que la culture est en effet quelque chose d'essentiel. Les médias sont fondamentaux et nous sommes en présence d'un espace de 450 millions d'habitants, un espace à la fois multiculturel et multilinguistique, face à 294 millions d'Américains qui détiennent l'essentiel du marché du cinéma et des médias télévisuels.

Donc, il est important que nous puissions participer et que nous soutenions cet accord. Que vise-t-il? Il a deux objectifs: le premier est de nous faire participer au programme de promotion, de création, de diffusion, et le deuxième a trait à la formation des professionnels des médias.

J'aimerais insister aussi sur un point qui me semble important: on met toujours en avant les avantages que notre pays obtient par certains de ces accords, mais je trouve que l'accord sur les médias a une particularité, c'est qu'il nous permet de faire valoir notre propre expérience justement dans cet espace multiculturel et multilinguistique qu'est maintenant l'Union européenne. Nous sommes dans un pays où nous faisons chaque jour l'expérience de travailler dans quatre langues nationales. C'est important, parce que nous avons également quelque chose à apporter.

Je ne vous cache pas qu'il n'y a pas eu de débat d'entrée en matière en commission. L'accord a été approuvé à l'unanimité et je vous invite à en faire de même.

Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale: L'Europe a 450 millions d'habitants, les Etats-Unis en ont 294 millions. Or, 80 pour cent des films diffusés dans nos cinémas européens proviennent des Etats-Unis. Les films européens perdent leurs chances sur les marchés internationaux du fait de l'étroitesse de nos marchés intérieurs, et cela est en particulier valable pour la Suisse.

En 1991, l'Union européenne a mis sur pied le programme Media pour la promotion, la création et la distribution d'oeuvres audiovisuelles communautaires ainsi qu'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne du cinéma. Ces programmes visent à renforcer la compétitivité de l'industrie cinématographique européenne et à stimuler la coopération entre les professionnels.

Selon les termes de cet accord, la Suisse prend part à toutes les actions des deux programmes Media en tant que participante à part entière et les professionnels bénéficieront des mêmes mesures de soutien que ceux de l'Union européenne. Le programme Media améliore les chances des films suisses sur les marchés des Etats membres de l'Union européenne par une aide à la création, à la distribution, à la commercialisation des productions audiovisuelles suisses. Les possibilités pour la coproduction de films suisses avec les pays de



l'Union européenne seront améliorées. Les professionnels de l'industrie cinématographique suisse pourront participer à droits égaux aux programmes de formation financés par Media-Formation.
Je crois qu'il n'est pas besoin d'argumenter plus pour vous encourager à accepter l'arrêté relatif à cet accord.

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

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 31 Stimmen

(Einstimmigkeit)

5. Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Kommission der EG zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von in der Schweiz ansässigen früheren EU-Beamten

5. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre le Conseil fédéral et la Commission européenne de la CE en vue d'éviter la double imposition des anciens fonctionnaires de l'UE résidant en Suisse

Saudan Françoise (RL, GE), pour la commission: Je serai encore plus brève dans mon rapport sur cet accord. Comme vous le savez, nous avons conclu avec pratiquement tous les pays européens – à l'exception de Chypre et de Malte – des accords de double imposition. Mais nous n'en avons pas, et pour cause, avec l'Union européenne, étant donné que cette dernière n'a pas la capacité de prélever des impôts. Nous étions donc dans une situation qui avait pour conséquence qu'une cinquantaine de personnes étaient soumises à une double imposition. Cet accord vise à régler le cas de ces 50 personnes qui, en effet, pour tout ce qui touchait à leur retraite ou aux pensions versées par les différentes institutions européennes, subissaient une double imposition de la part du pays qui versait les retraites ou les prestations en question et, bien évidemment comme elles étaient établies en Suisse, de la part de la Suisse, puisque c'est le lieu de domicile qui est déterminant en matière fiscale.

Je vous rassure: ce sont les cantons romands qui sont touchés puisque quasiment la totalité de ces 50 personnes habite dans l'Arc lémanique, c'est-à-dire le canton de Genève, le canton de Vaud et celui du Valais.

Il est évident que cet accord ne touche pas que les retraités ou les pensionnés, il touche également les veuves et les orphelins, si malheureusement tel est le cas.

Là aussi, au sein de la commission, nous n'avons pas eu de grandes discussions. La question s'est posée de savoir

AB 2004 S 684 / BO 2004 E 684

comment étaient traités les fonctionnaires suisses qui s'établissaient dans les pays de l'Union européenne. Ces cas sont couverts par les accords de double imposition et certaines dispositions particulières.

Là aussi, je ne peux que vous inviter à entrer en matière et à approuver l'arrêté fédéral relatif à cet accord, comme l'a fait la commission, à l'unanimité.

Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale: Je n'oserais pas qualifier cet accord d'"accord genevois". Mais, comme l'a dit Madame Saudan, effectivement, les fonctionnaires retraités de l'Union européenne concernés habitent pour la plupart à Genève et dans l'Arc lémanique.



Le Modèle de convention fiscale de l'OCDE et la quasi-totalité des conventions de double imposition conclues par la Suisse distinguent les pensions de source privée des pensions de source publique, s'agissant du régime fiscal applicable. Les pensions versées au titre d'une activité exercée auparavant dans le secteur privé d'un Etat contractant – c'est-à-dire par exemple la Suisse – à une personne physique résidant dans un autre Etat – par exemple l'Espagne – ne sont imposables, selon ce modèle, que dans cet autre Etat – c'est-à-dire seulement en Espagne. Dans le cas de figure d'un retraité suisse résidant en Espagne, ex-employé de banque, cette personne paie ses impôts en Espagne. Le droit d'imposition revenant à l'Espagne, la Suisse devra exonérer de l'impôt à la source la pension payée par une caisse de pension suisse à un résident en Espagne, quelle que soit la nationalité de celui-ci.

Par contre, les pensions versées au titre d'une activité exercée auparavant dans le secteur public d'un Etat contractant à une personne physique résidant dans un autre Etat ne sont imposables, selon le Modèle de convention fiscale de l'OCDE, que dans l'Etat débiteur, à condition que le bénéficiaire ne détienne pas la nationalité de l'Etat contractant du domicile. C'est le cas de l'enseignant suisse retraité en Espagne: on lui prélève son impôt à la source en Suisse.

Ce principe est issu de règles qui relèvent de la courtoisie internationale, du respect mutuel entre souverainetés étatiques, et il est généralement repris, comme Madame la rapporteure vient de le dire, dans les conventions de double imposition conclues par la Suisse. Le problème, c'est que la Suisse ne peut pas conclure une convention de double imposition avec l'Union européenne et que la suppression de la double imposition de ces fonctionnaires de l'Union européenne résidant en Suisse a imposé que nous réglions la question par le biais d'un accord avec l'Union européenne.

Le coût de cet accord est faible: il s'agit d'environ 1 million de francs. C'est évidemment un accord qui se situe non pas du côté du "reçu", mais du côté du "donné", et je vous prie de bien vouloir le considérer avec l'ensemble des accords bilatéraux II qui, encore une fois, sont dans l'intérêt de la Suisse, et de l'accepter. Je vous demande de bien vouloir adopter l'arrêté fédéral relatif à cet accord.

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 34 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**

Antrag Hofmann Hans

Rückweisung an die Kommission

mit dem Auftrag:

- die aufgrund der Diskussion im Ständerat noch offenen Fragen zu klären;
- dieses umstrittene Dossier ohne Zeitdruck im ordentlichen parlamentarischen Verfahren zu behandeln.

*Proposition Hofmann Hans*

Renvoi à la commission

avec mandat:

- de clarifier les questions encore ouvertes à la suite des discussions au Conseil des Etats;
- de traiter ce dossier controversé avec la sérénité requise en procédure ordinaire.

Stähelin Philipp (C, TG), für die Kommission: Wir haben bereits bei der allgemeinen Aussprache heute Morgen einlässlich insbesondere auch zu Schengen/Dublin gesprochen, ich darf mich deshalb bei diesem separaten Eintreten etwas kürzer halten. Ich werde Sie dabei zuerst über die zu genehmigenden Staatsverträge und Gesetze informieren; anschliessend möchte ich auf die wichtigsten Inhalte von Schengen/Dublin eingehen.

Folgende Staatsverträge werden Ihnen zur Genehmigung unterbreitet:

1. das Assoziierungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU im Bereich Schengen;
2. das Assoziierungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU im Bereich Dublin;
3. ein Abkommen zwischen der Schweiz und den beiden anderen assoziierten Staaten Norwegen und Island, um die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU auf diese beiden Staaten auszudehnen;
4. ein Briefwechsel zwischen der Schweiz und der EU über die Teilnahme der Schweiz an Ausschüssen, welche die Europäische Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen.

Ein weiteres Abkommen mit Dänemark über eine Zusammenarbeit im Bereich Schengen liegt erst im Entwurf vor. Der Genehmigungsbeschluss ermächtigt den Bundesrat, dieses Abkommen und ein Protokoll zu Dänemark im Bereich Dublin abzuschliessen. Beide Verträge sind inhaltlich dem Abkommen mit Norwegen und Island angeglichen.

Die Vorlage sieht zudem Änderungen in neun Bundesgesetzen vor: Dies sind insbesondere das Ausländergesetz, das Asylgesetz, das Waffengesetz und das Steuerharmonisierungsgesetz. Bei den Gesetzesänderungen ging die Kommission nach dem Grundsatz vor, dass nur geändert wird, was aufgrund von Schengen/Dublin zwingend geändert werden muss. In diversen Gesetzen sind parallel grössere Revisionen im Gange. Die nun hier vorgeschlagenen Änderungen basieren aber auf der heute geltenden Version, weil die generellen Revisionen eben noch am Laufen sind. Änderungsbegehren, die über Schengen/Dublin hinausgehen, müssen über diese parallel laufenden Revisionen erfolgen und berühren oder belasten die heutige Vorlage bewusst nicht.

Noch nicht Gegenstand dieser Vorlage ist der Beitritt zum Übereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen. Die entsprechende Botschaft wird von unserer SGK behandelt. Das Abkommen steht nun auch im formellen Zusammenhang mit Schengen, wird aber materiell von der Schweiz bereits erfüllt – deshalb dieses Vorgehen.

Zum Inhaltlichen: Die Kommission hat die Vorlage sehr gründlich geprüft. Wir haben Hearings mit Vertretern

AB 2004 S 685 / BO 2004 E 685

verschiedener interessierter Kreise durchgeführt, mit den Kantonen, der Wirtschaft, den Gewerkschaften und nicht zuletzt auch – ich habe als OK-Präsident des Eidgenössischen Schützenfestes des nächsten Jahres hier Interessen – den Schützen. Die Befragten haben sich übereinstimmend positiv zu Schengen/Dublin geäussert – nicht alle gleich in der Tonlage, aber alle schliesslich übereinstimmend positiv.

Unsere Kommission hat dann an den Gesetzesvorlagen einzelne Änderungen vorgenommen, diese sind weitgehend redaktioneller Natur. Schengen bedeutet grundsätzlich den Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen. Für die Schweiz bleibt jedoch der Sonderfall, dass weiterhin Zollkontrollen an den Grenzen durchgeführt werden, da die Schweiz mit der EU keine Zollunion bildet. An unseren Grenzen ändert sich deshalb faktisch kaum etwas.

Bund und Kantone haben sich grundsätzlich über eine Arbeitsteilung für allfällige Kontrollen hinter den Grenzen geeinigt, und zwar auf eine Weise, mit der die kantonale Polizeihochheit gewahrt bleibt. Das Grenzwachtkorps wird dabei den Kantonen gewissermassen zur Zusammenarbeit zugewiesen. Die strategische Verantwortung für seinen Einsatz liegt bei den Kantonen, administrativ bleibt es aber dem Bund unterstellt. Die Kantone sind bereit, die sich aus Schengen ergebenden Verantwortungen zu übernehmen. Sie schliessen mit dem Grenzwachtkorps über dessen Polizeiaufgaben Verträge ab. Bereits jetzt sind mit den 15 Grenzkantonen 14 schriftliche Verträge abgeschlossen, und mit Zürich besteht eine mündliche Vereinbarung. Diese Verträge sind nun entsprechend den neuen Gegebenheiten zu überarbeiten, wobei sich aber materiell keine Schwierigkeiten mehr ergeben sollten. Aus der Sicht der Kommission wird dem Bundesrat empfohlen, hierbei eine verstärkte Koordination anzustreben. Eine gesetzliche Grundlage sieht im Übrigen Artikel 97 des neuen Zollgesetzes vor. Im Zusammenhang mit der verstärkten Kontrolle im Landesinnern stellt sich auch die Frage der Einführung einer Ausweispflicht, und das auch für Schweizer. Die Kommission hat sich vergewissert, dass sich eine solche



aus Schengen/Dublin nicht ableiten lässt.

Die Polizeibehörden und das Grenzwachtkorps erwarten grosse Vorteile vom sogenannten Schengener Informationssystem, dem SIS. Diese polizeiliche Fahndungsdatenbank erlaubt es, europaweit und ohne Zeitverlust nach Verbrechern, gestohlenen Fahrzeugen, Waffen usw. zu fahnden. Wir haben heute Morgen auch schon von diesem Punkt gesprochen. Die Erfahrungen der bisherigen Schengen-Mitgliedstaaten zeigen, dass die Schengener Zusammenarbeit übereinstimmend als klarer Gewinn für die Sicherheit empfunden wird. Das nun vorliegende Abkommen bietet unserem Land wohl auf längere Sicht die einzige Möglichkeit, sich an der bestehenden und künftigen gesamteuropäischen Polizeizusammenarbeit zu beteiligen.

Bisher findet zwar, über deutsche und österreichische Kanäle vor allem, bereits ein gewisser SIS-Zugang statt. Da er aber nicht online erfolgen kann, ergeben sich Verzögerungen von zwei, drei Tagen mit all ihren Folgen. Obwohl wir also durchaus ein gutes Verhältnis zu unseren Nachbarstaaten und auch Polizeiübereinkommen haben, ist Handlungsbedarf gegeben.

Das Übereinkommen von Dublin regelt, welcher Vertragsstaat für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist. Das sogenannte Erstasylland muss gemäss Dublin die Durchführung des ganzen Asylverfahrens übernehmen und bei einem positiven Ausgang den Aufenthalt des Asylsuchenden regeln. Bei einem negativen Ausgang muss der Staat die Wegweisung und Rückführung organisieren und die Kosten dafür tragen. Solange sich die Schweiz nicht dieser Zusammenarbeit anschliesst, ist sie die einzige Alternative für abgewiesene Asylbewerber in Europa. Die Vorteile einer Assoziierung der Schweiz an die Dubliner Zusammenarbeit liegen deshalb auf der Hand. Es genügt ein Blick auf die Landkarte, um sich davon überzeugen zu lassen. Die Schweiz dürfte in wenigen Fällen der zuständige Staat sein. Der Bund erwartet grössere Einsparungen in diesem Zusammenhang.

Gleichzeitig erlaubt Dublin auch, unsere humanitäre Tradition aufrechtzuerhalten. Jeder Asylbewerber hat die Chance, ein – aber eben nur ein – Asylgesuch in Europa zu stellen. Zwar gestaltet jeder Staat auch innerhalb Dublins seine Asylpolitik selbst, und auch die Schweiz wird ihre asylpolitische Attraktivität nach wie vor selbst bestimmen. Aber gleichzeitig steht hier unser ganzer Kontinent vor den gleichen migrationspolitischen Herausforderungen, und diese sind erfolgreich wohl nur gemeinsam anzugehen.

Schengen/Dublin hat auch bedeutende wirtschaftliche Vorteile für die Schweiz. Unsere Tourismusindustrie erwartet eine markante Umsatzsteigerung dank dem Schengen-Visum. Auch davon haben wir heute bereits ausgiebig gesprochen. Eine einseitige Anerkennung der EU-Visa – das haben wir heute auch vernommen – würde wohl kaum genügen, da die EU umgekehrt schweizerische Visa wohl kaum einfach akzeptieren würde. Das bedeutet, dass dann die Rückkehr oder die Ausreise von der Schweiz in das EU-Ausland eben schwierig werden könnte. Das wiederum könnte verhindern, dass die Schweiz von Reisegruppen und Reisearrangements überhaupt berücksichtigt würde.

Es ist unseren Unterhändlern auch gelungen, das Bankgeheimnis im Bereich der direkten Steuern zeitlich unbeschränkt abzusichern. Last, but not least verhindert unsere Mitwirkung an Schengen/Dublin, dass der Personenverkehr an unseren Grenzen durch systematische Personenkontrollen beeinträchtigt wird. Was dies bedeuten könnte, haben wir ja dieses Jahr erfahren müssen.

Bei der Anpassung des Waffenrechtes an Schengen/Dublin nimmt die Kommission Rücksicht auf Sportschützen, Jäger und Waffensammler und nimmt diese von der expliziten Angabe eines Erwerbsgrundes aus. Jäger, Schützen und Waffensammler werden – soweit es sich überhaupt um waffenerwerbsscheinpflichtige Waffen handelt – auch in Zukunft ohne Probleme einen solchen Erwerbsschein erhalten, wenn sie die gesetzlichen Vorschriften erfüllen. Von einer Entwaffnung oder gar einer Kriminalisierung der Bürger kann keine Rede sein. Im Grunde genommen wird einzig die Privilegierung des privaten Erwerbs gegenüber dem Erwerb von Waffen im gewerbsmässigen Handel aufgehoben.

Schengen/Dublin verleiht der Schweiz das Recht, in wichtigen Fragen der Sicherheit und des Asyls, die uns ohnehin betreffen, auf europäischer Ebene mitzureden, wenn auch nicht mitzubestimmen. Das Dossier präjudiziert weitere europapolitische Entscheide in keiner Weise. Sowohl EU-Befürworter als auch EU-Gegner können für diese Vorlage sein; den Vertretern des bilateralen Weges entspricht sie.

Die Schweiz hat heute die Chance, an Schengen/Dublin mitzumachen, ohne isoliert zu werden, aber auch ohne ihre souveränen Entscheidungsrechte formell preiszugeben. Dabei möchte ich nicht verhehlen, dass der Schweiz mit dem Opting-out beim Bankgeheimnis und der freiwilligen Übernahme von Weiterentwicklungen des künftigen Schengener Acquis zwei gewichtige Ausnahmen gelungen sind. Der faktische Druck allerdings, umfassend mitzumachen, könnte gross werden. Trotzdem ist Schengen/Dublin eine logische Fortsetzung des bilateralen Weges, und zwar um einen wichtigen Schritt, den viele noch vor kurzer Zeit als nicht machbar erachteten. Wir haben eine vertragliche Regelung, eine Assoziierung, erreicht, ohne den Schritt zum Beitritt zu Schengen/Dublin zu tun.



Die Kommission hat auch die Frage geprüft, ob Schengen/Dublin dem obligatorischen Referendum unterstellt werden solle; ihr lag ein entsprechender Antrag vor, der ja vom Antragsteller auch im Plenum eingebracht werden wird. Die Kommission war mit grosser Mehrheit der Ansicht, dass unsere Verfassung im Fall von Schengen/Dublin das fakultative Referendum vorsieht. Die Voraussetzungen für das obligatorische Referendum nach Artikel 140 der Bundesverfassung – "Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften" – sind nach Meinung der Kommission hier klar nicht erfüllt. Es wurde auch die Frage eines Referendums sui generis geprüft. Diesbezüglich kam die Kommission zum Schluss, dass es nicht angehen kann, unsere demokratischen Instrumente hier auch

AB 2004 S 686 / BO 2004 E 686

für politische Zwecke einzusetzen. Auch Staatsrechtler wie unser ehemaliger Ratskollege Professor René Rhinow sagen klipp und klar, ein fakultatives obligatorisches Referendum gebe es nicht.

Parlament und Stimmvolk haben 1999 eine Verfassung verabschiedet, welche klare Voraussetzungen für das obligatorische Referendum vorsieht. Es wurde bewusst darauf verzichtet, eine Art Plebiszit einzuführen, wonach jede politische Seite eine Vorlage dem obligatorischen Referendum und damit dem doppelten Mehr unterstellen kann. Ich weise mit Nachdruck darauf hin, dass der Entscheid über diese Frage auch Auswirkungen auf andere Vorlagen in der Zukunft haben kann. Wir werden aber in der Detailberatung auf diese Problematik zurückkommen.

Die Kommission hat sich aus all diesen Gründen ohne Gegenstimme für die Assoziierung der Schweiz an das europäische Polizei- und Asylabkommen Schengen/Dublin ausgesprochen.

Sie beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Hofmann Hans (V, ZH): Ich möchte vorausschicken, dass ich für Eintreten auf diese Vorlage bin und dass ich diese Vorlage nach dem Eintreten an die Kommission zurückweisen möchte, damit das Geschäft in unseren Händen bleibt und nicht in der gleichen Session an den Zweitrat gelangen muss. Ich bitte Sie, meinem Antrag, das Dossier Schengen/Dublin an die Kommission zurückzuweisen, zuzustimmen, dies vor allem aus folgenden Gründen:

Zum Ersten eine Vorbemerkung: Ich hatte damals schon Mühe mit dem Entscheid des Bundesrates, dieses Abkommen, das für Land und Volk von grosser Tragweite ist, nicht von sich aus dem Referendum zu unterstellen. Das wäre eine wirklich vertrauensbildende Massnahme gewesen. Ich werde unabhängig vom Entscheid in meiner Sache den Antrag Reimann, das Dossier dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, unterstützen, weil ich dezidiert der Auffassung bin, dass in einer so wichtigen Frage das Volk entscheiden soll. Der Bundesrat hat juristisch argumentiert, dass dies in der Bundesverfassung nicht vorgesehen sei. Das mag ja so sein, meines Erachtens verbietet es die Verfassung Bundesrat und Parlament aber auch nicht, eine derart wichtige Frage von sich aus dem Referendum zu unterstellen. Auch Regierungen von EU-Ländern – keine direkten Demokratien, sondern Republiken, die das Instrument des Referendums sonst gar nicht kennen – pflegen wichtige Entscheidungen, wie damals jene über die Verträge von Maastricht oder jetzt jene über die EU-Verfassung, dem Volk freiwillig mit einem Referendum vorzulegen. Und gerade bei uns, im Lande der direkten Demokratie, soll dies nicht möglich sein!

Zum Zweiten: Ich verstehe noch immer nicht, warum dieses wichtige, aber auch heftig umstrittene Abkommen Schengen/Dublin, welches ja frühestens im Jahre 2007 in Kraft treten kann, jetzt in der gleichen Session, also quasi im Eilverfahren, durch beide Räte gepeitscht werden muss. Diese Eile weckt Misstrauen, nicht nur bei mir, sondern auch in weiten Teilen der Bevölkerung. Will sich der Bundesrat der EU gegenüber einfach nur gefällig erweisen? Riskiert er damit nicht letztlich das Scheitern dieses Abkommens in einer Referendumsabstimmung? Ein ordentliches parlamentarisches Verfahren wenigstens in diesem umstrittenen Dossier hätte sicher Vertrauen geschafft. Zu viele Fragen sind heute noch nicht oder nur vage beantwortet. Auch unsere Debatte hat bis jetzt eher Fragen offen gelassen als beantwortet. Ich verweise auf das Votum von Kollege Schmid oder nachfolgend auf das Votum von Kollege Bürgi. Der Bundesrat hat hier sicher noch verschiedene Hausaufgaben zu erledigen.

Nur als ein Beispiel unter vielen: Es nützt nichts, wenn der Bundesrat sagt, mit den Kantonen sei bezüglich der sogenannten Schleierfahndungen eine Lösung gefunden worden. Ich möchte schon im Detail wissen, wie diese Lösung aussieht, wie diese Schleierfahndungen organisiert sind, wie häufig sie stattfinden, wie viele Polizeibeamte von den Kantonen eingesetzt werden und was dabei genau die Rolle des Grenzwachtkorps ist. Ich möchte auch wissen, wie eine solche Schleierfahndung in grossen Grenzstädten wie z. B. Basel oder Genf funktionieren soll, wo es jedem Automobilisten ein Leichtes ist, sich kurz nach dem Passieren der – dann unkontrollierten – Grenze in den städtischen Nebenstrassen quasi zu "verschlaufen". Ich kenne auch viele



andere Grenzübergänge, wo es gleich nach dem Zoll verschiedene Möglichkeiten zum Abzweigen gibt. Kann beispielsweise bei einer internationalen Grossfahndung eine lückenlose Kontrolle überhaupt noch gewährleistet werden? Erst wenn solche Fragen präzise beantwortet sind, bin ich in der Lage zu beurteilen, ob unser Land in einer Abwägung zwischen der Aufgabe der Grenzkontrollen und der Teilnahme am europäischen Fahndungssystem SIS letztlich an Sicherheit gewinnen oder verlieren wird. Erst dann vermag ich auch in einer gründlichen Interessenabwägung einen allfälligen Sicherheitsgewinn dem damit verbundenen Souveränitätsverlust gegenüberzustellen.

Ich weiss nicht, mit welchen erhärteten Fakten der Bundesrat schon heute seine Aussage belegen kann, das Schengen/Dublin-Abkommen bedeute für die Schweiz einen Sicherheitsgewinn. Ist denn die Sicherheit heute in unserem Land dermassen viel schlechter als im EU- beziehungsweise im Schengen-Raum, oder ist es nicht vielleicht eher umgekehrt?

Ein weiterer Punkt in diesem Zusammenhang: Mit der Aufhebung der Grenzkontrollen sind die Zollbestimmungen ja nicht abgeschafft; es wurde verschiedentlich darauf hingewiesen. Ich möchte schon wissen, wie der Zoll seine Funktionen noch wahrnehmen kann, wenn Personen und damit eben auch Fahrzeuge an der Grenze nicht mehr kontrolliert werden dürfen. Wie will man etwas später, bei einer rückwärtigen Kontrolle – vor allem in den Grenzstädten –, jemandem, der deklarationspflichtige Waren mitführt, noch rechtskräftig beweisen, dass er vorher mit diesen Waren die Grenze passiert hat? Muss nicht mit Ausfällen bei den Zolleinnahmen gerechnet werden? Führt ein solcher Schritt letztlich nicht fast zwangsläufig zu einer Zollunion mit der EU? Was wären die Konsequenzen davon? Sollte eine vor allem für die Wirtschaft, aber auch für die Bevölkerung so wichtige Frage nicht im Voraus genau geklärt werden?

Das sind nur zwei Aspekte unter vielen anderen, wie sie bereits verschiedentlich erwähnt wurden, welche mich heute noch verunsichern. Infolge des herrschenden Zeitdrucks können wir die Vor- und Nachteile dieses Abkommens nur schwer gegeneinander abwägen. Ich habe die Botschaft des Bundesrates, dieses Buch von 600 Seiten, vor zwei Wochen erhalten. Seither waren mir noch sechs Kommissionssitzungen plus die Fraktionssitzungen beschert. Anderen Ratsmitgliedern ist es wohl ähnlich oder noch schlimmer ergangen. Ich empfinde eine solche Terminplanung in einem so wichtigen Geschäft schlicht als eine Zumutung. Will man denn nicht, dass sich die Parlamentsmitglieder in aller Ruhe gründlich und seriös vorbereiten können? Wir sind doch kein Berufsparlament! Die meisten von uns haben ausserhalb der Parlamentsarbeit noch erhebliche weitere Verpflichtungen. Da ich der englischen Sprache nur ungenügend mächtig bin, war es mir nicht möglich, mich schon frühzeitig in die Abkommen einzulesen. Viel wichtiger sind mir jedoch die bundesrätlichen Erläuterungen dazu in der Botschaft. Um diese zu studieren und zu hinterfragen, um offene Fragen mit den direkt betroffenen Stellen abzuklären, war die Zeit schlichtweg zu kurz.

Ich habe sicher viel Vertrauen in unseren Bundesrat, aber so gross ist mein Vertrauen nun auch wieder nicht, dass ich ihm in dieser Frage praktisch blindlings folgen würde. Sein Ziel ist ja nach wie vor der EU-Beitritt; meines nicht. Ein weniger hektisches Vorgehen, zum Beispiel Behandlung im Ständerat in der kommenden Frühjahrssession, im Nationalrat dann in der Sommersession, hätte genügend Zeit gelassen, die Unterlagen so, wie wir es uns gewöhnt sind, gründlich, seriös und vertieft zu studieren, offene Fragen abzuklären oder über die Kommissionsmitglieder in der Kommissionsarbeit abklären zu lassen.

Mit einer Rückweisung an die Kommission ermöglichen wir dieses vertiefte und gründliche Vorgehen. Das schafft

AB 2004 S 687 / BO 2004 E 687

Vertrauen, auch bei unserer Bevölkerung, dem Souverän. Verunsicherte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stimmen mit Sicherheit Nein. Das Risiko eines Scheiterns in der Volksabstimmung ist bei diesem Tempo sehr gross. Warum der Bundesrat und die Befürworterinnen und Befürworter ein solches Risiko von sich aus eingehen wollen, ist mir ein Rätsel. Ein pragmatisches, seriöses Vorgehen ohne Zeitdruck wäre doch vor allem im Interesse der Befürworter, zu denen ich mich eigentlich auch gerne zählen möchte. Aber dazu fehlen mir heute noch wichtige Antworten. Ich möchte mehr und Genaueres wissen. Ich möchte mir ein erhärtetes Bild machen können, und zwar nicht erst auf den Zeitpunkt einer allfälligen Volksabstimmung hin. Ich habe mich heute und wir alle haben uns heute hier im Parlament zu entscheiden. Derzeit fehlt mir noch ganz klar die innere Überzeugung für dieses Abkommen, weshalb ich ihm heute nicht zustimmen könnte.

Ich bitte Sie, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen und einer ordentlichen Behandlung dieses wichtigen Geschäftes den Weg zu ebnen.

Bürgi Hermann (V, TG): Wenn ich feststelle, dass das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin von zentraler Bedeutung ist, dann ist das eine Binsenwahrheit. Gleich-



zeitig steht aber fest, dass sich die Geister bezüglich dieses Abkommens scheiden, weshalb – und ich betone das – auf parlamentarischer Ebene eine eingehende und vertiefte Auseinandersetzung und Beurteilung unumgänglich ist. Nur wenn Klarheit geschaffen wird und Probleme und Fragen offen und ohne Beschönigung – nicht so, wie ich das heute Morgen von der Vertreterin des Bundesrates erfahren habe – beantwortet werden, besteht eine erfolversprechende Basis für die Akzeptanz der sich aus diesem Abkommen ergebenden innerstaatlichen Konsequenzen.

Das ist auch der Grund, weshalb ich vor dem Erlass dieser Botschaft eine Interpellation über die Frage, wie die Personenkontrollen umzusetzen seien, eingereicht habe. Mit den Erläuterungen in der Botschaft, mit der Antwort auf meine Interpellation wurde einiges erhellt, aber es sind eben nicht alle Bedenken und Zweifel ausgeräumt, und es bleiben noch Fragen. Es handelt sich um Themenbereiche und Fragen, die sich beim Souverän als Stolpersteine erweisen könnten. Im Interesse der Sache – und darum geht es mir und um nichts anderes – bin ich der Meinung, es seien noch einige Fragen und Themen offen, die noch vertieft zu behandeln sind. Kollege Schmid hat heute Morgen beim Eintreten schon auf einige ganz wesentliche Gesichtspunkte hingewiesen.

Im Zusammenhang mit dem Entscheid über die Assoziierung an Schengen und Dublin geht es ja um die Kardinalfrage, ob damit die innere Sicherheit verbessert wird. Das ist die Frage, die zu beantworten ist. Mit einigem Erstaunen stelle ich fest – heute Morgen *ex cathedra* wiederholt –, dass dieser Sicherheitsgewinn gleichsam als gottgegebene Tatsache unkritisch, ja sogar dogmatisch festgeschrieben steht.

Auch für mich steht ganz klar fest, dass ein allein auf das nationale Territorium zugeschnittenes Sicherheitsdispositiv in der heutigen Zeit nicht mehr ausreicht und dass eine internationale Zusammenarbeit unumgänglich ist. Den Beweis haben wir angetreten; ich erinnere an die bilateralen Abkommen mit unseren Nachbarstaaten, beispielsweise mit Deutschland. Und im Sinne eines internationalen Sicherheitsdispositivs sind auch der Beitritt zum Schengen-Raum und damit verbunden der Zugriff auf das elektronische Fahndungssystem grundsätzlich als positiv zu werten. Hier einfach noch eine Bemerkung: Ich warne bereits jetzt vor übertriebenen Erwartungen – da gehen Sie von Illusionen aus! Ich sage Ihnen als alter Polizeidirektor: Das System ist so gut und nur so gut, wie es von den jeweils Beteiligten gefüttert wird; das ist die Tatsache.

Jetzt komme ich zum entscheidenden Punkt, nämlich zur Frage der Umsetzung der mit der Schengener Zusammenarbeit verbundenen Abschaffung der systematischen, verdachtsunabhängigen Personenkontrollen an den Binnengrenzen. Meines Erachtens werden bis zum jetzigen Zeitpunkt – das ist im Rahmen des Eintretens durch die Vertreterin des Bundesrates pauschal abgehandelt worden – die damit verbundenen Konsequenzen verharmlost. Der Bundesrat widmet diesem Problemkreis in seiner Botschaft unter zwei Titeln, nämlich "Nationale polizeiliche Ersatzmassnahmen zur Verbesserung der inneren Sicherheit" und "Nationale Ersatzmassnahmen", ganze zwei Seiten.

In der Antwort auf meine Interpellation werden die Umsetzungsmassnahmen weiter konkretisiert, aber es besteht nun in folgenden Bereichen – ich beschränke mich auf einige wenige – schon noch ein Abklärungs- und Handlungsbedarf. Es besteht jetzt erfreulicherweise zwischen Bund und Kantonen Einigkeit darüber, dass die Polizeihoheit bei den Kantonen verbleiben soll und dass das Grenzwachtkorps (GWK) neben den Kontrollaufgaben im Rahmen des Zollgesetzes den kantonalen Polizeiorganen in spezifisch polizeilichen Belangen zur Zusammenarbeit zugewiesen werden soll, wie das auch Kollege Stähelin erwähnt hat. Aber diese Zusammenarbeitsfragen sind nicht geklärt. Es bestehen zurzeit Vereinbarungen – ich habe mich noch einmal genau informiert –; diese Vereinbarungen genügen in dem Zustand, wie sie jetzt sind, eben nicht, und es müssen neue Vereinbarungen ausgearbeitet werden. Für die Beurteilung des Sicherheitsgewinns trotz Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen ist die Frage dieser Zusammenarbeit matchentscheidend, das kann ich Ihnen ganz klar zu bedenken geben.

Denken Sie auch daran: So einfach ist das nicht. Diese Abkommen müssen mit der Mehrheit der Kantone geschlossen werden. Herr Kollege Stähelin hat zu Recht darauf hingewiesen: Es müssen Standards definiert werden für diese Vereinbarungen. Oder glauben Sie, der Vertrag, der mit dem Kanton Thurgau geschlossen wird, könne sich gross unterscheiden von demjenigen, der mit dem Kanton Genf geschlossen wird? Es müssen also Standards definiert werden. Wer behauptet, dies seien Details, der verkennet den Ernst der Situation.

Mit dem Einbezug des GWK ergibt sich zweifellos auch eine weitere Problematik. Besser gesagt: Auch wenn das GWK vermehrt einbezogen wird, ergeben sich mit den vermehrten mobilen Kontrollen Probleme. Ich habe über die Anforderungen an die Sicherheitskräfte nichts oder wenig gelesen. Insbesondere ist die Frage offen, ob die Kantone, die sich vorbehaltlos hinter das Abkommen stellen, tatsächlich auch gewillt sind – diese Frage möchte ich dann beantwortet haben –, die meines Erachtens in einzelnen Kantonen unumgängliche Aufstockung einzelner Polizeikorps vorzunehmen.

Bezüglich des GWK erklärt der Bundesrat in der Antwort auf meine Interpellation, ein weiterer Personalabbau



komme nicht infrage. Im Gegensatz zum Bundesrat bin ich der Auffassung, dass auch eine Bestandesreduktion von derzeit 2000 auf 1800 gemäss Entlastungsprogramm 2004 nicht verantwortet werden kann.

Schuldig ist man uns auch die Antwort auf die Frage geblieben, was mit der Armee passiert. Mich würde nämlich interessieren, ob die Armee allenfalls damit zu rechnen hat, dass sie mangels ausreichender anderweitiger Sicherheitskräfte unter dem Titel "subsidiäre Einsätze" auch noch zur mobilen Grenzpolizei mutiert wird. Ich möchte nur Antworten auf diese Frage; sie steht nämlich im Raum.

Der Bundesrat weist in der Botschaft auch darauf hin, dass mit dem SIS finanzielle Mehraufwendungen verbunden sind. Denken Sie daran, dass sich das auch auf die Kantone auswirkt. Die kantonalen Informatikbereiche müssen angepasst werden; in den Kantonen ist mit ziemlich namhaften Adaptationskosten zu rechnen. Ich frage den Bundesrat, ob ich richtig gehe in der Annahme, dass mit einem Beschluss zum Anschluss an dieses System mit den Konsequenzen auf kantonomer Ebene auch automatisch verbunden ist, dass selbstverständlich der Bund diese Adaptationskosten bezahlt.

Im Weiteren ist ein nicht zu unterschätzender Faktor in finanzieller Hinsicht die Frage, wie die Kantone eine allfällige

AB 2004 S 688 / BO 2004 E 688

Unterstützung des GWK bezahlen. Trägt der Bund die Kosten, oder müssen das die Kantone abgelden? Die Frage ist gestellt, eine Antwort darauf habe ich heute nicht gehört.

Im Zusammenhang mit den Abkommen im Bereich Schengen/Dublin – da muss ich jetzt schon noch etwas sagen – wird stets darauf hingewiesen, dass die Schweiz bei einer Entwicklung des zukünftigen Acquis über ein gestaltendes Mitspracherecht verfügt. Es ist vom Berichterstatter der Kommission zu Recht auf diese Problematik hingewiesen worden. Gestatten Sie mir den Hinweis, dass mir der Glaube fehlt, dass bei der Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Rechtsbestands tatsächlich ein autonomer und souveräner Entscheidungsspielraum für unser Land besteht. In Anbetracht der letztendlich entscheidenden Tatsache, dass es bei einer Nichteinigung im äussersten Fall zu einer Kündigung des Abkommens kommen könnte – das ist eine Tatsache –, gilt doch die normative Kraft des Faktischen, und was heisst das? Es dürfte uns doch nichts anderes übrig bleiben, als auch eine uns nicht genehme Fortentwicklung des Acquis als eine unliebsame Kröte zu schlucken; das wird die Tatsache sein.

Diese Weiterentwicklung, Herr Bundesrat, veranlasst mich indessen zu einer weiteren Frage: In Anbetracht der in unserem Land geltenden Ausscheidung der Kompetenzen im Polizeibereich dürfte feststehen, dass die Kantone bei der Ausarbeitung allfälliger neuer Rechtsakte und Massnahmen im Rahmen des Schengener Abkommens berührt sind. Ich habe zur Kenntnis genommen, dass die Konferenz der Kantonsregierungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Schengener Acquis einen Handlungsbedarf geortet und bereits auch konkrete Vorstellungen bezüglich der Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone skizziert hat. Meine Frage: Wie sieht der Bundesrat diese von den Kantonen skizzierte Zusammenarbeit vor, und stellt er sich hinter dieses Modell? Darauf möchte ich auch noch eine Antwort.

Zum letzten Punkt: Die vorangehende Auflistung von Themen und Fragen, die nicht abschliessend ist, zeigt mit aller Deutlichkeit, dass man es im Zusammenhang mit der Beantwortung der Frage, ob tatsächlich ein Sicherheitsgewinn vorhanden ist bzw. ob alle Probleme gelöst sind, nicht beim jetzigen Stand der Dinge bewenden lassen darf. Ich habe hier eine sehr gute Unterstützung; die FDP-Fraktion hat nämlich im Nationalrat am 3. Juni dieses Jahres eine Motion eingereicht. Ihr Text geht in etwa in diese Richtung, dass der Bundesrat für den Fall der Teilnahme der Schweiz am Vertragswerk Schengen/Dublin in Zusammenarbeit mit den Kantonen bis Ende 2004 ein Sicherheitskonzept für das Grenzschutzsystem entwerfen soll, das den aktuellen Sicherheitsstandard in der Schweiz verbessert, die bewährte Bürgernähe der Sicherheitskräfte wahrt und die neuen vertraglichen Gegebenheiten berücksichtigt. Aufzuzeigen seien in diesem Bericht Organisation, Kompetenz, Kosten, Kostenverteilung und Personalbedarf sowie der Zeitplan für die Umsetzung. Dem ist nichts beizufügen. Nur noch eines: Existiert dieser Bericht schon? Können wir davon ausgehen, dass wir ihn bis Ende Jahr haben? Das würde mich interessieren. Genau das ist die Stossrichtung, der ich mich vollumfänglich anschliessen kann.

Gestatten Sie mir zum Abschluss noch die Bemerkung, dass ich wie Kollege Hans Hofmann in Anbetracht der von mir aufgeworfenen Fragen und in Anbetracht dieser Motion unglücklich über den parlamentarischen Beratungsprozess bin. Die Sicherheitspolitische Kommission unseres Rates, der anzugehören ich die Ehre habe, hat die Aussenpolitische Kommission einstimmig ersucht, das Thema Schengen/Dublin abzukoppeln, damit wir genügend Zeit haben, um die sicherheitspolitischen Fragen, die Fragen nach dem Sicherheitsgewinn, abzuklären. Diesem Ersuchen hat man nicht Rechnung getragen; die Gründe sind mir nicht bekannt. Ich bedauere das. Wir haben nämlich genügend Zeit, denn ein Beitritt kommt – so sagt man uns – vor 2007



so oder so nicht infrage. Ich bin mit Kollege Hans Hofmann entschieden der Auffassung, dass es ein Akt politischer Klugheit wäre, wenn wir der Gründlichkeit der Beratung mehr Gewicht einräumen würden – das ist auch nicht verboten, denn es sind nicht Glaubensbekenntnisse, die gefragt sind, und wir sind auch nicht kleinmütige Angsthasen, wie uns oft nachgesagt wird.

In diesem Sinne werde ich den Rückweisungsantrag Hofmann Hans aufgrund meiner Fragenliste unterstützen.

Kuprecht Alex (V, SZ): Das Dossier Schengen/Dublin, insbesondere der Bereich Schengen, steht unter der Maxime des freien Grenzverkehrs ohne Personenkontrolle beim Grenzübertritt in die Schweiz. Dabei steht für mich die Frage, wie der Verzicht auf die Personenkontrolle die Sicherheit unseres Landes und damit die Sicherheit unserer Bevölkerung beeinträchtigt, im Zentrum meiner persönlichen Grundhaltung zu diesem Dossier. Seitens des Bundesrates und der Verwaltung wird uns versichert, dass der Verzicht auf die Personenkontrolle keine Einschränkung und keine Reduktion der inneren Sicherheit bedeute. Eine wohl vorausseilende Euphorie über die Wirksamkeit beim Anschluss an das europäische Informationssystem SIS in Bezug auf die künftigen Fahndungsbemühungen überstrahlen die Gedanken an den Sicherheitsverlust.

Für mich ist dieses elektronische Instrument – wenn es denn einmal für den ganzen und erweiterten EU-Raum im Einsatz ist und funktioniert – im Rahmen der notwendigen internen Zusammenarbeit ein gutes Instrument für die Aufklärung bereits begangener Kriminaldelikte. Es verhindert aber nicht das Hineinkommen eines Straftäters in die Schweiz, und es verhindert keine geplante Straftat in unserem Land und keinen Kriminaltourismus von nicht erwünschten Kleptomane.

Einen kleinen Lichtblick sah ich bis vor ein paar Wochen noch in der von bestimmten Bundesländern in Deutschland praktizierten Schleierfahndung. Aufgeschreckt hat mich jedoch die Fernsehsendung des ARD-Magazins "Report München" vom 8. November 2004, die unter dem Titel "Freie Fahrt für Kriminelle – Brüssel stoppt die Schleierfahnder" ausgestrahlt wurde. Dieses zur Ergreifung von Kriminellen zweifelsohne wirksame Instrument der rückwärtigen Personenkontrolle soll künftig nicht mehr angewandt werden dürfen. Die EU-Kommission hält fest, dass diese Grenzkontrollen durch die Hintertür unzulässig seien, und fordert in einem neuen Verordnungsentwurf, solche Überprüfungen abzuschaffen, da sie einen Verstoss gegen Artikel 19 des Abkommens über die Reisefreiheit darstellten. Dieser besagt: "Ein Mitgliedstaat darf keine Rechtsvorschriften erlassen, die ausschliesslich in Binnengrenznahe gelten und vorsehen, dass Stichproben oder Sichtkontrollen zur Identitätsüberprüfung vorgenommen werden können."

Der bayerische Innenminister Günther Beckstein, ein anerkannter Experte für innere Sicherheit in Deutschland, äusserte sich zu dieser Torpedierungsabsicht der Brüsseler Kommission klar und eindeutig: "Wenn jetzt die EU sagt, im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt dürfen keine Kontrollen mehr stattfinden, dann wird damit der Schleierfahndung der Boden entzogen, und das würde aus meiner Sicht eine drastische Verschlechterung der inneren Sicherheit mit sich bringen. Und von daher habe ich mich an den Bundesinnenminister gewendet und werde alle meine Möglichkeiten nutzen, dass die EU hier nicht eine Entscheidung trifft, die die Sicherheit der Menschen dann in Deutschland in besonderer Weise beeinträchtigen würde." Ich gehe davon aus, dass das auch für die Schweiz zutreffen würde.

Dieser Antrag der EU-Kommission liegt bereits im Vorzimmer des EU-Ministerrates. Es besteht die Gefahr, dass wir mit der künftigen Rechtsübernahme ein Verbot der rückwärtigen Personenkontrolle übernehmen müssen. Damit hätten wir eines der grössten Probleme. Ein in Verantwortung der kantonalen Polizeiorgane mit dem GWK aufgebautes Netz zur Wahrung der inneren Sicherheit wäre aufgrund der Inkraftsetzung dieses Abkommens zerstört. Ich möchte deshalb vom Bundesrat wissen, ob er bei der Unterzeichnung des Vertrages schon Kenntnis von dieser Absicht der EU-Kommission hatte und ob er der Meinung ist, dass eine Unterzeichnung dieses Abkommens bei solchen Voraussetzungen immer noch einen Sicherheitsgewinn bedeutet. Wie gedenkt er, bei einem Verbot der Schleierfahndung die

AB 2004 S 689 / BO 2004 E 689

innere Sicherheit zugunsten der Bevölkerung zu erhalten oder gar zu stärken? Für mich ist es inakzeptabel und unverantwortlich, einem Vertrag zuzustimmen, mit dem durch ein Diktat von Brüssel allenfalls auf die Möglichkeit einer rückwärtigen Personenkontrolle verzichtet werden müsste. Das SIS ist ein untaugliches Mittel zur Verbrechensvorbeugung. Der Schutz unserer Bevölkerung lässt diesbezüglich keinen Verlust an Souveränität zu.

Ich werde unter diesem Aspekt einem derartigen Vertragswerk nicht zustimmen können. Die Nachteile überwiegen die Vorteile klar. Ich bitte Sie, Herr Bundesrat, auf die von mir gestellten Fragen einzugehen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2004 • Zweite Sitzung • 30.11.04 • 08h00 • 04.063
Conseil des Etats • Session d'hiver 2004 • Deuxième séance • 30.11.04 • 08h00 • 04.063



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

Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50

AB 2004 S 690 / BO 2004 E 690

