

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Dienstag, 6. Juni 2017
Mardi, 6 juin 2017

15.15 h

16.067

Währungshilfegesetz. Révision

Loi sur l'aide monétaire. Révision

Zweitrat – Deuxième Conseil

Nationalrat/Conseil national 04.05.17 (Erstrat – Premier Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 06.06.17 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
Nationalrat/Conseil national 16.06.17 (Schlussabstimmung – Vote final)
Ständerat/Conseil des Etats 16.06.17 (Schlussabstimmung – Vote final)

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Wir führen eine gemeinsame Eintretensdebatte zu den Vorlagen 1 und 2.

Berberat Didier (S, NE), pour la commission: Lors de sa séance du 11 mai dernier, la Commission de politique extérieure a examiné le projet de révision de la loi sur l'aide monétaire, soit le projet 1, ainsi que l'arrêté fédéral concernant l'octroi d'un crédit-cadre pour la poursuite de l'aide monétaire internationale, soit le projet 2.

Par son message, le Conseil fédéral demande la révision de la loi fédérale du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire internationale et la prolongation au 15 avril 2023 de la validité de l'arrêté du 11 mars 2013 concernant un crédit-cadre de 10 milliards de francs pour la poursuite de cette aide monétaire internationale. Au vote sur l'ensemble, la commission a adopté le projet de loi, par 9 voix contre 2, et le projet d'arrêté, sans opposition avec 2 abstentions.

Cette révision permettra de tenir compte des évolutions qui ont marqué l'économie mondiale et le système financier international. Plusieurs modifications méritent d'être mentionnées. En premier lieu, il est prévu de prolonger de sept à dix ans de la durée maximale de l'aide monétaire accordée en cas de crise systémique. En effet, l'origine structurelle des difficultés financières rencontrées par de nombreux pays a poussé le FMI à prolonger la durée de son aide. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose une modification à l'article 2 alinéas 2 et 3 de la loi afin de d'adapter la législation à la nouvelle pratique du FMI.

En second lieu, le Conseil fédéral propose une autre modification à l'article 6 afin de pouvoir déléguer à la Banque nationale suisse l'octroi d'aides à des Etats, notamment à ceux qui collaborent étroitement avec la Suisse en matière de politique monétaire et économique. Cela vise en particulier, vous le voyez bien, les pays faisant partie du groupe de vote de la Suisse au sein du FMI ou de la Banque mondiale. L'article prévoit aussi l'octroi de crédits à des Etats dans le cadre d'actions de soutien à moyen ou à long terme, qui font l'objet d'une coordination internationale.

Enfin, dans son projet, à l'article 8 alinéa 2 de la loi, le Conseil fédéral propose également de lui accorder une plus grande souplesse dans l'octroi de moyens à des Etats à faible revenu, à des fonds spéciaux ou à d'autres instruments du FMI. Il propose ainsi d'abandonner le recours systématique à

l'outil du crédit d'engagement dans ces cas, et de se référer à l'article 21 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération qui prévoit les garde-fous nécessaires.

Les crises mondiales de ces dernières années ont modifié considérablement l'architecture financière internationale. Ces changements touchent également l'aide monétaire fournie en particulier par l'intermédiaire du FMI. Or l'aide monétaire octroyée par la Suisse est étroitement liée aux instruments du FMI. La fiabilité de ces mesures d'aide monétaire permet à la Suisse de renforcer sa position dans le système financier international et de défendre son opinion sur des questions de stabilité financière, de manière crédible et efficace, au sein des organismes internationaux.

Dotée d'une économie ouverte, d'une importante place financière et de sa propre monnaie, la Suisse est tributaire de la stabilité du système financier et monétaire international et doit y concourir, car elle a tout à y gagner. Elle participe depuis longtemps aux actions d'aide internationales. Ces dernières années, elle a été régulièrement sollicitée dans le domaine de l'aide monétaire.

Dans le cadre de ses travaux, la commission a pris acte du fait que les avis émis lors de la consultation avaient été en majorité favorables. Notre commission a abordé un certain nombre de questions, notamment les différentes sortes d'aides monétaires et leurs bénéficiaires, ainsi que l'articulation de ces aides entre la Confédération et la Banque nationale, questions d'ailleurs technique et juridiquement fort complexes.

Le point le plus largement discuté en commission a été à n'en point douter la question de l'indépendance de la Banque nationale et du risque de politisation de notre banque centrale, sujets qui ont aussi été au centre des discussions du Conseil national qui a finalement accepté, le 4 mai dernier, la révision de la loi, par 124 voix contre 67, et l'arrêté, par 125 voix contre 66.

Le représentant du Conseil fédéral a signalé que le projet de révision de la loi a été élaboré en étroite collaboration avec la Banque nationale et que son directoire a approuvé le texte de loi et le projet de message avant qu'ils soient soumis au Conseil fédéral.

L'article 6 alinéa 3, dont la teneur est nouvelle, prévoit: "Lorsque les conditions d'une aide monétaire au sens de l'article 4" – qui lui n'a pas été modifié – "sont remplies, le Conseil fédéral peut demander à la BNS de procéder à l'octroi d'un prêt ou d'une garantie." L'indépendance de notre banque centrale est garantie dans la mesure où elle peut accepter ou refuser la demande du gouvernement fédéral, en particulier si cette demande risque d'entrer en conflit avec sa politique monétaire. En cas de refus, le Conseil fédéral ne peut pas obliger la Banque nationale à octroyer le crédit en question.

Pour ceux qui auraient encore des doutes, l'histoire des relations entre la Banque nationale et les autorités politiques de notre pays démontre d'ailleurs que notre banque centrale a toujours veillé jalousement à son indépendance. Pour s'en convaincre, il suffit de se souvenir de l'abolition du taux plancher le 15 janvier 2015. Dès lors qu'aucun représentant de la Banque nationale n'était présent lors des travaux de la commission, nous avons pris la précaution supplémentaire qu'elle nous communiquait par écrit sa position. Les membres de la commission ont pu prendre connaissance, après la séance, d'un courriel du directoire de la Banque nationale, daté du 14 juillet 2016, par lequel cette dernière confirmait qu'elle était favorable au projet, qu'elle avait fait quelques petites propositions de modification du projet de nature rédactionnelle uniquement, qu'elle remerciait l'administration de sa bonne collaboration et qu'elle était satisfaite que la commission ait tenu compte de ses demandes. Je crois que, maintenant, nous sommes convaincus que ce projet de loi ne viole ni l'autonomie ni l'indépendance de notre banque centrale.

En ce qui concerne la prolongation au 15 avril 2023 de la validité de l'arrêté du 11 mars 2013 concernant un crédit-cadre de 10 milliards de francs pour la poursuite de l'aide monétaire internationale, celle-ci n'a pas suscité d'opposition. Vu ce qui précède, notre commission vous demande d'accepter tant la modification de la loi que celle de l'arrêté.



Maurer Ueli, Bundesrat: Der Bundesrat unterbreitet Ihnen, wie ausgeführt wurde, zwei Vorlagen. Vorlage 1 betrifft die Revision des Währungshilfegesetzes, und Vorlage 2 betrifft die Verlängerung des Währungshilfbeschlusses.

Ich komme zuerst zum Währungshilfegesetz. Es ist ein zentrales Instrument für die Schweiz, um die währungspolitischen Interessen wahrzunehmen. Es bietet die gesetzliche Grundlage für ausserordentliche Währungshilfeaktionen der Schweiz im Rahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF). Das Währungshilfegesetz ist seit 2004 in Kraft. Es hat damals einen Bundesbeschluss aus dem Jahr 1963 abgelöst. Es ist jetzt zwölf Jahre in Kraft. Aufgrund der Erfahrungen, die wir gemacht haben, möchten wir Ihnen drei Änderungen vorschlagen. Grundsätzlich geht es nicht um etwas Neues. Wie gesagt, seit 1963 kann sich die Schweiz an solchen Aktionen beteiligen, und seit 2004 haben wir ein entsprechendes Gesetz.

Die Revision drängt sich aufgrund von Veränderungen in der Kreditvergabepraxis auf multinationaler Ebene auf. Wir streben mit der Revision insbesondere drei Anpassungen an.

Bei der ersten Anpassung geht es darum, die maximale Laufzeit von Währungshilfekrediten neu auf zehn Jahre anstatt wie bisher auf sieben Jahre zu begrenzen. Weshalb diese Verlängerung? Die Krisen der letzten Zeit gehen etwas tiefer; um mit einem Kredit in einer solchen Krisensituation die Gelegenheit zu geben, die Verhältnisse neu zu ordnen, wieder Fuss zu fassen, sind sieben Jahre knapp, wie sich gezeigt hat. Die internationale Währungshilfe hat sich jetzt auf zehn Jahre konzentriert.

Mit dem geltenden Gesetz haben wir nicht die Möglichkeit, auf zehn Jahre hinaus Kredite zu gewähren. Wir möchten ebenfalls die Laufzeit verlängern können, um den Ländern auch tatsächlich eine entsprechende Hilfe zu bieten. Das macht im internationalen Umfeld Sinn. Wir würden mit anderen Ländern gleichziehen. Diese Verlängerung von sieben auf zehn Jahre gibt der Schweiz die Möglichkeit, sich weiter international zu beteiligen.

Man muss immer daran erinnern, dass die Schweiz an stabilen Währungsverhältnissen sehr interessiert ist. Die Schweiz mit ihrer international ausgerichteten Volkswirtschaft hat ein grosses Interesse, dass die Verhältnisse international stabil bleiben, und sie möchte dazu auch einen Beitrag leisten. Die erste Anpassung besteht also darin, die Laufzeit von Darlehen von sieben auf zehn Jahre zu verlängern.

Die zweite Anpassung betrifft den Finanzierungsartikel für ärmere Länder. Dieser verweist neu auf das Finanzaushaltsgesetz. Hier geht es darum, dass wir allenfalls kleine Kreditreste einfacher verschieben können. Im Moment müssen wir Ihnen – das war schon der Fall – auch eine Verschiebung eines Kredites von wenigen Hunderttausend Franken beantragen. Das soll in die Kompetenz des Bundesrates gehen, mit dem Hinweis auf das Finanzaushaltsgesetz. Damit bleibt die Budgetfreiheit immer noch beim Parlament, aber wir haben diesen Umweg nicht. Wichtig ist, dass bei grösseren Beträgen nach wie vor dem Parlament eine Botschaft zu unterbreiten ist. Es geht also um kleinere Verschiebungen, wobei das Parlament auch das noch in der Budgetberatung machen kann. Es geht einfach darum, die Administration etwas zu entlasten. Das ist die zweite Änderung im Hinblick auf ärmere Länder: ein Verweis auf das Finanzaushaltsgesetz anstatt eines separaten Antrages an das Parlament.

Bei der dritten Anpassung geht es darum, dass der Bundesrat der Nationalbank Antrag stellen kann, Darlehen oder Garantien zugunsten einzelner Staaten zu gewähren. Der Bundesrat stellt der Nationalbank Antrag, einen Kredit zu erteilen, und gibt dann die entsprechenden Garantien dafür. Das war bisher nicht möglich, und das möchten wir jetzt ebenfalls einführen können. Die Nationalbank hat selbstverständlich die Möglichkeit, solche Kredite abzulehnen. Sie kann das ohne Begründung tun. Das wurde auch noch ins Gesetz eingefügt. Es geht einfach um den Antrag, einen Kredit auszubezahlen. Die Schweiz haftet dafür. Auch hier haben Sie dann wieder die entsprechenden Möglichkeiten, noch einzutreten.

Das sind die drei Änderungen. Es entspricht der Anpassung an die internationalen Regeln, damit die Schweiz hier auch weiterhin im Rahmen dieser Hilfestellung relativ rasch

handeln kann, wobei sowohl die Unabhängigkeit der Nationalbank wie die Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments gewährleistet sind. Es sind drei Anpassungen, die sich, wie gesagt, aufgrund der Erfahrungen mit diesem Gesetz, aufgrund der bisherigen Praxis der letzten zwölf Jahre ergeben. Sie sind aus unserer Sicht politisch unbedenklich, sie gewähren der Verwaltung die notwendige Flexibilität und verringern die Administration.

Damit komme ich zur Verlängerung des Währungshilfbeschlusses: Der laufende Währungshilfbeschluss vom 11. März 2013 läuft noch bis zum 15. April 2018. Der Rahmenkredit von 10 Milliarden Franken ist mit einem einfachen Bundesbeschluss erneuerbar. Die Verlängerung um weitere fünf Jahre, bis zum 15. April 2023, beantragen wir Ihnen, damit die Schweiz im Bedarfsfall rasch Währungshilfemaßnahmen ergreifen kann. Der Rahmenkredit wurde bisher ein einziges Mal, mit einer bilateralen Kreditlinie der Nationalbank über 200 Millionen US-Dollar zugunsten der Ukraine, beansprucht. Das war das einzige Mal, wo wir das gemacht haben; hier ist übrigens eine erste Tranche von 100 Millionen Franken entsprechend ausbezahlt worden.

Im Rahmen des IWF wurde im Herbst 2016 aufgrund der weiterhin sehr unsicheren Lage der Weltwirtschaft entschieden, die 2012 gewährten bilateralen Kreditlinien nochmals zu erneuern beziehungsweise die Beteiligung zu erweitern. Bis im Dezember 2016 haben sich 28 Mitgliedsländer bereiterklärt, bilaterale Kreditlinien zur Verfügung zu stellen; 15 dieser Länder haben sie bereits erneuert. Die Schweiz hat signalisiert, dass sie erst nach der Revision des Währungshilfegesetzes einen Beitrag leisten kann. Hier geht es also darum, diesen Währungshilfbeschluss um fünf Jahre zu verlängern. Es geht um ein Instrument, das bereits zur Verfügung steht, das sich entsprechend bewährt hat und es der Schweiz ermöglicht, sich auch künftig zu engagieren.

Grundsätzlich möchte ich noch einmal festhalten, dass gerade die Schweiz als diversifizierte internationale Volkswirtschaft alles Interesse an stabilen Verhältnissen hat – und die Situation ist ja nicht so, dass diese stabilen Verhältnisse einfach gegeben sind. Mit diesen Währungshilfen ist es in der Vergangenheit gelungen, Stabilität zu gewährleisten und damit auch die Schweizer Wirtschaft entsprechend abzusichern. Wir sind auch in den nächsten Jahren daran interessiert, dass die Risiken der Währungsschwankungen beschränkt bleiben. Gerade wir mit unserem starken Schweizerfranken haben ein Interesse an Ausgewogenheit, und über diese Mittel können wir das entsprechend beeinflussen. Ich bitte Sie, auf diese beiden Vorlagen einzutreten und ihnen zuzustimmen.

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

1. Bundesgesetz über die internationale Währungshilfe 1. Loi fédérale sur l'aide monétaire internationale

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 16.067/2013)*

Für Annahme des Entwurfes ... 41 Stimmen

Dagegen ... 2 Stimmen

(1 Enthaltung)

2. Bundesbeschluss über die Gewährung eines Rahmenkredits zur Weiterführung der internationalen Währungshilfe
2. Arrêté fédéral concernant l'octroi d'un crédit-cadre pour la poursuite de l'aide monétaire internationale

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 2, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 3 al. 2, 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.067/2014)

Für Annahme der Ausgabe ... 42 Stimmen

Dagegen ... 2 Stimmen

(1 Enthaltung)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 16.067/2015)

Für Annahme des Entwurfes ... 42 Stimmen

Dagegen ... 2 Stimmen

(1 Enthaltung)

17.007

Voranschlag 2017. Nachträge I und II
Budget 2017. Suppléments I et II

Differenzen – Divergences

Ständerat/Conseil des Etats 30.05.17 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 31.05.17 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 31.05.17 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 31.05.17 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 06.06.17 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 08.06.17 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 12.06.17 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 14.06.17 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 15.06.17 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 15.06.17 (Differenzen – Divergences)

1. Voranschlag der Verwaltungseinheiten

1. Budget des unités administratives

Behörden und Gerichte – Autorités et tribunaux

110 Bundesanwaltschaft

110 Ministère public de la Confédération

Antrag der Kommission

A200.0001 Funktionsaufwand (Globalbudget)

Festhalten

Proposition de la commission

A200.0001 Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)

Maintenir

Fetz Anita (S, BS), für die Kommission: Es bestehen beim Nachtrag I noch zwei Differenzen zum Nationalrat, und zwar einerseits bei der Bundesanwaltschaft und andererseits beim Nachtragskredit der Steuerverwaltung für Fiscal-IT. Bei beiden Differenzen empfiehlt Ihnen Ihre Finanzkommission einstimmig, an unserem Entscheid festzuhalten. Ich gehe jetzt bei beiden etwas in die Details und nehme an, dass wir getrennt darüber abstimmen.

Ich komme zuerst zum Nachtragskredit für die Bundesanwaltschaft. Dort ist es so, dass die Bundesanwaltschaft ihre Personalkosten, bevor das Budget vorlag, überdeutlich gekürzt hat. Jetzt wurde nochmals im Rahmen von 700 000 Franken gekürzt. Das geht nun bei der Bundesanwaltschaft substanzial an die Qualität der Arbeit. Die Subkommission 1 Ihrer Finanzkommission unter dem Präsidium von Brigitte Häberli-Koller hat diese Frage sehr genau geprüft und hat schon im Plenum der Finanzkommission beantragt, diesen Nachtragskredit von rund 700 000 Franken gutzuheissen. Das habe ich Ihnen dann auch hier beantragt. Es geht wirklich um ein Kernelement unseres Staates, nämlich um eine funktionierende Bundesanwaltschaft. Diese arbeitet, auch gemäss den genauen Abklärungen unserer Subkommission, sehr effizient und handelt hinsichtlich der Bundesausgaben sehr bewusst.

Wir beantragen Ihnen einstimmig, an unserer Position festzuhalten und diesem Nachtrag nochmals zuzustimmen.

Müller Philipp (RL, AG): Darüber haben wir hier in diesem Saal bereits einmal abgestimmt. Am 30. Mai haben Sie hier im Ständerat diesem Nachtragskredit einstimmig zugesagt. Der Nationalrat hat diesen am 31. Mai abgelehnt. Das ist eine der beiden Differenzen, welche die Finanzkommissionspräsidentin erwähnt hat.

Ich kann Ihnen an und für sich nichts Neues erzählen, nur das, was ich schon am 30. Mai hier vorgetragen habe. Ich glaube, es ist sozusagen das falsche Übungsoberjet, wenn man jetzt die Bundesanwaltschaft dafür bestraft, dass sie eben – vorauselend sozusagen – in den Jahren 2013/14 ihre

