

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 30. November 2004

Mardi, 30 novembre 2004

08.00 h

04.063

### Bilaterale Abkommen II. Genehmigung

### Accords bilatéraux II. Approbation

#### Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 01.10.04 (BBl 2004 5965)

Message du Conseil fédéral 01.10.04 (FF 2004 5593)

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)

**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,

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 Polizeihochheit 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 Aussengrenze, 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 Steuersitz-

landes ersetzt werden. Die Schweiz verpflichtet sich ausserdem, den EU-Mitgliedstaaten bei Steuerbetrug oder sinn-gemäss 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



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 dieses 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 Mit-

glieder 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 Schwierigkeiten, 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-Marktordnung 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 Marktordnung 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 Aussen Grenzen 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

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** (Fr, 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** (Tr, 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



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 Grenzschutz 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 auszuendenken. 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 Bankkundengeheimnis 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 Geltungsgebietes 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

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 Assoziation an Schengen/Dublin einhergehen, habe ich grundsätzlich 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,



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 arbei-

ten. 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 auf tun. 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 das 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

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 überzeugt. 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-Beitrittsge such 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 6160 ff., 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 Beschlagnahme 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 eingebracht 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 Personenkontrolle 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 Abschötungsprojekt, 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 aufneh-



men 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 nachzutruern; 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 kla-

ren 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, bedauere 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 gewal-

teter 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 Verhältnismässigkeitsprinzips 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 Durchführungsbürovertrags. 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 Auslegungsschwierigkeit 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.



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, ins-

besondere 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

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'œuvre 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 exa-

miné 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 cœur 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



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 avions 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 paragraphe a été approuvé 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 Absteher 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 Reiseoperatoren 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.

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 Umkehrzwecke 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 entgegentreten, 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.



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 accords 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,

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 «Schoggi-



gesetz», 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 Doppelnulllösung. 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 Zuckermarkordnung anpasst, dann muss die Schweiz, wenn sie hier keine Nachteile erleiden will, ihre Zuckermarkordnung 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 Zuckermarkordnung. 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 Zuckermarkordnung 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 Markordnung 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 Gesetzesebene 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

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.

**Schwallier 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 Taxen 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 Bütiker 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 Voranschlags 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



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 Situation, 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*

*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



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 allge-

meine 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 euro-

péenne 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 com-



ment étaient traités les fonctionnaires suisses qui s'établissent 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 Assoziation 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 ver-

schiedener 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 Polizeihöhe 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 Erstasyl Land 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 waffenwerbsscheinpflichtige 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



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 geschaffen. 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 sol-

che 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 Ver-

trauen, 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 heute 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. Gleichzeitig 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 gottgegebenes 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, ver-

dachts-unabhängigen 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 Polizeihöhe 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 kantonalen 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 Un-



terstützung 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 Berichtersteller 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 Grenzübergang 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 Kleptomaneen. 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 Binnengrenznähe 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 Grenzübergang 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 in-

nere 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.

*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*



## Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 1. Dezember 2004

Mercredi, 1er décembre 2004

08.00 h

04.9003

### Nachruf

### Eloge funèbre

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Am letzten Freitag ist alt Bundesrat Hans Schaffner knapp drei Wochen vor seinem 96. Geburtstag gestorben. Erst heute kommen wir dazu, ihn zu würdigen, da auf seinen Wunsch hin das Begräbnis gestern im engsten Familienkreis stattgefunden hat und die Familie bis zu diesem Zeitpunkt die Respektierung ihrer Privatsphäre wünschte.

Hans Schaffner studierte an der Universität Bern Jura und wurde im Mai 1941 mit dem Aufbau der Zentralstelle für Kriegswirtschaft betraut. Nach dem Krieg trat er in die Handelsabteilung, das heutige Seco, über. Er wurde Delegierter für Handelsverträge und schuf den neuen Zolltarif.

1958 teilte sich Westeuropa in die sechs Länder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die sieben Länder der Europäischen Freihandelszone (Efta) auf. Schaffner war zusammen mit dem britischen Handelsminister Reginald Maudling ein entschiedener Verfechter dieser Assoziation, die später allerdings mit dem EWG-Beitritt Grossbritanniens an Gewicht verlor.

1959 strebte Hans Schaffner erstmals einen Bundesratssitz an, aber die Mehrheit des Parlamentes wollte die Vertretung der Freisinnigen im Regierungskollegium auf zwei Magistraten beschränken und wählte Hans Peter Tschudi und damit einen zweiten Sozialdemokraten. Hans Schaffner wurde zwei Jahre später, 1961, in den Bundesrat gewählt. Seine Wahl war insofern ungewöhnlich, als Hans Schaffner nicht Politiker, sondern Spitzenbeamter des Bundes war. Als Vorseher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes erwies er sich als standhafter Verhandlungsführer auf dem Gebiet der europäischen Integration und der internationalen Wirtschaftspolitik. Zusammen mit Bundesrat Wahlen versuchte er – allerdings vergeblich –, mit der EWG einen dauerhaften Assoziationsvertrag zu schliessen. In die Amtszeit Schaffners fiel auch der Beitritt der Schweiz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (Gatt), dem Vorläufer der heutigen Welthandelsorganisation.

Wir verdanken Hans Schaffner ein neues Arbeitsgesetz und verschiedene Massnahmen zur Unterstützung der Landwirtschaft. Er sah sich mit der konjunkturellen Überhitzung konfrontiert, die sich in einer erhöhten Wachstumsrate und einer starken Inflation manifestierte. Dies zwang ihn dazu, im Jahre 1965 die bekannten Konjunkturdämpfungsbeschlüsse vorzulegen und somit in die Handels- und Gewerbefreiheit einzugreifen, obschon er selbst ein überzeugter Vertreter der freien Marktwirtschaft war.

Bundesrat Schaffner ist als grosser Verhandlungsführer in die Geschichte unseres Landes eingegangen. Er war sowohl in der Schweiz als auch im Ausland ein Staatsmann von hohem Ansehen. Wie sein geistiger Sohn, Staatssekretär Paul Jolles, einst sagte, hatte Bundesrat Schaffner «die Gabe, sich in plastischen Bildern auszudrücken, zu überzeugen, kulturelle Gemeinsamkeiten anklingen zu lassen und in allen Verhandlungen einprägsame Formulierungen zu finden». Bundesrat Schaffner war ein Vorbild für ganze Gene-

rationen von Diplomaten, die seine sprachlich brillanten Sätze und Vorsätze mit Vorliebe zitierten.

Er liebte den Parlamentsbetrieb, und seine Wortbeiträge waren glänzend formuliert, nicht ohne Humor und bisweilen von beissender Ironie, und sie zeugten stets von profunder Kenntnis der Dossiers.

Im Januar 1970 trat er aus dem Bundesrat zurück und konnte einen langen, 35 Jahre währenden Ruhestand geniessen – er, der er selbst anlässlich des Rücktrittes von Bundesrat Paul Chaudet gesagt hatte, «die Arbeit als Bundesrat reibt einen in der modernen Gesellschaft viel schneller auf, als dies früher der Fall war». Das Zitat stammt aus dem Jahre 1966.

In diesen schweren Stunden möchte ich Frau Schaffner und der Familie die Anteilnahme aller Parlamentarierinnen und Parlamentarier bezeugen.

Ich bitte Sie, in einem Moment des Schweigens alt Bundesrat Hans Schaffners, eines Berners mit Aargauer Bürgerrecht, zu gedenken, der viel für unser Land geleistet hat und unser aller Dank und Anerkennung verdient.

*Der Rat erhebt sich zu Ehren des Verstorbenen*

*L'assistance se lève pour honorer la mémoire du défunt*

04.063

### Bilaterale Abkommen II. Genehmigung

### Accords bilatéraux II. Approbation

#### Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 01.10.04 (BBI 2004 5965)

Message du Conseil fédéral 01.10.04 (FF 2004 5593)

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)

Text des Erlasses 2 (BBI 2004 7141)

Texte de l'acte législatif 2 (FF 2004 6701)

Text des Erlasses 3 (BBI 2004 7143)

Texte de l'acte législatif 3 (FF 2004 6703)

Text des Erlasses 4 (BBI 2004 7145)

Texte de l'acte législatif 4 (FF 2004 6705)

Text des Erlasses 5 (BBI 2004 7147)

Texte de l'acte législatif 5 (FF 2004 6707)

Text des Erlasses 6 (BBI 2004 7149)

Texte de l'acte législatif 6 (FF 2004 6709)

Text des Erlasses 7 (BBI 2004 7183)

Texte de l'acte législatif 7 (FF 2004 6741)

Text des Erlasses 8 (BBI 2004 7185)

Texte de l'acte législatif 8 (FF 2004 6743)

### 6. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziation an Schengen und Dublin

### 6. Arrêté fédéral portant approbation des accords bilatéraux d'association à Schengen et à Dublin et des modifications législatives qui en découlent

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Wir setzen die Eintretensdebatte fort. Erster Votant und damit dazu berufen, die Müdigkeit aus dem Saal zu vertreiben, ist Herr Jenny.

**Jenny This (V, GL):** Das dürfte relativ schwierig sein, da ich selber ein bisschen müde bin. Trotzdem habe ich die Ehre, die Debatte heute Morgen zu eröffnen. Die Vorlage Schengen/Dublin ist tatsächlich ein Dossier, das es mir wie offensichtlich vielen anderen nicht ganz einfach macht. Ich war am Anfang überzeugt, dass durch die Zusammenarbeit bei der Erteilung von Visa wirtschaftliche Impulse zu erwarten seien; das hat sich nach dem Studium der Akten als Trugschluss erwiesen. Es war für mich ebenfalls sonnenklar, dass mit der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Kriminalität die Sicherheit erhöht werden könne. Aber auch diese Hoffnung wurde zwischenzeitlich zerschlagen. Warum wurde ich dieser Illusionen beraubt?

Wie will man in der Praxis ohne Grenzkontrollen mehr Sicherheit gewährleisten? Natürlich wäre das Schengener Informationssystem (SIS) ein Beitrag zur wirkungsvollen internationalen Verbrechensbekämpfung. Aber mit dem Wegfall der Grenzen und der Personenkontrollen wird diese vermeintlich zusätzliche Sicherheit zu einem nicht zu unterschätzenden Sicherheitsrisiko. Unter dem Strich werden wir also mehr Schaden als Nutzen haben. Bei der Gesamtbeurteilung ist das für mich die grosse Ernüchterung.

Nun wird von Befürwortern auf die Schleierfahndung verwiesen, also Kontrollen innerhalb der Grenzen. Aber auch das wird kaum gut gehen. Oder kann sich jemand wirklich vorstellen, dass bei einem Stadion die Schleusen geöffnet werden und dann innerhalb des Stadions kontrolliert wird?

Das wäre wohl möglich, sehr wohl wäre das möglich, aber mit einem gigantischen Aufwand. In diesem Zusammenhang spricht der bayerische Innenminister Günter Beckstein – er wurde gestern von Kollege Alexander Kuprecht schon zitiert – von einem vierfachen Aufwand. Oder wie Staatsanwalt Thomas Hug vom Grenzkanton Basel-Stadt es ausdrückte: «Die Abschaffung der Grenzkontrollen ist der Sicherheit zwangsläufig abträglich.» Das müssen wir zur Kenntnis nehmen, ob es uns passt oder nicht. Es ist im Grundsatz auch logisch, denn den zuständigen Grenzbehörden ist es verwehrt, überhaupt noch Binnengrenzkontrollen durchzuführen. Mit der Befreiung von Grenzkontrollen entfällt auch die Verpflichtung, ein gültiges Grenzübertrittsdokument vorzuweisen. Es muss sich niemand mehr ausweisen. Das gilt übrigens auch für den Flugverkehr. Passagiere von Binnenflügen unterliegen unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit keinen Personenkontrollen mehr.

Offensichtlich sind nicht alle gleicher Meinung wie ich, aber diese können sich selbstverständlich nachher in aller Ruhe dazu äussern. Das ist ja die Fähigkeit dieses Rates, dass unterschiedliche Meinungen akzeptiert werden, und vor allem wird auch zugehört, danke vielmals, Frau Kollegin Fors-ter.

Nun argumentiert man damit, dass das heute keine Bedeutung mehr habe. Es sei bedeutungslos, weil ja sowieso nur 2 Prozent der Personen kontrolliert werden. Das mag stimmen. Mit dem Zug bewege ich mich tatsächlich von Ziegelbrücke nach Mailand, ohne dass ich je kontrolliert werde; ich werde nie kontrolliert. Es stimmt, es werden sehr wenige kontrolliert.

Trotzdem, im Jahre 2003 hat das Schweizer Grenzwachtkorps immerhin 101 000 Personen an der Grenze zurückgewiesen – 101 000! 34 000 Personen wurden der Polizei übergeben, 8000 illegal Anwesende wurden aufgegriffen. Ich gehe davon aus, dass diese 140 000 Personen nach einem Schengen-Beitritt grösstenteils – nicht alle, aber grösstenteils – nicht gefasst worden wären, es sei denn an der Schengen-Aussengrenze. Da werden die Befürworter natürlich versuchen, klar zu machen, dass diese dann an der Schengen-Aussengrenze gefasst würden. Aber hier sind zumindest Fragezeichen erlaubt.

Offensichtlich befürworten aber die Grenzwachtkommandanten, die Polizeichefs und praktisch alle Kantone diese Schengen/Dublin-Vorlage, und das muss einem Kantonsvertreter zumindest zu denken geben. Tatsache ist aber: Sie befürworten mehrheitlich den technischen Informationsaustausch mit der EU-Datenbank, also das Schengener Infor-

mationssystem und das Fingerabdrucksystem im Asylbereich. Das hat aber mit einem politischen Schengen-Beitritt nichts, aber auch gar nichts zu tun.

Noch etwas zum wirtschaftlichen Aspekt eines Schengen-Beitritts, ich habe es angetönt: Das Schengen-Visum wird zu Unrecht als lebensnotwendig für unseren Tourismus dargestellt. Denn ab Mitte 2005 können Reisegruppen aus Russland, China und Indien ein Schengen-Mehrfachvisum beantragen, mit welchem sie auf ihrer Europarundreise einreisen, aber auch zwei bis drei Wochen später ausreisen können. Bereits heute anerkennt die Schweiz für bestimmte Staaten das Schengen-Visum, z. B. Thailand, Taiwan, Arabische Emirate. Soweit die Sicherheit nicht gefährdet ist, könnte diese Praxis auch für China und Indien gelten. Sogar Rudolf Ramsauer, Chef von Economiesuisse, sieht das so: «Schengen ist in erster Linie eine politische Frage. Wirtschaftlich betrachtet, könnte man die Probleme des Tourismus auch mit einer autonomen Anpassung der Visumpolitik lösen.» Das hat Rudolf Ramsauer gesagt, nicht ich.

Aus der einfachen Betrachtungsweise eines Nichtkommissionsmitglieds bietet diese Vorlage mehr Nach- als Vorteile. Darum werde ich diesem Dossier nicht zustimmen.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich habe meine Skepsis diesem Abkommen gegenüber schon anlässlich der allgemeinen Aussprache von gestern Morgen zum Ausdruck gebracht. Das Abkommen steht ja unter der allgemeinen Devise, die man bereits auf unzähligen Plakaten und Inseraten im ganzen Land zur Kenntnis nehmen kann: Schengen/Dublin bringe mehr Sicherheit für die Schweiz. Ich habe weiterhin grosse Zweifel in Bezug auf dieses Schlagwort, weshalb ich mir gestern vorbehalten habe, diese Zweifel heute in Form einiger Fragen vorzubringen – Fragen, die in den beiden vorbereitenden Kommissionen, denen ich angehöre, zu wenig gründlich oder gar nicht beantwortet werden konnten. Eine ganze Serie von Fragen liegt bereits auf dem Tisch; sie überlappen sich teilweise mit meinen Fragen, sodass ich mich kurz halten kann.

1. Die Schleierfahndung als wichtigste Ersatzmassnahme für den Wegfall der Personenkontrolle an der Grenze ist bereits mehrfach angesprochen worden. Ich möchte nicht weiter darauf eingehen, aber das ist auch aus meiner Sicht eine der wichtigsten Fragen.

2. Wie steht es künftig mit der Personenkontrolle im Landesinnern – nicht nur im Grenzraum, sondern auch weiter zurück? Wird diese Kontrolle im Vergleich zu heute verstärkt? Das müsste ja wohl sein, wenn wir mehr Sicherheit erhalten wollen und an der Grenze nicht mehr kontrollieren dürfen. Was aber passiert, wenn sich eine kontrollierte Person dann nicht ausweisen kann? Kommt dann der zwölfstündige Polizeigewahrsam zwecks Identitätskontrolle zum Zug, Herr Bundesrat? Würden auch Schweizer diesem Kontrollregime unterstellt werden, was ja zwangsläufig zur Ausweispflicht von Schweizer Bürgern führen müsste? Ich weiss es immer noch nicht, ich habe auf diese Frage immer noch keine klare Antwort erhalten.

3. Zur EU-Aussengrenze: Wenn sich die Schweiz Schengen/Dublin nicht anschliesst, ist dann die Schweizergrenze aus der Sicht der EU eine gleichwertige EU-Aussengrenze wie etwa diejenige zur Ukraine oder zu Weissrussland? Falls ja, müsste die Personenfreizügigkeit, die wir mit der EU vereinbart haben und nun erweitern wollen, nicht in einem anderen Licht gesehen werden? Personenfreizügigkeit und abgeriegelte EU-Aussengrenzen sind doch ein Widerspruch in sich. In diesem Zusammenhang würde mich auch interessieren, was für Ergebnisse die Gespräche gebracht haben, die im letzten April zwischen schweizerischen Bundesräten und Mitgliedern der deutschen Bundesregierung einschliesslich Bundeskanzler Schröder geführt worden sind – im Nachgang zu den erhöhten deutschen Grenzkontrollen, um nicht zu sagen Grenzschikanen, an der Schweizergrenze im letzten März. Die Hauptleidtragenden waren ja damals die Deutschen selber. Ich erinnere an die deutschen Grenzgänger, es sind einige Tausend pro Tag; diese blieben wahrhaftig in



langen Kolonnen an der Grenze stecken und kamen abends viel zu spät nach Hause. Oder ich denke an die Shopping Center und Kaufläden entlang der Grenze: Da blieb die Schweizer Kundschaft förmlich aus, was Umsatzeinbrüche von 50 Prozent und mehr zur Folge hatte. Würde Deutschland – das ist die Frage bei einem Volksnein zu Schengen/Dublin – zu diesem strengen Kontrollregime zurückkehren? Was haben die bundesrätlichen Explorationsgespräche mit der deutschen Seite gebracht? Ich jedenfalls habe mehrere Briefkopien von deutschen Bundestagsabgeordneten aus Baden-Württemberg erhalten, Kopien von Briefen, die sie an das zuständige Ministerium in Berlin geschickt hatten und in denen sie die Regierung dringlichst davor warnten, wieder zu solchen Schikanen an der Grenze zurückzukehren.

4. Zum Schengener Informationssystem: Haben wir nicht heute, Herr Bundesrat, via die bilateralen Polizeiabkommen schon detaillierten Einblick oder gar Zugriff auf das Schengener Informationssystem von heute, also auf das bisherige, nicht erst das neue, auf das wir ohnehin bis 2007 warten müssen? Ich hätte gerne direkten Einblick in diese Materie erhalten, z. B. durch einen direkten Besuch an einem Grenzposten oder bei einer kantonalen Polizei. Dazu hatten wir aber leider keine Zeit.

5. Die letzte Frage betrifft die Dublin-Komponente: Trifft es wirklich zu, dass sich dieser Teil des Abkommens wohl auf dem Papier elegant präsentiert, in der Praxis aber nach wie vor – und vielleicht auf immer – grosse Mängel aufweist, weil die Datenbank von den südlichen EU-Ländern aus uns wohl bekannten Gründen nur unzulänglich mit den nötigen Daten gefüttert wird? Auch im Hinblick auf diese Frage hätte ich gerne direkten Einblick in die Praxis erhalten, beispielsweise durch die Anhörung von Vollzugsleuten aus unseren Nachbarländern.

Von der Beantwortung dieser und auch anderer Fragen wird letztlich abhängen, welche Haltung ich in der Gesamtabstimmung hier im Rat und später auch in der Volksabstimmung einnehmen werde. Im Übrigen werde ich den Rückweisungsantrag Hofmann Hans unterstützen, um wirklich die Zeit zu haben, die es für die Behandlung und Beantwortung dieses Fragenkataloges braucht.

**Hess Hans (RL, OW):** Ich spreche ausschliesslich zum Tourismus. In unserem Saal wurde schon verschiedentlich über das Schengener Visum und den Tourismus gesprochen, vor allem im Zusammenhang mit dem Doppelvisum für Taiwan. Dieses Thema beschäftigte den Rat ab 1996. Am Beispiel Taiwan erlaube ich mir, Ihnen aufzuzeigen, wie kompliziert die Arbeit für die Reisebranche mit den Vielfachvisa für Gäste aus dem Fernen Osten war:

1998 wurde zu diesem Thema eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die im Jahre 2000 das Anschlussvisum ablehnte. Das EDA erklärte sich bereit, Gruppenvisa auszustellen. Die Reisebüros konnten Listen und die notwendigen Dokumente einsenden und erhielten ein Gruppenvisum für die ganze Reisegruppe. Dieses Verfahren war einfacher und kostengünstiger. Das Problem bestand aber nach wie vor darin, dass Änderungen von Routen unterwegs nur schwer möglich waren, obwohl grundsätzlich die Möglichkeit bestand, an der Schweizergrenze ein Visum zu beantragen. 2001 wurden auf Bundesebene alle Aktivitäten gestoppt, weil die Verhandlungen mit der EU über das Schengen-Abkommen im Rahmen der Bilateralen II oberste Priorität verlangten. Das EJPD führte dann im Jahre 2002 die einseitige Anerkennung des Schengen-Visums für Taiwan, Thailand und Staatsangehörige anderer Länder in Asien ein. Die Taiwaner brauchten also kein separates Visum mehr.

Nun haben wir mit der Genehmigung des Schengen/Dublin-Abkommens die Möglichkeit, hier einen entscheidenden Schritt vorwärts zu kommen und für unsere Reisebranche gleich lange Spiesse wie jene der übrigen Wettbewerber in Europa zu schaffen. Wir können Klarheit schaffen und die aufwendigen Abläufe eliminieren. Die Irrwege – das muss ich hier sagen –, die wir gehen mussten, und die administrativen Leerläufe, die wir produzierten, brauchen wir nicht zu

wiederholen. Auch wenn es der Bundesrat in der Botschaft nicht explizit sagt, ist aufgrund der bisherigen Haltung des Bundesrates und aufgrund der Ausführung von Herrn Bundespräsident Deiss anlässlich des allgemeinen Eintretens von gestern davon auszugehen, dass das Schengen-Visum bei der Annahme des Schengen/Dublin-Abkommens genügt und keine separaten Visa für die Einreise in die Schweiz mehr nötig sind. Wenn dem nun nicht so wäre, bitte ich Herrn Bundesrat Blocher, dies hier zu sagen.

Meine einleitenden Ausführungen haben gezeigt, dass sich die Tourismuswirtschaft seit Jahren darum bemüht, dass die Visumpflicht für Touristen aus Taiwan aufgehoben oder zumindest die Visumerteilung möglichst vereinfacht wird. Das ausgehandelte Schengen-Abkommen im Rahmen der Bilateralen II bietet uns nun einen Ausweg, der als Kompromiss zwischen den tourismuswirtschaftlichen und den politischen Interessen angesehen werden kann. Wir hatten bereits im Zusammenhang mit dem Beitrag an Schweiz Tourismus Gelegenheit, darauf hinzuweisen, dass sich dem Schweizer Tourismus in China, Russland und Indien grosse Chancen bieten. Die Schweiz gilt in diesen Ländern als das Natur-spektakel Europas und ist die «brand» für einzigartiges Berg-erlebnis. Heute generiert die Branche dank Reisenden aus diesen drei Ländern rund 290 Millionen Franken an touristischem Umsatz. Die Chancen stehen für uns gut, diesen Umsatz in den nächsten sechs bis acht Jahren verdoppeln zu können. Doch im Weg stehen jetzt noch eindeutig das Handelshemmnis und einige Nachteile im Wettbewerb, nämlich Schengen.

Ein chinesischer Tourist, der heute in die Schweiz einreist, braucht für seine Europareise nicht nur ein einfaches, sondern ein sogenanntes Multiple-Entry-Einreisevisum und zudem ein Visum für die Schweiz. Das kostet ein Paar nicht nur zusätzlich 110 Franken, sondern bestätigt wohl auch noch den Eindruck der teuren Schweiz. Man bezahlt quasi Sondereintritt im Voraus. Aber noch viel schlimmer: Ein chinesisches Reisebüro – dieses holt das Visum für den Kunden ein – hat zusätzliche Umtriebe und damit geringere Margen, wenn die Schweiz im Programm ist. Die schlechende Gefahr, die droht, wenn das Zusatzvisum bleibt – darauf mache ich aufmerksam –, ist, dass die Schweiz aus den Reisekatalogen gekippt wird. Das sind nun Tatsachen.

Es nützt mir wenig – jetzt bitte ich Herrn Jenny zuzuhören –, wenn heute die Gegner des Schengen/Dublin-Abkommens behaupten, die Reiseerleichterungen für Gäste aus dem Fernen Osten könnten auch auf anderem Weg erreicht werden. Es hat mir noch niemand aufgezeigt, wie und in welcher nützlichen Frist dies erreicht werden könnte. Meine Erfahrungen mit Gästen aus Taiwan haben gezeigt, wie aufwendig und wie nachteilig diese sogenannte andere Lösung ist. Bis wir allenfalls solche Lösungen erreicht haben, sind wir mit Sicherheit weg vom Markt.

Als Vertreter eines Kantons, der stark vom Tourismus lebt, und als Verwaltungsrat von verschiedenen touristischen Unternehmungen – womit ich auch meine Interessenbindung offen gelegt habe – will ich lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach. Aus der Sicht der Tourismusbranche bieten die Bilateralen II die Möglichkeit, dass wir im internationalen Wettbewerb wieder konkurrenzfähig werden und bleiben. Das ist einer der wichtigsten Gründe, weshalb ich für Eintreten auf diese Vorlage bin.

**Stähelin Philipp (C, TG), für die Kommission:** Es haben sich im Nachgang zum Antrag Hofmann Hans auf Rückweisung an die Kommission tatsächlich eine ganze Reihe von Fragen ergeben. Es wurden sehr viele Fragen gestellt, und es wäre richtig, wenn diese Fragen hier beantwortet würden, insbesondere die Hauptfrage, die dem Antrag Hofmann Hans zugrunde liegt, nämlich die Frage, ob hier gründlich genug gearbeitet wurde und ob wir tatsächlich die nötige Zeit hatten, uns mit Schengen zu befassen. Dazu sollte man Stellung nehmen. Offenbar ist Herr Hofmann der gleichen Auffassung.

Herr Hofmann hat diese Frage aus der Position eines Nichtkommissionsmitgliedes heraus gestellt. Er sagte, uns Parla-

mentariern habe die Zeit gefehlt, uns mit der Materie zu befassen. Ich stelle zuerst einmal die Frage: Was nützt dann die Rückweisung an die Kommission? Die Kommission hat sich Zeit genommen, und zwar ist die Kommission nicht erst seit Monaten, sondern seit Jahren mit dieser Materie befasst. Es war ja die Aussenpolitische Kommission, welche zu den Verhandlungsmandaten zu Schengen/Dublin Stellung genommen hat, und das zweimal und bereits vor Jahren. Ich habe schon mitbekommen, dass Herr Hofmann Mühe mit dem Vertragstext hatte, der ausführlich und erst noch in Englisch gehalten ist. Wir haben uns mit diesem Vertragstext schon lange befasst. Das war ja auch der Grund, weshalb unsere Kommission hier eben wieder mit der Vorberatung beauftragt worden ist.

Wir haben die Fragen ohne Hast geklärt. Die Verhandlungen wurden ja bereits im Mai abgeschlossen. Im Juni wurden die Vernehmlassungsunterlagen verschickt. Wir haben diese Vernehmlassungsunterlagen im Juni auch erhalten. Das war ein Ordner, zugegeben, aber das ist jetzt auch beinahe ein halbes Jahr her. Es bestand genügend Zeit, Fragen aufzuwerfen, sie zu beantworten. Die APK hat Zeit gehabt, sich eingehend mit dem Dossier zu befassen. Ich kann Ihnen sagen: Es wurden nicht einmal alle Sitzungstermine, die dafür reserviert waren, ganz benötigt. Wir haben uns auch zeitlich-organisatorisch vorbereitet: Es war nicht etwa so, dass wir erst in letzter Sekunde hier noch weiss ich was für Entscheide gefasst hätten; wir wussten, was auf uns zukommt; wir hatten die Sitzungstermine; wir wussten, wann wir im Besitze aller Unterlagen sein würden.

Ein weiterer Aufschub ist aus der Sicht der Kommission sachlich nicht geboten. Für die Nichtkommissionsmitglieder mag sich das etwas anders darstellen. Es trifft zu: Die Botschaft umfasst rund 600 Seiten. Aber wäre sie weniger ausführlich, so wäre das ja wohl auch wieder nicht recht. Wir haben ja gehört, wie heute oder gestern noch eine Reihe weiterer Fragen gestellt wurden. Immerhin, auch diese Botschaft liegt nun seit einigen Wochen bei uns, und auch die Nichtkommissionsmitglieder haben damit die nötige Zeit gehabt. Ich bin der Meinung, dass eine Rückweisung an die Kommission in dieser Situation nichts bringt, weil die Kommission sich einlässlich mit den Fragen befasst hat, und zwar gründlich und in aller Ruhe.

Es kommt ein Weiteres dazu: Zeitdruck. Wir befassen uns hier mit einer Materie – Schengen/Dublin –, welche natürlich nicht isoliert dasteht. Sie hat Zusammenhänge mit anderen Dossiers, ich denke beispielsweise an den Bezug zum Bankgeheimnis, zur Zinsbesteuerung, zur Betrugsbekämpfung. Hier ist es nicht sinnvoll, die Diskussion abzukoppeln. Wir haben auch die ganzen Verhandlungen im Paket geführt und sollten dieses Paket nicht jetzt auseinander nehmen. Das würde unsere Verhandlungsposition für kommende bilaterale Vertragsverhandlungen – ich habe schon gestern darauf hingewiesen, dass dieser Weg meines Erachtens noch nicht zu Ende ist – schwächen und nicht stärken. So viel zur Frage des Zeitpunkts.

Es sind sodann eine ganze Reihe von Fragen gestellt worden. Ich habe Verständnis für diese Fragen; sie decken sich zu einem guten Teil mit Fragen, die natürlich auch in der Kommission gestellt worden sind. Allerdings waren auch gewisse Fragen dabei, welche schon eher in den Bereich des Vollzugs gehen, und wir befassen uns hier mit Fragen auf der Ebene des Parlamentes. Beim Vollzug kann man noch und noch Fragen stellen. Dabei kommen wir immer tiefer, bis zur Frage – etwas locker gesagt –, ob der Grenzwächter dann das Sackmesser auch dabei habe, ja oder nein. Ich will das nicht ins Lächerliche ziehen, aber man kann Fragen stellen, die irgendwann nicht mehr in den Bereich der Gesetzgebung, sondern nur noch in jenen des Vollzugs gehören und schon aus diesem Grunde nicht alle beantwortet werden können. Denn zuerst kommt die Rechtsetzung und dann der Vollzug, und jene, welche zu vollziehen haben, müssen unsere Entscheide zuerst kennen, bevor sie hier weiter vorgehen können.

Weshalb sage ich das? In dieses Kapitel gehören auch die Fragen rund um die Schleierfahndung an bzw. hinter der

Grenze. Dazu haben wir gestern festgestellt, dass dies primär Sache der Kantone ist. Die Kantone werden das Grenzwachtkorps einsetzen – ich muss nicht wiederholen, was ich gestern gesagt habe –, und selbstverständlich sind die Fragen in diesem Bereich sehr ernst zu nehmen. Im Grundsatz sind sie aber geklärt. Hingegen ist es nicht möglich, bereits heute die Verträge formell neu abzuschliessen. Das werden die Kantone tun, wenn wir ihnen die Rechtsgrundlage gegeben haben. Dann kommt der zweite Schritt des Abschlusses der Verträge zwischen den Kantonen und dem Bund bzw. dem Grenzwachtkorps.

Diese Verträge sind aber in einem Muster abgefasst, sage ich einmal, welches bereits heute bekannt ist. Ich wiederhole nicht, was ich bereits gestern gesagt habe, aber wir haben bereits 14 schriftliche Verträge vorliegen, und mit dem letzten der 15 Grenzkantone gibt es eine mündliche Abmachung. Diese Verträge sind im Konzept nicht völlig zu ändern, sie sind anzupassen. Sie sind anzupassen, und wir haben die Vertretung der Kantone zu diesem Thema angehört, und sie sieht hier keinerlei Schwierigkeiten. Auch ich habe mit dem Polizeidirektor des eigenen Kantons gesprochen. Die Regierungen sehen formell keine Schwierigkeiten. Sie wissen, dass sie die Verträge noch einmal anzupassen haben, aber in einem bestehenden Muster, und es geht nicht darum, die Verträge im Konzept neu zu erfinden, sondern das ist bereits bekannt.

Zu weiteren Fragen, insbesondere zur Schleierfahndung: Schon heute machen die Kantone und das Grenzwachtkorps mobile Kontrollen. Das ist nichts Neues, auch das ist kein neues Konzept. Das Grenzwachtkorps setzt 40 Prozent seiner Ressourcen schon heute mobil ein. Die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei, mit den verschiedenen Polizeikörpers, funktioniert wie gesagt schon heute gut. Das ist nichts Neues, und lediglich rund 3 Prozent der Grenzüberschreitenden – ich bin froh, dass Herr Jenny selbst auch darauf hingewiesen hat – werden noch kontrolliert. Die Rückweisungen an der Grenze finden auch wegen der bereits heute funktionierenden mobilen Kontrollen statt. Das ist auch nichts Neues. Es werden sich hier allenfalls Verschiebungen ergeben, aber vom Grundsatz her bleibt es beim alten Konzept. Das Grenzwachtkorps hat bereits heute die Zusammenarbeit mit den Grenzkantonen im Grundsatz geregelt. Das Grenzwachtkorps erledigt heute schon viele Sicherheitsaufgaben zugunsten der Kantone – auch das war eine Frage –, ohne dass diese dafür bezahlen müssen. Hier ist keine Änderung vorgesehen. In der Botschaft heisst es deutlich, dass diese Art der Kontrollen budgetneutral bleibt; Sie finden das auf Seite 6153 der Botschaft.

Es ist insbesondere von Herrn Kuprecht darauf hingewiesen worden, dass seitens der EU-Kommission die Schleierfahndung infrage gestellt wird – «zu stoppen sei», war sein Ausdruck gestern. Das wurde in der Kommission auch behandelt. Mir liegt da insbesondere ein Protokoll der nationalrätlichen Kommission vom 15./16. November dieses Jahres mit einer Aussage der Verwaltung zu diesem Thema vor. Wie verhält es sich schlussendlich? Die EU-Kommission hat kürzlich einen neuen Verordnungsentwurf zu den Grenzkontrollen auf den Tisch gelegt. Diese Verordnung enthält auch einige Bestimmungen zu den Binnengrenzen. Die Mitgliedstaaten können jedoch wie bisher die üblichen polizeilichen Kontrollen im Inland durchführen, auch in Grenznähe. Dass solche Kontrollen nicht systematisch oder verdachtsunabhängig erfolgen dürfen, entspricht der Schengener Logik; das wissen wir auch. Aber auch die Schweiz wird wie bisher solche mobilen Kontrollen durchführen.

Der Vorschlag der EU-Kommission wurde in den Beratungen von den Mitgliedstaaten kritisiert und wird mit Sicherheit überarbeitet werden. Es haben sich verschiedene EU-Mitgliedstaaten sehr heftig gegen den Vorschlag der EU-Kommission gewehrt, weil sich diese nicht zu Fragen der inneren Sicherheit zu äussern habe. Wir wissen es: Der Entscheid muss einstimmig getroffen werden. Hier steht unmittelbar keine Änderung in Aussicht; das wird so bleiben.

Herr Bürgi hat gestern auch auf die Rolle der Armee hingewiesen und entsprechende Fragen gestellt. Selbstverständ-



lich richten sich diese Fragen primär an den Bundesrat, aber grundsätzlich ändert sich – so meine ich – an der Rolle der Armee nichts: Wenn sie gebraucht wird, kann sie vom Grundsatz her eingesetzt werden. Zurzeit ist nichts solches vorgesehen, auch nicht im subsidiären Dienst; auch hierzu gibt es nichts Neues.

Wer zahlt für die Anpassungen der Kantone an das Schengener Informationssystem? Auch hier gibt es nichts Neues. Es werden sich Anpassungen ergeben. Diese werden happig ausfallen, zugegeben, aber vom Konzept her sind wir nicht weit von den bereits bestehenden Geschichten wie der Zusammenarbeit mit Europol usw. entfernt. Da geht es wirklich um die Umsetzung. Ich gehe davon aus, dass der zuständige Departementchef auch dazu – wie zu den anderen Fragen – selbstverständlich Stellung nehmen wird. Wie findet der Einbezug der Kantone im Fall der Weiterentwicklung des Acquis statt? Wir haben auch hierzu Antworten erhalten. Hier seien die Gespräche zwischen Kantonen und Bund auf einem guten Wege, wurde uns vonseiten der Kantonsvertreter mitgeteilt. Die Kantonsvertreter haben hier Vorschläge auf dem Tisch, und der Bundesrat hat sich hierzu wohlwollend geäußert; ich bitte Herrn Bundesrat Blocher, auch hier weitere Ausführungen zu machen. Wir haben das Thema aber im Grundsatz angesprochen und Antworten erhalten, welche darauf hinauslaufen, dass die Kantone einbezogen werden. Wir haben hierzu in der Detailberatung dann noch weitere Anträge unseres Kollegen Pfisterer zu behandeln. Wir haben diese Anträge in der Kommission noch nicht behandelt; im Grundsatz gehe ich aber davon aus, dass ihnen auch die Kommission wohlwollend gegenübersteht.

Herr Kollege Bürgi hat auf die Motion 04.3275 der FDP-Fraktion, «Teilnahme an Schengen/Dublin. Sicherheitskonzept», vom 3. Juni 2004 hingewiesen. Der Vertiefungsbericht liegt vor, und zwar schon seit dem 15. Juni dieses Jahres. Wir haben diesen Bericht in der Kommission erhalten – ich habe ihn hier –, er lag uns also vor. Er ist übrigens auch über die Dokumentationszentrale der Parlamentsdienste erhältlich und auf dem Internet einsehbar. Es geht in diesem Vorstoss um diesen Bericht.

Zum Einbezug der SiK: Ich gehe davon aus, dass unser Kommissionspräsident dazu noch weitere Ausführungen machen wird. Wir haben die SiK nicht noch einmal einbezogen; das ist richtig. Weshalb? Die APK ging davon aus, dass auch die SiK noch eine weitere Sitzung zu diesem Thema haben würde und dass wir somit auch die Stellungnahme der SiK rechtzeitig für die Behandlung in diesem Rat zur Verfügung hätten. Die Anträge, welche der SiK bei ihrer ersten Sitzung vorgelegen haben, haben uns übrigens in der APK ebenfalls vorgelegen. Es trifft sich ja, dass verschiedene Mitglieder der SiK gleichzeitig Mitglieder der APK sind. Wir haben uns deshalb entsprechend den Entscheiden unseres Büros mit dieser Sache befasst – ohne eine zusätzliche Runde über die SiK.

Herr Hofmann hat in seinem Votum auch auf die Frage der Zollunion hingewiesen. Er wollte wissen, ob sich aus unserer Assoziierung an Schengen/Dublin nicht gewissermassen zwangsläufig ergebe, dass wir in eine Zollunion mit der EU einzutreten haben. Ja, ergibt sich das? Man kann hier vielleicht einfach auf Beispiele hinweisen: Norwegen ist seit drei Jahren voll in die Schengener Zusammenarbeit einbezogen und ist immer noch nicht in der Zollunion. Zwangsläufig entsteht hier, mit anderen Worten, also kein Druck. Gerade das Beispiel Norwegen zeigt dies sehr klar, weil Norwegen ja ein EWR-Staat ist. Der Einbezug in eine Zollunion wäre hier gerade deshalb noch naheliegender als dann im Fall der Schweiz. Das wird nach wie vor unser eigener Entscheid bleiben; die Frage kann immer gestellt werden, die Frage bleibt natürlich offen.

Herr Jenny, zur Visumfrage – dazu haben wir bereits ein Votum von unserem Kollegen Hess gehört –: Wie ist es, das einfach via eine autonome Anpassung der Visumpolitik der Schweiz an jene der EU lösen zu wollen? Ja gut, es ist immer wieder schön, autonom anzupassen; am Schluss machen wir dann einfach das, was die EU macht, ohne überhaupt in irgendeiner Sache noch mitsprechen zu können.

Wollen wir das, ist das das Ziel? Das kann es nicht sein! Aber es kommt ein anderes dazu: Wenn wir autonom anpassen, dann machen wir zwar einen Riesenschritt, nicht aber die EU. Die EU ihrerseits wird ihre Visumpolitik deshalb nicht auch autonom an die Schweiz anpassen. Das hätte dann zur Folge, dass, je nachdem, für die Einreise aus der Schweiz in die EU usw. eben doch wieder Visa benötigt würden. Wir lösen das Problem damit höchstens ansatzweise und nicht vollumfänglich. Deshalb braucht es, wenn wir hier für unseren Tourismus etwas leisten wollen, eben tatsächlich dieses Schengen-Abkommen.

Ich komme noch zur Frage der Schleierfahndung und des Sicherheitsgewinnes – Herr Kollege Reimann hat das auch noch einmal erwähnt –: Niemand behauptet, das SIS sei ein Wundermittel. Tatsache ist aber, dass die Schengen-Staaten deutlich mehr international ausgeschriebene Verbrecher verhaften, als das früher der Fall war. Das SIS hat die Interpol-fahndung innerhalb von Europa praktisch abgelöst. Das ist wirklich der Grund, weshalb unsere kantonalen Vertreter hier eben beitreten wollen. Das trifft zu, sie wollen beitreten! Auf andere Weise erhalten wir diese Daten und den Zutritt zum SIS eben nicht. Das hier ist der Weg dazu. Deshalb sagen wir Ja, mit den Kantonen zusammen.

Es wurde auf die Sicherheitssituation hingewiesen. Wenn man hier einen Vergleich zwischen der Schweiz und den EU-Staaten macht, muss man einen fairen Vergleich machen. Ich würde das so sehen: Man kann Huttwil im Emmental mit irgendeinem Dorf im Schwarzwald vergleichen; dann geht dieser Vergleich auf. Ich fühle mich im Schwarzwald völlig sicher. Etwas anderes ist es vielleicht in der Pariser Innenstadt; aber dann muss man das vielleicht mit dem Kreis 4 einer Schweizer Stadt vergleichen – ich nenne keinen Namen! Dann sieht die Sache anders aus. Der Huttwiler fühlt sich dort vielleicht auch nicht wesentlich sicherer als in Paris.

Gesamthaft gesehen können wir zwar auch bilaterale Verträge mit unseren fünf Nachbarländern abschliessen. Aber mit Schengen haben wir einen Vertrag über die Zusammenarbeit mit 27 Staaten, und damit hat unsere Polizei ein scharfes Werkzeug in der Hand, und wir wollen unserer Polizei dieses Werkzeug schlussendlich nicht vorenthalten. Wir wollen, dass sie, wie das übrige Europa auch, darüber verfügt.

Eine letzte Bemerkung an die Adresse von Herrn Reimann. Er stellte die etwas hypothetische Frage, wie es wäre, wenn an unserer Grenze wieder einmal quasi «Schengen-Aussengrenze» gespielt würde; das habe ja die deutschen Nachbarn härter getroffen als die Schweizer selbst. Ich bin nicht so sicher, ob dem so ist. Ich kenne diverse Wirtschaftsbetriebe, Verteilzentren – wir haben das in diesem Rat behandelt und diskutiert –, welche in diesem Sommer durchaus mit dem Gedanken einer Verlegung in die EU gespielt haben, und zwar sogar in den grenznahen Raum, einfach auf die andere Seite der Grenze. Das trifft uns dann. Es geht hier nicht nur um die Warteschlangen. Es geht um die Frage, ob wir schlussendlich von der Schweiz aus noch gewisse Dienstleistungen für das EU-Ausland betreiben können. Da geht es dann um wirtschaftlich sehr wichtige Fragen.

Es kommt ein anderes dazu; ich nehme ein Beispiel: Wenn der jetzt noch bestehende kleine Grenzverkehr zwischen Polen und der Ukraine untersagt werden wird – und das ist die Absicht der EU –, wird dort eine Aussengrenze entstehen. Dann dürfte beispielsweise Polen auf die Verhältnisse an anderen EU/Schengen-Aussengrenzen hinweisen. Dann könnte sich wieder einmal die Situation ergeben, dass gesagt wird, solange an der Aussengrenze zur Schweiz keine Massnahmen getroffen würden, sei man auch nicht bereit, hier weiter zu gehen. Was dann? Wird dann Schengen auf Aussengrenzen im Osten verzichten, um gegen die Schweiz kein hartes Regime führen zu müssen? Das sind die Fragen, die sich dann stellen werden.

Wollen wir ein solches Risiko eingehen? Ich meine nein; ich bin nach wie vor der Meinung, dass Schengen zwar auch Probleme bringt, aber dass unter dem Strich ein Beitritt zu Schengen/Dublin für die Schweiz mehr Vorteile bringt als ein Abseitsstehen.

Ich habe eine ganze Reihe von Fragen zu beantworten versucht; ich bin mir bewusst, dass insbesondere zum Vollzug primär der Vertreter des Bundesrates, der zuständige Departementchef, angesprochen worden ist. Ich bin aber auch der Meinung, dass sich insbesondere zu den zeitlichen Verhältnissen auch unser Kommissionspräsident äussern möchte.

**Briner Peter (RL, SH):** Die Kommission ist auf einen Rückweisungsantrag formell natürlich nicht vorbereitet, dennoch nehme ich gerne Stellung dazu.

Wir haben uns in der Aussenpolitischen Kommission die Zeit genommen, die Beratungen seriös durchzuführen. Wir verfolgen das Geschäft ja seit drei Jahren; Herr Stähelin hat darauf hingewiesen. Wir haben uns auch die Zeit genommen, die interessierten Kreise – hier namentlich die Kantone und die Vertreter des Grenzwachtkorps – anzuhören. Für diese ist die Sache klar: Sie stehen hinter diesem Assoziierungsabkommen.

Nun ist es verständlich und legitim, dass Mitglieder des Rates, die nicht der Kommission angehören, Fragen haben – Fragen, die offenbar auch nicht in den Fraktionen oder in den Gruppensitzungen besprochen werden konnten. Diese Fragen können aber im Rahmen der Detailberatung wahrscheinlich geklärt werden, wir sind ja bereits daran. Grundsätzliche und detaillierte Fragen, wie sie in Form eines Kataloges von Ständerat Eugen David oder auch von einem Mitglied des Nationalrates gestellt worden sind, konnten inzwischen vom Bundesrat auch konkret und schriftlich beantwortet werden. Wir konnten davon Kenntnis nehmen.

Zutreffend ist auch, dass es sich bei diesem Geschäft – wie es Kollege Hofmann gesagt hat – um ein wichtiges Geschäft handelt. Ich denke aber nicht, dass wir es deshalb mit der Begründung auf die lange Bank schieben dürfen, wir hätten auch noch anderes zu tun. Dies wäre der Glaubwürdigkeit unserer Arbeit nicht gerade zuträglich. Sehen Sie, die EU entwickelt sich – und wir uns wahrscheinlich und hoffentlich auch. So können sich im Laufe der Zeit immer wieder neue Fragen stellen; das liegt in der Natur der Sache. Die wesentlichen Fragen sind aber eigentlich geklärt – ich rede von den Fragen zum Staatsvertrag und zu den Gesetzen. Kollege Stähelin hat darauf hingewiesen, dass im Vollzug noch Fragen zu beantworten sind, was hier nicht in jedem Fall stufengerecht erfolgen muss.

Wir kommen nun aber um Entscheide nicht herum. Mit einer Rückweisung – aus welchen Gründen auch immer –, vor allem mit einer Rückweisung an die Kommission, die die Fragen eigentlich geklärt hat, gewinnen Sie wenig bis nichts. Sie gewinnen höchstens die Perpetuierung einer allfälligen Unsicherheit.

Die Frage wurde gestellt: Was passiert an unseren Grenzen? Ich muss Ihnen sagen, es wird sich sehr wenig ändern, und zwar aus zwei Gründen:

1. Die Schweiz tritt aufgrund von Schengen nicht der Zollunion bei. Damit können und müssen an unseren Grenzen weiterhin Warenkontrollen vorgenommen werden. Was heisst das konkret? Wenn der Zöllner fragt: «Haben Sie Waren dabei?», schaut er Ihnen scharf ins Gesicht, und wenn er aus irgendeinem Grund Verdacht schöpft – sei es aus Schmuggel- oder aus polizeilichen Gründen –, kann er Sie auch genauer kontrollieren.

2. Zu 98 Prozent sind unsere Grenzkontrollen seit Jahren Schengen-konform. Wir haben es schon oft gehört: Das Grenzwachtkorps kann nur einen kleinen Prozentsatz der Reisenden, die in die Schweiz kommen, genau kontrollieren. Zudem sind auch nicht alle offiziellen Grenzübergänge durchgehend besetzt. Allein von den zehn offiziellen Grenzübergängen im Grenzabschnitt Schaffhausen ist nur einer durchgehend besetzt; dasselbe Verhältnis lässt sich auf die ganze Schweiz übertragen. Dazu kommen noch die vielen unbewachten befahrbaren Strassen und Wanderwege, die direkt über die Grenze führen. Diese Übergänge werden nur durch mobile Patrouillen überwacht. Das Grenzwachtkorps setzt mehr als 40 Prozent seiner Leute in mobilen Kontrollen

ein. Diese gibt es heute, und sie werden weiterhin praktiziert werden.

Was sich mit Schengen ändert, ist, dass unser Grenzwachtkorps und die Polizei zusätzliche Zusammenarbeitsinstrumente erhalten werden. Das betrifft namentlich den Zugang zum Schengener Informationssystem (SIS). Aber gerade das Grenzwachtkorps im Grenzabschnitt Tessin und die Tessiner Polizei werden auch die Zusammenarbeit mit den italienischen Polizeibehörden verbessern können, denn Schengen beinhaltet diverse Massnahmen, die durch bilaterale Polizeiverträge wie z. B. jenen mit Italien nicht abgedeckt sind. Ich spreche die Observation und die Nachteile an. Obwohl diese Polizeiverträge sehr hilfreich sind, decken sie heute das SIS nicht ab.

Was passiert künftig mit den mobilen Kontrollen? Ich ziehe dieses Wort der bajuwarischen Diktion der «Schleierfahndung» vor; es ist irgendwie verständlicher, und von einem Schleier zu sprechen ist in diesem Zusammenhang ohnehin nicht adäquat. (*Heiterkeit*) Was passiert also mit den mobilen Kontrollen?

Nochmals: Wir sind nicht Mitglied der Zollunion, und Schengen bringt uns auch nicht auf den Weg dorthin. Ein Beitritt ist ein souveräner Entscheid, den wir fällen oder nicht fällen können, und er steht überhaupt nicht auf unserer politischen Agenda. Entsprechend werden bei uns an der Grenze auch weiterhin Warenkontrollen durchgeführt. Im Hinterland führt das Grenzwachtkorps in Absprache und in Zusammenarbeit mit den Kantonspolizeien Kontrollen durch. An dieser Situation würde sich auch mit Schengen nichts ändern. In meinem Kanton gibt es nur den Grenzraum. Sie glauben doch nicht allen Ernstes, dass Schengen es uns verbieten würde, Kontrollen durchzuführen? Wer diese Kontrollen durchführt, die Polizei, das Grenzwachtkorps oder wen auch immer wir sonst damit beauftragen, ist auch mit Schengen alleine unsere Angelegenheit.

3. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Grenzwachtkorps und Kantonspolizeien? Die Zusammenarbeit zwischen dem Grenzwachtkorps und den Kantonspolizeien verläuft seit Jahren problemlos und gut. Die Kantonspolizeien sind froh, dass sie diverse polizeiliche Massnahmen ans Grenzwachtkorps delegieren können. Die Arbeitsteilung ist aber klar: Das Grenzwachtkorps ist ein sogenanntes Festhaltungsorgan und dient der Polizei zu. Schengen ändert nichts an dieser Arbeitsteilung. Sowohl der Bund als auch die Kantone sind der Ansicht, dass an dieser bewährten Arbeitsteilung nichts geändert werden muss. Es ist sinnvoll, dass das Grenzwachtkorps bei der Ausübung seiner Zollkontrollen auch gewisse polizeiliche Aufgaben übernimmt, die der betreffende Kanton delegiert hat. Es ist klar, dass diese operationelle Zusammenarbeit im Feld gut koordiniert werden muss. Ich habe aber diesbezüglich keine Bedenken, dies läuft heute schon gut.

Die Regelung der Frage, wie und vor allem auch wo die mobilen Kontrollen durchgeführt werden, müssen wir wirklich der Praxis überlassen. 15 Grenzkantone haben Vereinbarungen mit dem Abschnittskommando des Grenzwachtkorps in ihrem Bereich abgeschlossen, 14 davon schriftlich. Diese Vereinbarungen werden natürlich dem Parlament nicht unterbreitet. Solche Vereinbarungen sind an sich schon lange getroffen, Schengen verändert wenig daran. Diese Vereinbarungen sind zudem nicht mit dem Alten Testament zu verwechseln; sie können pragmatisch an die entsprechenden Verhältnisse angepasst werden. Dafür zuständig sind die Kantone. Herr Bürgi, die Thurgauer Vereinbarung wurde uns durch Herrn Regierungsrat Graf-Schelling als Muster vorgelegt. Nach Auskunft der Eidgenössischen Oberzolldirektion läuft diese Vereinbarung zur vollen Zufriedenheit.

Nun, bringt Schengen mehr oder weniger Sicherheit? Die Vereinigung der schweizerischen Kripochefs, der Verband Schweizerischer Polizeibeamter und das Grenzwachtkorps sprechen sich alle klar für eine Schengen-Assoziation aus. Kein Schengen-Land hat je erwogen, aus dem Schengen-Verband auszutreten oder zum alten System zurückzukehren. Natürlich kann niemand behaupten, mit Schengen wäre das Verbrechen ein für alle Mal aus der Welt – oder aus



Europa – geschafft. Wir haben aber ein neues Instrument und die Garantie, dass wir an den immer wichtigeren Instrumenten unserer europäischen Nachbarn teilhaben können. Anders gesagt: Wir vermeiden das Risiko, zu einer Ausweichadresse für Kriminelle zu werden.

Herr Jenny, Sie haben die Frage zur erhöhten Sicherheit gestellt. Es kommt nicht zu einem Abbau an der Grenze – Punkt! Sie kennen die sieben vorgesehenen Massnahmen und Instrumente. Die Andockung an das SIS und an Eurodac wird zweifellos wesentliche Vorteile bringen. In Deutschland habe sich der Fahndungserfolg vervierfacht, hört man. Selbstverständlich können in der Zukunft nicht alle Eventualitäten vorausgesagt und geplant werden; das sage ich in aller Offenheit. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht falsch, wenn die Erwartungen nicht allzu hoch geschraubt werden.

Nun wurde von Herrn Bürgi noch die Stellungnahme zur Motion 04.3275 der FDP-Fraktion vermisst. Herr Stähelin hat darauf hingewiesen, dass der Bundesrat den Vertiefungsbericht vom 15. Juni 2004 und die Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren und deren Auslegung als Antwort verstehe. Das allein mag nicht so hilfreich sein, aber im Übrigen hat der Bundesrat in der Stellungnahme zu dieser Motion auch auf die Kapitel 264.36 und 268.32 in der Botschaft zu den Bilateralen II hingewiesen.

Mit einer Rückweisung der Vorlage an die Kommission gäben wir unser Pfand gegenüber der EU, die Zinsbesteuerung und die Amts- und Rechtshilfe im Betrugsbekämpfungsdossier, aus der Hand, ohne dass wir unsere Anliegen im Trockenen hätten. Es besteht ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen den Dossiers über die Zinsbesteuerung und über die Betrugsbekämpfung. Eine Aufteilung der Beschlüsse wäre deshalb gerade im Hinblick auf die vorliegende Absicherung des Bankgeheimnisses nicht in unserem Interesse und deshalb also ein Fehlentscheid. Es war ja gerade der Bundesrat, der auf eine speditive und gemeinsame Beratung und Beschlussfassung dieser drei Dossiers gedrängt hat, weil wir nicht daran interessiert sind, unser Pfand aus der Hand zu geben, ohne unsere Anliegen selbst auch «einzuziehen».

Auf Stufe Staatsvertrag und Gesetz sind die Fragen eigentlich geklärt. Was die Umsetzung anbelangt, können wir vermutlich nicht hier entscheiden; viele Fragen werden vor Ort und von den Praktikern gelöst werden müssen.

Ich beantrage Ihnen also, auf die Vorlage einzutreten, und schliesse mit einem Zitat unseres Ratspräsidenten. Er hat vor anderthalb Tagen gesagt: «Die Schweizer Politik ist derzeit nicht mehr in der Lage, wichtige Fragen zeitgerecht zu beantworten.» Das können wir ändern.

**Marty Dick (RL, TI):** Nous avons eu un feu d'artifice de questions qui nous a été offert selon une chorégraphie bien orchestrée, comme si le dossier Schengen/Dublin avait surgi des profondeurs de la nuit ces jours derniers.

Je crois que le rapporteur et le président de la commission ont bien expliqué depuis combien de temps nous nous occupons de ce problème. Je me rappelle – c'était, je crois, sous la présidence de l'actuel président de notre conseil – que nous avions entendu le commandant de la police de Bâle – ça fait donc déjà assez longtemps – qui nous avait expliqué de façon assez impressionnante, je dois dire, les avantages d'une participation et surtout les désavantages d'une exclusion du système Schengen pour la sécurité de notre pays. Mais je ne veux pas reprendre tous ces arguments.

J'aimerais simplement vous raconter une petite histoire qui s'est passée il y a quelques semaines et qui démontre ce que signifie l'exclusion de Schengen. Parce que Schengen existe déjà, et il suffit de regarder ce qui se passe. Donc, il y a deux mois, j'étais en voiture, et au sud de Lugano, tout était paralysé. Toutes les dix minutes, la radio invitait les automobilistes à ne pas se rendre au sud de Lugano. Personne ne connaissait les raisons de ce chaos sur l'autoroute et sur les routes cantonales. On ne l'a su que dans la soirée:

une commission d'experts, des techniciens de Bruxelles, était venue examiner à Brogeda, à la frontière italo-suisse, comment fonctionnaient les choses à une frontière extérieure à Schengen. Alors, nos amis douaniers italiens ont bien été obligés d'appliquer les dispositions de Schengen. Ils l'ont fait pendant 90 minutes: cela a été le chaos total! Au sud de Lugano, il y avait 25 kilomètres de queue sur l'autoroute et toutes les routes cantonales et secondaires étaient paralysées. Ceci était un petit aperçu de ce que signifie une frontière extérieure à l'Espace Schengen.

J'aimerais m'adresser à ceux qui parlent de souveraineté et leur demander s'ils n'ont pas une vision iconoclaste, superficielle et apparente de la souveraineté. Parce que je constate qu'en restant à l'extérieur de l'Espace Schengen, notre souveraineté apparente dépend du bon vouloir des fonctionnaires de douane de l'Italie, de la France et de l'Allemagne. C'est extrêmement dangereux, parce qu'il y a maintenant de nouveaux pays dans l'Union européenne et ces pays ne sont pas aussi bien disposés envers la Suisse que nos voisins. Ceux d'entre nous qui siègent régulièrement à Strasbourg et qui rencontrent les députés de ces pays s'en rendent compte: les Polonais, les Hongrois, les Tchèques n'ont pas une très grande sympathie envers nous, les Suisses. Ils ont du respect, mais ils sont assez énervés de devoir exécuter toutes les tâches et de voir que nous, nous pouvons nous servir selon nos désirs. Ces pays ne seront pas d'accord de devoir appliquer à la lettre les dispositions sur la frontière extérieure de l'Espace Schengen, alors que d'autres pays – l'Italie et la France – n'appliqueront pas ces dispositions envers la Suisse.

A ceux qui invoquent toujours la souveraineté, j'aimerais demander de quelle souveraineté ils parlent. Si demain, hors de l'Espace Dublin, nous avions affaire à tous les requérants d'asile dont la demande aurait été repoussée par les pays de l'Espace Dublin, alors le seul pays qui resterait serait le nôtre. Dans ce cas-là, il me semble que la notion de souveraineté est vraiment vide de tout sens.

Quant à la sécurité – au sens de la sécurité que donnerait la frontière aujourd'hui – je me demande si vous avez déjà passé des frontières. Je vis à quelques kilomètres de la frontière. Sur l'autoroute au sud de Lugano, il y a 70 000 véhicules par jour qui passent – sans parler des trains. C'est tromper nos concitoyens que de leur faire croire que nos frontières constituent une sécurité aujourd'hui. On peut se demander si tous les pays européens qui ont aboli ces contrôles ne sont pas imbéciles et masochistes, et si la sécurité n'est plus garantie chez eux!

J'aimerais donner un exemple. La frontière, c'est comme les radars fixes sur l'autoroute. Mon collègue Lombardi et moi connaissons tous les radars fixes entre le Tessin et ici; je peux vous les indiquer tous, et je vous garantis que nous n'allons jamais nous faire prendre par ces radars! Mais, par les radars mobiles, nous nous sommes fait prendre – moi également! –, parce que la sécurité la plus efficace, ce sont les contrôles qui ne sont pas prévisibles, tandis que les contrôles prévisibles peuvent être déjoués. C'est ce qui se produit avec la criminalité organisée. Vous croyez que pour la criminalité organisée, c'est un problème de rentrer en Suisse ou d'en sortir sans anicroche? Ce que craint cette criminalité, ce sont les contrôles qui ne sont absolument pas prévisibles. C'est ça, la philosophie de Schengen, et c'est ce que font nos voisins. C'est grâce à ce système qu'aujourd'hui – le président de la commission l'a très bien dit –, on a davantage de succès dans ces pays.

Tout a été dit sur les visas. J'aimerais relever que, si on s'adapte tout simplement à la politique de Schengen, c'est-à-dire qu'on reconnaît unilatéralement les visas Schengen, on l'a dit, on perdrait toute faculté de participer à l'élaboration de la politique des visas de l'Espace Schengen. Mais on ne résout pas les problèmes, parce que les gens qui voyagent en Europe et qui viennent en Suisse n'auront pas seulement besoin d'un visa Schengen simple, mais d'un «multiple entry Schengen visa»: c'est-à-dire que, vu qu'ils viennent en Suisse et qu'après ils retournent dans l'Espace Schengen, les voyageurs doivent être en possession d'un



visa multiple qui coûte plus cher, et dont la procédure d'obtention est, dans de nombreux pays, plus compliquée et plus longue.

A cela, je peux ajouter que je connais des gens qui sont sur le terrain en Asie: le danger de perdre des clients n'est pas théorique, il s'est déjà réalisé. Nous avons déjà été exclus de certains catalogues parce que les 100 ou 120 francs de différence de taxe pour les visas, plus le travail administratif que cela implique, induit les tour-opérateurs – les Asiatiques voyagent pratiquement toujours en groupes ou avec des agences – à éliminer la Suisse de leur offre touristique, vu qu'ils peuvent montrer les Alpes en France, en Italie ou en Autriche.

Voilà pour ces quelques considérations.

Je crois que dire oui ou non à Schengen est un choix important. Si on dit non, je crois que ce non vaudra pour très longtemps, parce que j'aimerais vous rappeler que c'est la Suisse qui demande d'adhérer à Schengen et à Dublin, et que l'Europe ne le voulait absolument pas! C'est une «conquête» de nos négociateurs que d'avoir pu obtenir cela; donc, nous sommes demandeurs. Si nous refusons, il ne faut pas imaginer qu'on pourra y adhérer dans deux ou trois ans, quand on verra le chaos.

Mais si nous disons oui, nous ne sommes pas mariés à Schengen pour l'éternité! Je vous rappelle qu'il suffit d'un délai de six mois pour pouvoir sortir de Schengen.

Je crois que tous ces motifs vont dans le sens d'une adhésion à Schengen. De même, les cantons qui ont sur le terrain des problèmes soit de sécurité, soit de réfugiés sont tous favorables à l'adhésion.

**Brunner Christiane** (S, GE): J'aimerais m'exprimer sur la proposition Hofmann Hans de renvoyer le projet 6 à la commission. Le rapporteur et le président de la commission ont déjà répondu, dans le fond, à toutes les questions qui ont été posées hier, mais je crois qu'il vaut la peine de poser la question suivante: pourquoi tout à coup cette méfiance à l'égard des travaux de la commission? J'ai un peu de peine à comprendre. La commission fonctionne comme ça: elle prépare le travail. Je dois vous avouer que je ne connais pas toujours les détails de tout ce que nous décidons ensuite en séance plénière de notre conseil. Je ne suis pas sûre non plus que, lorsque nous discutons de choses compliquées comme l'assurance-maladie, tous les membres de notre conseil sachent exactement dans le détail ce que nous décidons – mais il y a quand même ce principe de confiance envers la commission. Et ici, je constate que cette confiance n'existe pas en ce qui concerne les travaux de la commission, notamment par rapport aux accords d'association à Schengen et à Dublin.

C'est vrai que le président de la commission nous a pressurés, c'est-à-dire qu'il a organisé plus de séances, qu'on a dû travailler beaucoup pour arriver à tenir le rythme qui nous était imposé. Mais, particulièrement sur le dossier Schengen/Dublin, on a pris le temps de poser toutes les questions qu'on avait «sur le cœur», et même des questions auxquelles on savait répondre nous-mêmes – cela pour être bien sûrs d'avoir les réponses si ensuite la population nous posait ces questions.

Ce n'est peut-être pas la peine de le faire, mais, comme les intervenants d'hier ont répété les choses, je me permets aussi de répéter encore deux ou trois choses. En ce qui concerne la question des contrôles aux frontières et des contrôles volants: en français – on a toujours dit «contrôles volants»; j'ai mis un certain temps à comprendre que «Schleierfahndung» voulait dire «contrôles mobiles» ou «contrôles volants». Dans le canton de Genève, les contrôles volants sont pratiqués depuis longtemps. En effet, la frontière avec la France est si longue dans mon canton qu'il est absolument exclu de tout contrôler aux postes-frontière. Ces contrôles volants sont une réalité quotidienne – comme Monsieur Marty les connaît au Tessin. C'est quelque chose de tout à fait normal, ils sont assurés par le Corps des gardes-frontière, ça marche bien. Lorsque le Conseil fédéral parle par exemple de 100 000 refoulements par an à la fron-

tière, ce n'est pas aux postes-frontières où on voit le douanier, c'est 100 000 refoulements qui sont faits par an, notamment, et pour la plupart, à la suite de contrôles volants. On nous a expliqué dans le détail, avec des illustrations en couleurs, dans quelles zones se faisaient ces contrôles, et aussi, de manière tout à fait convaincante, qu'ils étaient efficaces et déjà en vigueur dans la plupart des cantons frontières.

J'ai été étonnée d'entendre tout à l'heure Monsieur Reimann qui se demandait ce qui allait se passer avec la question des contrôles d'identité et si tout le monde devrait avoir une carte d'identité sur soi. Nous avons longuement discuté cette question en commission: comment cela se passe-t-il à l'heure actuelle, justement au cas où on ne pourrait pas s'identifier immédiatement lors de ces contrôles volants? Comment procéderait le Corps des gardes-frontière ou la police cantonale pour identifier quelqu'un? Cela ne veut évidemment pas dire, Monsieur Reimann, que tout le monde va se faire arrêter pendant douze heures si on ne peut pas prouver son identité par un papier d'identité. Il est extrêmement facile à l'heure actuelle de contrôler l'identité d'une personne.

Donc, il n'y aura pas d'obligation de porter sur soi des papiers d'identité dans notre pays, pas plus que ce n'est le cas, d'ailleurs, dans tous les pays de l'Union européenne. Ces contrôles d'identité s'effectuent d'une autre manière, ils sont efficaces et nous en avons longuement discuté en commission. Avec des questions de cette nature, on ne peut pas renvoyer encore une fois cet objet en commission; je ne vois pas de quoi on débattrait.

Je crois que notre travail a été sérieux et approfondi en commission; nous sommes à même – et nos rapporteurs vous l'ont prouvé, d'ailleurs, ce matin – de répondre aux questions qui sont posées.

Je vous prie instamment d'entrer en matière et de rejeter la proposition de renvoi Hofmann Hans à la commission, et ensuite, bien sûr, d'accepter cet accord.

**Saudan Françoise** (RL, GE): J'ai l'impression que nous sommes en train de faire des accords de Schengen et de Dublin une question existentielle pour l'avenir de notre pays; ce n'est absolument pas de cela qu'il s'agit! Pour en faire une question existentielle, on est en train de tout mélanger. On parle de la libre circulation des personnes; on est confronté à des déclarations qui sont faites dans la presse – comme l'a relevé Madame la conseillère fédérale Calmy-Rey – où on lit: «Il apparaît que les Etats-Unis disposeraient d'une clé d'accès au système Schengen.» C'est extrêmement grave parce que c'est faux! Dans le même article – je pense que Madame Calmy-Rey et moi avons les mêmes sources –, on prétend que la Suisse serait en train de vendre son âme! Ecoutez, je crois qu'il faut quand même savoir raison garder et remettre Schengen/Dublin dans son contexte. Le contexte est que ce sont des outils qui permettent à la Suisse de s'associer à la création d'un espace européen de sécurité et où les problèmes migratoires qui nous préoccupent continuellement seront traités d'une manière globale et uniforme.

J'ai écouté attentivement notre collègue Carlo Schmid et je comprends ses préoccupations. Il est évident en effet, quand on analyse certains enjeux à partir d'un endroit aussi idyllique et protégé qu'Appenzell Rhodes-Intérieures ou quand on les analyse dans le contexte de villes de cantons frontaliers comme Genève, Bâle ou Lugano, que l'approche est un peu différente. Mais quand Monsieur Schmid nous dit: «Nous n'avons pas besoin de Dublin parce que, de toute façon, les mesures que nous avons prises en Suisse ont permis de diminuer énormément la pression migratoire», il oublie complètement que c'est également une conséquence des mesures prises par l'Union européenne et que la Suisse ne fait que «suivre» les mouvements migratoires. Ce genre d'argument est à mon avis dangereux et il n'est pas fondé.

Second argument – et je viens en appui à ce que viennent de dire mes collègues Brunner Christiane et Marty Dick –:

on discute énormément de la portée de Schengen et de Dublin; on se concentre, en ce qui concerne Schengen, sur le contrôle aux frontières. Je partage entièrement l'avis de Madame Brunner, d'autant plus que je vis sur la frontière: les voitures des gardes-frontière, je les vois tous les jours; je vois les contrôles; je vois comment ils travaillent, et je peux dire que ce système – qui existe à Genève depuis dix ans – fonctionne parfaitement bien. Si, Monsieur le conseiller fédéral, grâce à nos gardes-frontière, on voulait assurer un contrôle étanche au canton – je ne parle que de Genève: 125 kilomètres de frontière avec la France et 4 kilomètres avec la Suisse –, il nous faudrait en permanence 2500 gardes-frontière à Genève: ce serait absurde! Ce n'est pas cette voie que nous devons suivre.

Et puis, j'en viens à un autre élément: j'ai lu ce matin dans la presse que le renforcement de la coopération policière avec la France – que vous avez décidé, Monsieur le conseiller fédéral, et que nous avons approuvé – va se concrétiser à travers des patrouilles qui comporteront à la fois des policiers français et des policiers suisses. Mais vous imaginez, si nous sommes exclus de la banque de données SIS, nous aurons des policiers étrangers qui auront accès à des informations auxquelles les policiers suisses n'auront pas accès! Alors nous serons dans le cas cité par Monsieur Marty: nous dépendrons de leur bon vouloir pour nous communiquer des informations qu'ils n'auraient théoriquement pas le droit de nous donner. Je trouve qu'il nous faut absolument remettre ce débat dans son contexte.

Il est une inquiétude où je rejoins certains de mes collègues. J'avais cru que le Conseil fédéral allait se pencher sur un concept global de sécurité: qu'est-ce que signifie la sécurité en 2004 – bientôt 2005 – dans notre pays? Et quels sont les rapports entre la sécurité et la souveraineté? Malheureusement, si j'en crois mes informations, ce débat a été rapidement clos au sein du Conseil fédéral. Je me pose quand même des questions pour l'avenir de notre pays.

Je vais vous citer le dernier exemple concret qui me vient à l'esprit: j'ai lu dans la «Weltwoche», il y a environ trois semaines, un article très intéressant sur les Frères musulmans et sur les réseaux qui étaient en place dans différents pays européens. Cet article reprenait pour partie une étude qui avait été faite et publiée dans «L'Événement du Jeudi» il y a plus de dix ans, et que j'avais transmise aux autorités genevoises. Aussi bien la «Weltwoche» que «L'Événement du Jeudi» mettaient en évidence ce phénomène totalement nouveau auquel nous sommes confrontés, à savoir que nous avons dans certains pays des réseaux dormants qui se sont constitués mais qui agissent dans d'autres pays, ce qui est un danger majeur pour la sécurité de ces derniers.

On a parlé – je crois que c'était le président de la commission – de l'efficacité que pouvait apporter Schengen aux polices nationales ou, dans notre cas, cantonales. Je crois que les Allemands l'ont chiffrée: ils estiment que le pourcentage de succès est de l'ordre de 14 pour cent supérieur avec Schengen. Mais enfin, si on lit un peu la presse étrangère, on sait que les Français, les Anglais ont évité des attentats parce qu'ils avaient accès à des informations venant directement d'Allemagne. Si je prends un dernier exemple – où franchement, si je veux être un peu humoristique, nous avons eu l'air, comme on dit dans mon bon canton, d'une «bande de pingouins» –: l'affaire Achraf, on voit que le fait de ne pas avoir accès à certains systèmes qui se mettent en place comporte infiniment plus d'avantages que d'inconvénients.

De plus, je trouve que le débat est en train de déraiper, et j'aimerais bien qu'on le recentre et qu'on considère ce qui est vraiment important. J'admets à la limite qu'on ne veuille pas s'associer à Schengen et Dublin, mais alors, j'attends des gens qui s'y opposent qu'ils nous proposent de véritables alternatives qui nous permettraient de faire face aux dangers qui sont apparus aux niveaux européen et mondial ces dix dernières années.

Je crois qu'en commission, nous avons approfondi tous ces problèmes. Je vous ai déjà dit que j'étais favorable à l'entrée en matière et à l'approbation de ces accords; je ne vois pas

ce que pourrait nous apporter de plus un renvoi à la commission.

**Béguelin Michel (S, VD):** Premier point: la proposition Hofmann Hans. Pour moi, sortir le dossier Schengen/Dublin de l'ensemble des accords bilatéraux II qui ont été négociés comme un tout serait faux. Nos négociateurs ont imposé une unité de la matière qu'il ne faut surtout pas briser.

Pour cette raison essentielle, je vous demande de rejeter la proposition Hofmann Hans.

Par contre, pour alléger la pression du temps qui pèse sur notre débat et pour ne pas donner une impression de précipitation, on pourrait imaginer de reporter la discussion sur la libre circulation des personnes à la session de mars; ainsi, on respecterait les contraintes de notre système bicaméral. Mais, c'est la suite du débat aujourd'hui et demain qui montrera si cette porte de sortie doit être utilisée ou non.

Pour en revenir à Schengen, il a été dit beaucoup de choses. Je m'arrêterai sur trois points. Le très gros morceau du travail de la commission a été consacré à Schengen et on peut dire que pratiquement 90 pour cent des problèmes que nous avons soulevés dans des débats vraiment intenses ont reçu des réponses. Nous n'avons pas toutes les réponses, parce qu'il y en a qui sont encore en cours de préparation, mais c'est normal et c'est le cas dans tous les dossiers. Nous avons dialogué avec tous les intéressés: le Corps des gardes-frontière, les responsables de la protection des données et surtout les cantons qui, bien sûr, sont les mieux placés pour parler de sécurité. Il faut constater leur unanimité et ce n'est pas une unanimité du bout des lèvres: c'est une forte conviction qu'ils ont tous pour dire: «Le système Schengen/Dublin améliore la sécurité du pays.» Et cela, je pense qu'il faut l'enregistrer.

Un mot à propos de la souveraineté – ce sera le dernier d'ailleurs. Il faut quand même se souvenir qu'il existe actuellement des accords passés entre l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse qui, en matière de collaboration policière, vont beaucoup plus loin que Schengen. Ces accords prévoient le droit de poursuite sur le territoire voisin, de part et d'autre, par réciprocité. Cela fonctionne très bien et cette collaboration existe depuis plusieurs années, elle a fait ses preuves. Maintenant, nos voisins français et italiens sont prêts à instaurer un dialogue de la même qualité – Monsieur le conseiller fédéral Blocher nous en a parlé; il a déjà eu des contacts à ce sujet.

Donc, cette collaboration a montré son efficacité et je pense que c'est un élément encore plus fort pour nous convaincre que Schengen/Dublin est bon pour notre sécurité.

**Sommaruga Simonetta (S, BE):** Es sind gestern und heute im Zusammenhang mit Schengen/Dublin viele Fragen gestellt worden – auch von Kommissionsmitgliedern; das ist vielleicht etwas ungewöhnlich, aber selbstverständlich auch möglich. Ich danke dem Kommissionssprecher und dem Kommissionspräsidenten dafür, dass sie diese Fragen beantwortet haben. Ich hoffe, dass jetzt auch noch der Bundesrat seinen Beitrag leistet, um die notwendige Klarheit wiederherzustellen.

Für mich steht eigentlich noch eine Frage im Raum. Zur Beantwortung dieser Frage müssen wir aber diese Vorlage nicht an die Kommission zurückweisen, sondern diese Frage muss wohl jeder und jede in diesem Saal für sich beantworten. Sie lautet: Was geschieht, wenn wir Schengen/Dublin ablehnen? Was bedeutet das für die Behandlung der Schweiz als Schengen-Aussengrenze in Zukunft? Vielleicht sollten wir uns doch wieder einmal bewusst machen, dass die Schweiz mittlerweile die einzige Landesgrenze ist, welche unsere Nachbarstaaten überhaupt noch haben. Die Schweiz ist für alle uns umgebenden Länder die einzige Aussengrenze.

Ich erinnere mich sehr gut an die Debatte diesen Frühling in unserem Rat, als die Schweiz einen Moment lang – ich glaube, es war etwa eine Woche, oder es waren zehn Tage – nicht nur Schengen-Aussengrenze war, das ist sie ohnehin,



sondern auch so behandelt wurde. Ich erinnere mich an die Hektik in diesem Rat. Es wurde eine dringliche Interpellation eingereicht, und in der Fragestunde des Nationalrates wurden viele Fragen gestellt. Man war ziemlich aufgeregt und sprach damals von Schikanen von Deutschland, aber eigentlich wurde man sich dessen bewusst, dass hier eben eine Schengen-Aussengrenze besteht. Kollege Reimann – er war nicht der Einzige – sprach damals davon, dass die Bewohner der Grenzregionen täglich direkt darunter leiden würden, wenn die Schweiz nicht nur Schengen-Aussengrenze sei, sondern auch so behandelt werde. Er erwähnte, dass die Rückwirkungen auf unser Land beträchtlich seien, und zwar sowohl was den Verkehrsfluss als auch was die Auswirkungen für das Gastgewerbe, für den Tourismus und für viele andere Branchen anbelange. Die Auswirkungen seien gravierend. Man sprach auch davon, dass die Kantonsvertreter aus den betroffenen Regionen verärgert und erzürnt seien. Damals war man froh, dass Bundespräsident Deiss bereits eine Reise nach Berlin gebucht hatte und diese Angelegenheit mit Bundeskanzler Schröder regeln wollte.

Die Handhabung der Schengen-Aussengrenze ist aber nach der Erweiterung der EU keine Frage der freundschaftlichen Beziehungen mehr. Es ist auch keine Frage der Schikanen, sondern es ist eine Realität, dass die sogenannten alten EU-Länder nicht abseits stehen können, wenn die EU ihre Schengen-Aussengrenze verstärken will und auch die Mitgliedländer auffordert, dies rigoros zu tun. Die alten EU-Länder werden auch unser Land gleich behandeln.

Ich schliesse mit einem Zitat von Bundesrat Merz, nämlich mit einer Antwort, die er in der Fragestunde im Nationalrat am 15. März 2004 gegeben hat: «Aber wir müssen uns natürlich darüber im Klaren sein, dass es hier um die 'Schengen'-Regulierung der EU geht und dass das Problem vermutlich auf längere Zeit und intensiver gelöst werden muss.»

**Pfisterer Thomas (RL, AG):** Ich erlaube mir, auf die Fragen von Herrn Kollege Hofmann, Herrn Kollege Bürgi, Herrn Kollege Kuprecht einzugehen, was die Grenzkontrollen betrifft. Gerade aus der Sicht des Grenzkantons Aargau darf ich Sie an einige Fakten erinnern oder sie Ihnen mitteilen. Der Aargau ist der Kanton, abgesehen vom Sonderfall Schaffhausen, mit der längsten unmittelbaren Grenze zu Deutschland, getrennt nur durch den Rhein. Sie werden mir zubilligen, dass ich diese Probleme aus der Arbeit im Kanton – zivil und militärisch – einigermassen kenne. Ich habe jetzt mit den Verantwortlichen der Kantonspolizei und auf allen Stufen der Grenzschutzverbände Gespräche geführt. Ebenso habe ich Informationen aus unserem Nachbarland Baden-Württemberg beschafft. Schliesslich gehören dazu seit Monaten selbstverständlich auch Gespräche mit den Aargauerinnen und Aargauern. Die Ergebnisse dieser Kontakte kann ich wie folgt in drei Punkten zusammenfassen:

1. Es gibt schon heute nur punktuelle Kontrollen an der Grenze.
2. Schengen ermöglicht aus der Sicht dieser Fachleute und Behörden mehr Sicherheit an der Grenze als heute.
3. Die Vorbereitungen für die Umsetzung des Schengen-Vertrages sind, soweit möglich, getroffen und auch realisierbar.

Darf ich diese drei Punkte erläutern?

Zum ersten Punkt, wonach es nur punktuelle Kontrollen gibt: Wir haben im Aargau über den Rhein vierzehn Grenzübergänge. Davon sind acht mit Motorfahrzeugen befahrbar. Ein einziger von ihnen ist rund um die Uhr besetzt, einer von Montag bis Freitag, alle anderen teilweise tagsüber, in der Regel aber nicht. Das ist die Realität. Die Grenze ist offen an der Grenzlinie. Hingegen gibt es im Grenzraum heute schon zusätzliche, sogenannte mobile Kontrollen. Das sind die «beweglichen Radars», die Kollege Dick Marty erwähnt hat. Trotz dieses Systems hat die Grenzschutz gesamtschweizerisch pro Jahr eine Limite von rund 100 000 Rückweisungen ins Ausland plus etwa 34 000 Überweisungen an die Polizei erreicht. Das sind die gesamtschweizerischen Zahlen.

Zum zweiten Ergebnis: Schengen kann mehr Sicherheit ermöglichen. Die eben erwähnten Zahlen können nach der Beurteilung dieser Fachleute mit dem Schengen-Regime übertroffen, jedenfalls aber erreicht werden. Was sind die Instrumente? Es geht erstens um die Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern, um im Vorfeld Informationen zu beschaffen. Zweitens geht es um die Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und Grenzschutzkorps, aber auch anderen Polizeiorganen, und drittens geht es um eine Verstärkung des Grenzschutzkorps selbst. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Aargau und dem Grenzschutzkorps wird vom Grenzschutzkorps als beispielhaft geschildert. Sie basiert auf einem in diesem Jahr erneuerten Vertrag. Ich bin gerne bereit, auf Einzelheiten einzugehen; ich habe die Unterlagen hier. Diese Fachleute sagen, wenn sie zusätzlich zu diesem Dispositiv der mobilen Kontrollen über das Schengener Informationssystem verfügten, würde dies sogar eine Steigerung der Sicherheit gegenüber heute erlauben – jedenfalls eine Steigerung gegenüber dem Polizeivertrag zwischen Deutschland und der Schweiz, der in gewissen Bereichen bereits mehr bzw. anderes erlaubt als Schengen, wie Kollege Béguelin gesagt hat.

Der dritte Punkt: Die Vorbereitungen für die Umsetzung von Schengen sind entweder getroffen oder aus heutiger Sicht problemlos zu treffen. Heute schon besteht diese Zusammenarbeit. Man hat jetzt in unserer Runde mehrfach von diesen Verträgen gesprochen, aber noch niemand – ausser den Kommissionsmitgliedern – hat in diese Verträge hineingeschaut. In diesen Verträgen sind die Bereiche der Zusammenarbeit geregelt, d. h., was das Grenzschutzkorps und was die Kantonspolizei macht, und zwar im Detail: im Strassenverkehrsbereich, bei den Rapol-Ausschreibungen im Ausland, im Bereich der Ländergesetze, des Betäubungsmittel- und Waffengesetzes. Geregelt sind auch der gegenseitige Anschluss an das Fingerabdrucksystem, das es bekanntlich heute schon gibt, die Alarmfahndung, die gegenseitige Hilfeleistung usw., bis hin zur Zuteilung der Räume, in denen das Grenzschutzkorps bzw. die Kantonspolizei wirkt, und zu den entsprechenden Absprachen. Es finden laufend Kontakte statt; das funktioniert heute schon. Vor wenigen Tagen gab es in Frick einen Einbruch – an sich ein ganz normaler ziviler Vorfall –, wobei die Grenzschutz vor der Kantonspolizei am Ort war. Die Kantonspolizei hat dann das Dispositiv übernommen, die Grenzschutz ergänzt und abgelöst.

Diese Zusammenarbeit funktioniert heute schon, und sie ist mit wenig Aufwand an Schengen anpassbar. Es gibt eine – so wurde gesagt – geringfügige Gewichtsverschiebung von Kräften aus dem statischen in den mobilen Bereich, und dafür hat man ja bei normalem Ablauf der Dinge drei Jahre Zeit.

Gesamthaft gesehen ist es also nach diesen Informationen – wenn wir bei den Fakten bleiben – nicht zu verantworten, jetzt der Bevölkerung Angst zu machen. Schengen ermöglicht mehr Sicherheit, und zwar durch die Zusammenarbeit mit den Nachbarn im Grenzschutzkorps und in anderen Polizeiorganen und mit dem Informationssystem, das uns über die heutigen Umwege hinaus zusätzlich Zugang zu Informationen verschafft. Ich zähle darauf, dass in diesem Rat die Fakten und die vernünftige Diskussion obsiegen und nicht die Emotionalität. Das darf erwartet werden. Es gibt heute schon nur punktuelle Kontrollen, Schengen ermöglicht mehr Sicherheit, und die Umsetzungsprobleme sind lösbar. Schengen bietet, davon bin ich nach den Abklärungen überzeugt, eine Chance für mehr Sicherheit.

**Fetz Anita (S, BS):** Ich möchte meine Ausführungen unter den Titel «Leben, lieben und arbeiten in einer Grenzregion, am Beispiel der Region Basel» stellen. Herausgefordert hat mich das Votum von Kollege This Jenny heute Morgen, und als Basler Ständesvertreterin kann ich seinen Morgenappell nicht unwidersprochen so stehen lassen. Deshalb erlaube ich mir, kurz auf ein paar Punkte einzugehen.

In einem Punkt bin ich mit Kollege Jenny sehr einverstanden. Schengen/Dublin ist nicht nur eine sicherheitstechni-



sche, sondern vor allem auch eine politische und für uns Grenzregionen vor allem auch eine eminent wirtschaftliche Frage.

Wenn Kollege Jenny hier Herrn Hug, einen Basler Staatsanwalt, zitiert, dann muss ich klar festhalten, dass eine Basler Stimme mit allfälligen Vorbehalten – wir Basler prüfen genau, worüber wir abstimmen – noch keine Basler Mehrheit gegen Schengen/Dublin macht. Das Gegenteil ist der Fall. Sie dürfen davon ausgehen, dass in unserem Kanton – ich darf sagen, in der ganzen Region – ein geschlossener politischer Wille besteht, den Bilateralen II insgesamt, im Speziellen aber gerade Schengen/Dublin, zuzustimmen. Dazu gehört u. a. Regierungsrat Schild, Vorsteher des Polizei- und Militärdepartementes, der genau diese Grenzkontrollen und die Zusammenarbeit zwischen Grenzwachtkorps und Polizei kennt. Dazu gehört der gesamte Regierungsrat – sowohl in seiner jetzigen bürgerlichen Mehrheit als auch in seiner neuen rot-grünen Mehrheit –, und dazu gehören auch die Mehrheit aller Nationalräte sowie die Ständesvertreterin.

Zur Sache: An der Grenze ändert sich nicht viel. Wir, die in einer Grenzregion leben und arbeiten, wissen, dass sich nicht viel ändert. Die mobilen Kontrollen – das haben Kommissionsmitglieder mehrfach ausgeführt – machen heute schon 40 Prozent der Arbeit aus. Grenzwachtkorps und Polizei arbeiten heute schon eng zusammen, und zwar Schengen-konform. Die Warenkontrolle wird weiterhin so wie heute abgewickelt, weil wir ja nicht Mitglied der Zollunion sind. Es ändert sich aber Folgendes: Durch den Anschluss an das SIS-Datensystem steigt die Möglichkeit, gezielt gegen Kriminelle vorzugehen. Oder wollen Sie – das hat Kollege Germann gestern sehr gut ausgeführt –, dass mitten in Europa ein Sicherheitsvakuum entsteht? Ich und auch die Grenzregionen wollen das sicher nicht!

In einer Grenzregion wie Basel – es gibt viele Grenzregionen, die das genau gleich sehen; Herr Marty und Frau Saudan haben es ausgeführt – lebt man seit Jahrzehnten auf engstem Raum zusammen. Die Frage ist: Was passiert, wenn die Schweiz Aussengrenze von Schengen bleibt? Darüber haben wir in der Frühjahrssession 2004 hier in diesem Rat debattiert, und wir haben es in der Region Basel im Frühling dieses Jahres erlebt. Sie erinnern sich: In Basel hatten wir riesige Verkehrsstaus bis in die City hinein. Süddeutschland hat sich bei der eigenen Regierung über die Kontrollen beklagt, weil der Umsatz im Detailhandel und in der Gastronomie dramatisch eingebrochen ist.

Kurz und gut: Schengen/Dublin enthält nicht nur Vorteile – das gebe ich zu. Aber unter dem Strich und aus der Sicht einer Grenzregion, die jeden Tag mit diesen verschiedenen Problemen leben muss und leben kann, sind die Abkommen ein grosser Gewinn, und ich meine – nachdem ich die Debatte hier verfolgt habe –, sie sind es nicht nur für die Grenzregionen, sondern für die ganze Schweiz.

Deshalb werde ich den Rückweisungsantrag Hofmann Hans selbstverständlich nicht unterstützen können.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Lassen Sie mich vorerst eine nicht ganz ernst gemeinte Vorbemerkung anbringen. Als Kanton mit dem längsten Teilstück der Schweizergrenze – auch das muss hier betont werden, nachdem alle auf ihre kleinen Grenzräume hingewiesen haben – wird Graubünden mit und ohne Schengen überleben. Wir werden Ihnen, wenn Sie Graubünden besuchen, unabhängig von Schengen einen sicheren Aufenthalt garantieren können.

Das Schengen-Dossier und das Freizügigkeitsabkommen sind die zentralen Punkte der Debatte, die wir heute und morgen führen. Wirtschaftlich – das muss hier betont werden – kommt dabei dem Freizügigkeitsabkommen die grössere Bedeutung zu. Dies deshalb, weil wir damit wichtige Rahmenbedingungen setzen, damit sich unsere Wirtschaft auf den EU-Märkten behaupten kann. Wir müssen deshalb bei den flankierenden Massnahmen diesem Aspekt grosse Bedeutung beimessen. Es ist entscheidend, dass dieses Freizügigkeitsabkommen genehmigt wird, wenn wir nicht negative Auswirkungen für den Werkplatz Schweiz auf den neuen Märkten in Europa erleben wollen.

Nun werden Schengen wie auch das Freizügigkeitsabkommen in der Öffentlichkeit sehr emotional diskutiert. Es ist unsere Aufgabe, die Diskussion auf eine sachliche Ebene zu führen. Ich teile die Auffassung von Kollegin Sommaruga; sie sagte, dass wir die Fragen pragmatisch und sachlich angehen sollten. Dies ist aber nicht möglich, wenn wir einer eingehenden Diskussion über offene Fragen – viele sind geklärt, jedoch nicht alle – ausweichen und wenn wir das ganze Paket in diesem Schnellzugstempo verabschieden.

Die Art und Weise, wie die Behandlung aufgegleist wurde, kann aus dieser Sicht keineswegs befriedigen. In einem bis zwei Monaten und in einem Ausnahmeverfahren parallel in beiden Räten soll das Geschäft durchgepackt werden.

Ich kann Herrn Stähelin durchaus folgen, wenn er sagt, dass die Kommissionen seriöse Arbeit geleistet haben. Aber ich muss Ihnen sagen, dass das Ganze für Nichtkommissionsmitglieder – zumindest teilweise – doch noch eine Black Box ist und auch bleiben wird. Mit diesem Vorgehen schüren wir Emotionen, und wir laufen Gefahr, am Schluss vor einem Scherbenhaufen zu stehen. Unverständlich ist der Zeitdruck vor allem deshalb, weil bei Schengen keine Dringlichkeit besteht; Schengen wird erst nach 2007 umgesetzt. Ich mache mir dabei keine Illusionen: Die Kommission muss sich ja für ein Schnellzugstempo entscheiden, weil ihr sonst fehlende Seriosität vorgeworfen wird; ich tue das nicht. Die Gegner des Schengener Abkommens werden sich über dieses Schnellzugstempo freuen; die Gegner des Freizügigkeitsabkommens freuen sich ebenfalls. Ich muss Ihnen sagen: Wir sind auf dem besten Weg, die Gegner des Freizügigkeitsabkommens und die Gegner des Schengener Abkommens zu einer unheiligen Allianz zu verschweissen, mit dem hohen Risiko, am Schluss beim Volk einen sehr schweren Stand zu haben. Ich mache mir enorme Sorgen, wenn wir im Zuge dieser Tätigkeit am Schluss das Freizügigkeitsabkommen nicht über die Bühne bringen, denn dadurch entstünde für den Arbeits- und Werkplatz Schweiz eine verheerende Situation. Ich habe Mühe mit dieser Paketlösung. Deshalb spreche ich mich dafür aus, dass wir hier eine Aufteilung vornehmen. Ich möchte auch den Bundesrat anfragen, ob bezüglich allfälliger Volksabstimmungen eine Aufteilung möglich wäre – das Freizügigkeitsabkommen im Frühjahr, Schengen im Herbst –, damit dem Volk klare Fragestellungen unterbreitet werden können.

Gestatten Sie mir noch eine Frage im Zusammenhang mit dem Tourismus. Der Bundesrat vertrat seit Jahren die Auffassung, dass die einseitige Anerkennung des Schengen-Visums aus Souveränitäts- und Sicherheitsgründen nicht infrage komme. Diese Beurteilung wurde im Zusammenhang mit Schengen fallen gelassen. Es stellen sich in diesem Zusammenhang einige Fragen, und ich bitte den Bundesrat, folgende drei Fragen konkret zu beantworten:

1. Warum hat der Bundesrat aufgrund seiner neuen Beurteilung die einseitige Anerkennung der Visa – zumindest für Gruppenreisen – nicht zusammen mit dem Schengen-Beschluss vorgesehen? Ich stehe unter dem Eindruck, dass hier abstimmungspolitische Gründe dazu führen, dass wieder eine wirtschaftspolitische Chance verpasst wird.

2. Ist es für den Tourismus zu verantworten, dass man ein weiteres Jahr warten muss, bis die Schengen-Visa anerkannt werden? Es ist nicht die bessere Lösung als Schengen – das möchte ich deutlich sagen –, aber es ist die bessere Lösung als der Ist-Zustand. Warum anerkennt der Bundesrat diese Visa nicht ab sofort? Es ist für mich unverständlich, vor allem deshalb, weil wir in der letzten Session 46 Millionen Franken beschlossen haben, um Tourismuswerbung zu betreiben. Auf der einen Seite bewerben wir die asiatischen Märkte, auf der anderen Seite schaffen wir nicht die notwendigen Rahmenbedingungen, damit diese Gäste auch zu uns kommen können.

3. Gehen wir vom schlimmsten Fall aus, dass Schengen in der Volksabstimmung abgelehnt wird: Bleibt der Bundesrat trotzdem bei der Auffassung, dass Touristenvisa keine Sicherheitsprobleme darstellen, und wäre er in diesem Fall bereit, eine einseitige Anerkennung der Schengen-Visa in Aussicht zu nehmen?

**Schiesser Fritz** (RL, GL): Ich erlaube mir, nach dieser ausführlichen Debatte noch drei Punkte aufzugreifen, die zum Teil schon diskutiert worden sind, die für mich aber eine besondere Bedeutung haben, und deshalb möchte ich sie noch einmal herausstreichen. Ich bitte auch jetzt schon den Bundesrat, entsprechend zu antworten. Sonst würde ich mir entgegen den Gepflogenheiten im Saale erlauben, nochmals nachzustossen, weil ich der Auffassung bin, dass in diesem Saal wir das letzte Wort haben und nicht der Bundesrat.

1. Frau Saudan hat gesagt, dass die Bedeutung des Vertrages Schengen/Dublin überbewertet werde. Ich teile ihre Auffassung. Innenpolitisch, meine ich aber, sei es anders; da wird aus diesem Vertrag Schengen/Dublin etwas anderes gemacht. Das Schicksal dieses Vertrages wird auf unsere zukünftige Europapolitik erhebliche Auswirkungen haben. Schengen/Dublin wird, was nie so gedacht war, zu einem eigentlichen Casus Belli in der Europapolitik werden, in der öffentlichen Diskussion und dann in einer allfälligen Abstimmung, die jetzt ja wahrscheinlich bevorsteht. Dabei geht es wohl längst nicht mehr um den Inhalt des Abkommens, sondern es geht um mehr. Es geht um die Frage, wie unsere zukünftige Europapolitik gestaltet werden soll. Es geht um die Frage, ob der bilaterale Weg in Zukunft noch besritten werden soll, besritten werden kann. Denn wenn Schengen/Dublin abgelehnt wird, wird ein Abkommen abgelehnt, das von der Schweiz gewünscht worden ist. Wie die Reaktion unserer europäischen Partner im Falle, dass weitere Verträge gewünscht werden sollten, wäre, das ist offen. Unter diesem Blickwinkel ist für mich die Frage, was mit Schengen/Dublin passiert, auch eine Frage, was mit unserer Europapolitik geschieht. Wir werden diese beiden Punkte nicht mehr voneinander lösen können, und wir werden wahrscheinlich noch intensiver darüber nachdenken müssen, wie unsere Europapolitik nach einem – wie auch immer gearteten – Entscheid über Schengen/Dublin aussehen wird.

2. Wir haben in diesem Rat kritische Voten zu Schengen/Dublin gehört, und wir haben ablehnende Voten zu Schengen/Dublin gehört. Kollege Carlo Schmid ist leider nicht hier, aber er hat seine Karten auf den Tisch gelegt. Er hat gesagt, er sei gegen dieses Abkommen, und hat damit eine klare Haltung eingenommen und bezüglich der Ausgangslage die Karten auf den Tisch gelegt. Er hat für sich eine Interessenabwägung vorgenommen. Er hat die Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen und hat die Waagschale, die auf der Seite des Neins liegt, als schwerer befunden. Er hat seine Haltung unter anderem damit begründet, dass mit Schengen/Dublin ein wesentlicher Souveränitätsverlust für unser Land verbunden sei, der ihm zu weit gehe. Damit hat er dieses Abkommen abgelehnt.

Mit diesem Abkommen mag durchaus ein Souveränitätsverlust verbunden sein, auch wenn ich die Diskussion über die Souveränität differenzierter gestalten möchte. Ich möchte nicht von einem verklärten Bild der Souveränität ausgehen, sondern man müsste die einzelnen Punkte werten und dieses Bild etwas gründlicher ausleuchten.

3. Was ich jetzt sage, gilt für Schengen/Dublin, aber noch viel mehr für das Abkommen über die Erweiterung der Personenfreizügigkeit: Wir sind verletzlich, verletzlicher, als wir es wahrhaben wollen; Frau Sommaruga hat darauf hingewiesen. Ich habe mich bei den Vorbereitungsarbeiten an die dringliche Interpellation Büttiker erinnert, als es in diesem Rat um Massnahmen gegen die EU-Zollpolitik ging; das war im Frühjahr dieses Jahres. Es war eine dringliche Interpellation. Sie wissen, die EU hat damals Zölle auf Reexporten eingeführt. Wir haben eine lange Diskussion geführt; ich könnte aus dieser Diskussion zitieren, die Voten waren durchwegs sehr kritisch. Man sah sich in einer Position der relativen Stärke, weil man davon ausging, dass man rechtliche Instrumente in der Hand habe, um gegen diese Zölle auf Reexporten vorzugehen. Es ist nachher auch so gekommen. Man hat dieses Problem gelöst, unter anderem unter Berufung auf diese rechtliche Absicherung, die man in früheren Zeiten eingegangen war. Wir hatten eine rechtliche Handhabe.

Auf die entscheidende Frage im Zusammenhang mit Schengen/Dublin und insbesondere dann auch bei der Personenfreizügigkeit habe ich aber bis jetzt noch nicht die Antwort bekommen, die ich gerne hätte. Diese Antwort ist nicht von den Befürwortern eines solchen Abkommens zu geben, sondern von denjenigen, die den Vertrag ablehnen. Ich möchte von Ihnen und insbesondere auch vom Bundesrat wissen: Was ist vorzukehren, wenn vonseiten der Europäischen Union die Schweiz mit demjenigen Instrumentarium behandelt wird, das für die EU-Aussengrenzen gilt? Das ist für mich die entscheidende Frage. Ich möchte auch wissen, wie hoch dieses Risiko eingestuft wird. Was es bedeutet, wenn auch nur ansatzweise dieses Instrumentarium zum Zug kommt, haben wir gehört; Frau Fetzi und Herr Marty haben es eindrücklich geschildert. Während 90 Minuten hat man im Tessin offenbar dieses Instrumentarium angewendet. Wie gross ist dieses Risiko bei einem Nein zum Vertrag Schengen/Dublin, und was gedenkt der Bundesrat in einem solchen Fall zu tun?

Ich bin schon etwas erstaunt darüber, mit welcher Selbstverständlichkeit man offenbar davon ausgeht, dass sich in einem solchen Fall am heutigen Zustand nicht sehr viel ändern wird, weil wir eben die Schweiz sind und damit etwas anderes als die Länder im Osten, die auch eine EU-Aussengrenze bilden. Herr Stähelin hat darauf hingewiesen, dass unser nördlicher Nachbar dasjenige Land ist, das wahrscheinlich am meisten Interesse daran hat, dass eben die Grenze zwischen Polen und Weissrussland oder zwischen Polen und der Ukraine zur wirklichen EU-Aussengrenze wird. Es wird sich fragen, ob die neuen EU-Mitgliedsländer eine unterschiedliche Behandlung in Bezug auf EU-Aussengrenzen akzeptieren werden. Ich hatte als Ratspräsident in der letzten Zeit das Vergnügen, zwei Botschafter aus massgeblichen EU-Ländern zu empfangen. Ich habe ihnen jedes Mal die gleiche Frage gestellt, und die Antwort war jedes Mal dieselbe.

Ich kann die Verantwortung für ein Nein nicht übernehmen, abgesehen davon, dass ich überzeugt bin, dass die Waagschale auf die andere Seite geht, als sie bei Herrn Schmid gegangen ist. Ich bin für diesen Vertrag, und ich möchte in der weiteren Diskussion geklärt haben, wie gross das Risiko ist, dass wir von entsprechenden Massnahmen vonseiten der EU betroffen werden, und was für diesen Fall vorzukehren wäre. Wenn wir nämlich diesen Vertrag ablehnen, haben wir nicht dieselben rechtlichen Instrumente zur Hand, wie wir sie bei den Zöllen auf Reexporten hatten.

Herr Bundesrat, ich bitte Sie, auf diese klar gestellten Fragen entsprechend zu antworten.

**Hofmann Hans** (V, ZH): Sie gestatten, dass ich mich als Antragsteller nochmals kurz äussere. Ich muss schon sagen, ich bin völlig erstaunt darüber, welche Unruhe mein harmloser Rückweisungsantrag vor allem bei den Kommissionsmitgliedern ausgelöst hat. Heute Morgen haben sich fast alle Kommissionsmitglieder dazu geäussert. Man könnte schon fast wieder misstrauisch werden nach dieser Reaktion – aber ich werde es nicht.

Ich habe ja mit meinem Rückweisungsantrag zwei Fragen aufgeworfen. Die eine Frage war: Führt das Abkommen letztlich nicht zwangsläufig in eine Zollunion mit der EU? Diese Frage ist nicht von der Hand zu weisen. Man sagt, dies habe nichts damit zu tun, aber ich gehe davon aus, dass der Bundesrat sich solche Fragen gestellt hat. Die heutigen Grenzeinrichtungen, bei denen man im Schrittempo im Zickzack durchfahren muss, müssen zurückgebaut werden, damit die freie Durchfahrt möglich ist. Ich kann mir nicht vorstellen, wie man dann an der Grenze die Leute noch im Schrittempo durchfahren lassen und jeden Dritten fragen kann, ob er etwas zu verzollen habe; das gibt wieder Rückstau. Das würde die EU wahrscheinlich nicht tolerieren. Man muss dann im rückwärtigen Raum auch solche Kontrollen machen, was ja auch vorgesehen ist. Ich habe gefragt, ob das bei den Zolleinnahmen zu Verlusten führt und was eine Zollunion letztlich für Konsequenzen hat, insbesondere für



unsere Wirtschaft. Ich denke, solche Fragen darf man sich im Hinblick auf dieses Abkommen stellen.

Die zweite Frage – zu den Schleierfahndungen – war, wie denn solche Schleierfahndungen, also Grenzkontrollen weiter hinten, im rückwärtigen Raum, möglich sind. Sie sind dort problemlos machbar, wo die Grenze links und rechts kilometerlang über die grüne Wiese führt und es nur eine Strasse hat. Aber in Basel oder in Genf, wo die Grenze praktisch in die Stadt hineinführt – wie sind da rückwärtige Kontrollen, solche Schleierfahndungen, noch möglich? Diese Frage wurde nicht beantwortet. Ich weiss warum: weil Schleierfahndungen in diesen städtischen Gebieten einfach nicht möglich sind. Dazu sollte man stehen und sagen: Bei städtischen Grenzübergängen ist eine Schleierfahndung nicht möglich, das ist ein Sicherheitsverlust. Dann kann man dies in die Waagschale werfen. Es gibt ja auch Vorteile, einen Sicherheitsgewinn. Dann soll man auch die Sicherheitsverluste auf die Waagschale legen können.

Das waren die Fragen; sie sind nur teilweise beantwortet worden.

Ich habe nie gesagt, die Kommission habe keine seriöse Arbeit geleistet. Ich habe mich eigentlich über meinen persönlichen Zeitdruck beklagt, dies innert 14 Tagen mit all den Terminen, die es sonst noch gibt, tun zu müssen. Aber ich bin offenbar der Einzige, dem es in den 14 Tagen nicht gelungen ist, dieses Buch gründlich zu studieren und all die offenen Fragen, die ich persönlich noch habe, abzuklären und Rückfragen zu stellen. Das ist mir leider nicht möglich gewesen. Wenn ich diesbezüglich der Einzige bin, nehme ich das zur Kenntnis.

Aber ich habe schon etwas das Gefühl, dass sich auch in unserem Rat einiges ändert. Wir sind ja sonst die *Chambre de Réflexion*, und ich war als Nichtjurist immer beeindruckt, wie seriös in unseren Kommissionen Gesetzgebungsarbeit geleistet wird und die Dinge hinterfragt werden. Ich war in der letzten Legislatur Mitglied der WAK und war bei vielen wichtigen Gesetzgebungen mit dabei. Ein anderes Beispiel ist die UREK, wo wir – als Zweitrat! – sicher schon zehn Sitzungen zur Revision des RTVG abgehalten haben, weil der Ständerat und die Kommission das Ganze nochmals gründlich prüfen und hinterfragen.

Ich bin überzeugt: Wenn dieses Gesetzeswerk, das hier vorliegt, ein rein innerstaatliches Gesetz wäre, würde die Kommission vermutlich noch ein Jahr daran arbeiten. Aber ich werde den Verdacht nicht los, dass zweierlei Massstäbe herrschen: Sobald etwas mit der EU zu tun hat, muss man immer sofort handeln. Frau Bundesrätin Calmy-Rey hat gestern die Arbeit des Kommissionspräsidenten und der Kommission verdankt und dabei ganz besonders auf die speditiv, zügige Behandlung dieses Geschäftes hingewiesen. Das muss ich schon auch sagen.

Es hat mich erstaunt – ich war damals noch Regierungsrat –, wie man 1992 im Zusammenhang mit dem EWR in diesem Parlament in einem halben Jahr 40 Gesetze ändern konnte. Wenn ich daran denke, wie sonst bei uns die Gesetzesmaschinerie eine langwierige, aber eben auch gründliche Angelegenheit ist, die Rechtssicherheit schafft, entsteht für deshalb mich der Eindruck, dass zwei Massstäbe herrschen. Ich bin überzeugt, dass ein ordentliches parlamentarisches Verfahren – gerade im Hinblick auf ein kommendes Referendum – Misstrauen zerstreuen und Vertrauen schaffen könnte.

Kollege Schiesser hat jetzt noch einige Fragen aufgeworfen. Nur schon das, was er gesagt hat, würde es rechtfertigen, meinem Rückweisungsantrag zuzustimmen. Deshalb halte ich an meinem Antrag fest.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Die Vorteile, die man sich von der Assoziation an Schengen/Dublin für die Zukunft verspricht, haben den Bundesrat damals bewogen, diesen Vertrag anzustreben und ihn dann auch abzuschliessen. Diese Vorteile wurden durch den Kommissionssprecher, Herrn Stähelin, dargelegt und decken sich mit den Gründen und den Argumenten des Bundesrates; ich werde sie hier nicht wiederholen. Diese Vorteile sind der Grund, warum man die-

ses Abkommen angestrebt und abgeschlossen hat. Ich möchte mich auf ein paar Kernpunkte dieses Abkommens konzentrieren und dann vor allem die sehr zahlreichen Fragen beantworten:

1. Zum Wesen von Schengen: Schengen hat man nicht geschaffen, um die Sicherheit zu erhöhen, sondern um die Reisefreiheit zu gewährleisten. Herr Marty sagte es ähnlich; er sagte: Wir wollen frei verkehren. Das ist der Sinn von Schengen. Ich sage das aus folgendem Grund: Wir haben die Sicherheit im Land zu gewährleisten; wenn man sagen würde, wir würden hier einen Vertrag unterschreiben, der das bezwecke, würde niemand mehr etwas machen, in der Meinung, wir hätten ja einen Vertrag. Davor warne ich. Ich werde bei den Sicherheitsfragen darauf zu sprechen kommen, was wir in Zukunft zu tun gedenken.

Es geht also darum, Reisefreiheit zu gewährleisten; darum ist auch im Abkommen von Schengen statuiert, dass jeder die Landesgrenze ohne Kontrollen überschreiten kann. Das ist das Wesen von Schengen: die Reisefreiheit zu erleichtern und keine Hindernisse zu schaffen. Das gibt dann die Ausweitung des Raumes; die Grenzkontrollen sind ja aus Sicherheitsgründen gemacht worden.

Wie haben wir es mit der justiziellen, wie haben wir es mit der polizeilichen Zusammenarbeit, um dann die Sicherheit zu gewährleisten? Jeder Staat, der bei Schengen mitmacht, hatte sich diese Frage ernsthaft zu stellen, und jeder Staat hat sie auch etwas anders gelöst – aber er musste eine neue Lösung treffen, und das wird auch für die Schweiz so sein.

Das ist die Grundfrage, die immer wieder aufgetaucht ist: Wir haben die Freiheit bei der Grenzüberschreitung, wir haben die Personenfreiheit im Reiseverkehr, die Reisefreiheit, und auf der anderen Seite steht die Sorge, wie wir die Sicherheit trotzdem gewährleisten können. Es wurde auch die Frage gestellt: Wie können wir die Sicherheit in Bezug auf die 100 000 Leute, die an der Grenze zurückgewiesen werden, oder auf die 34 000 Leute, die man der Polizei übergeben hat, oder auf die aufgegriffenen Illegalen weiterhin gewährleisten? Diese Frage steht im Mittelpunkt. Ich werde die Fragen etwas zusammenfassen und bitte Sie um Verständnis dafür.

Eine der Einrichtungen, die man für diesen Zweck geschaffen hat, geht darauf zurück, dass man sagt: Wir sollten Informationen haben. Für die Sicherheit sind Informationen – also ein Fahndungssystem – wertvoll. Das ist das Schengener Informationssystem (SIS). Das SIS gibt es heute schon, aber es soll wesentlich ausgebaut werden. Man rechnet damit, dass es etwa 2007, 2008 so weit ist. Wir werden erst dann, wenn wir beitreten, in dieses neue System eintreten, und darum wird auch die Inkraftsetzung erst auf diesen Zeitpunkt erfolgen können.

2. Bei Dublin ist das sogenannte Eurodac-System vorgesehen. Das ist auch eine Datenbank. Sie soll gewährleisten, dass Illegale, die sich in einem Land des Schengen-Raumes aufhalten und vorher schon in einem anderen Land des Schengen-Raumes waren, dorthin zurückgeführt werden können, wenn man nachweisen kann, dass sie vorher schon dort waren. Denn wenn ein Staat keine Personenkontrollen durchführt, Illegale einreisen und dann einfach weiterziehen lässt, dann hätte der andere Staat die Illegalen. Man sagte, das gehe nicht, und wollte das verhindern. Darum hat man ein Rückweisungssystem geschaffen. Wenn ein Staat Illegale bei sich hatte, dann ist er auch dafür verantwortlich, und wenn sie in einem anderen Staat auftauchen, müssen sie wieder zurückgehen. Aber man muss den Beweis erbringen, dass sie vorher dort waren. Relativ einfach kann man diesen Beweis im Asylbereich erbringen, weil im Asylbereich ja die Fingerabdrücke genommen werden. Man kann sie in diesem Eurodac-System speichern, und dann weiss man, wer in welchem Staat ein Asylgesuch gestellt hat. Dann kann man die Betreffenden in den Erstgesuchsstaat zurückweisen. Das dürfte ein Vorteil sein – vor allem, wenn es funktioniert. Ich werde noch darauf zurückkommen.

Dann geht es um die Anerkennung des Schengen-Visums; ich werde auch diese Detailfragen behandeln. Ein weiteres



Problem ist: Wie sieht eigentlich die Zukunft aus? Was übernehmen wir heute, und was müssen wir in Zukunft übernehmen? Herr Schiesser, ich werde auf diese Frage eingehen, wenn ich Ihre zweite Frage, jene nach dem Souveränitätsverzicht, beantwortet habe.

Es ist klar: Wir übernehmen in der Zukunft in den vom Schengen-Vertrag betroffenen Bereichen, also vor allem im polizeilichen, im Justiz- und im Sicherheitsbereich, den Schengen-Acquis. Wir haben dabei ein Mitwirkungsrecht, obwohl wir nur assoziiert sind. Wir können also mitsprechen und mitbeeinflussen, aber wir haben natürlich kein Stimmrecht.

Die Verhandlungen haben dazu geführt, dass man hier auch einen Modus gemacht hat: Wie ist es, wenn ihr nicht einverstanden seid, geht es wieder zurück usw.? Es wurde hier also ein Verhandlungsablauf geschaffen. Für referendumspflichtige Erlasse wurden uns zwei Jahre gewährt, um die nötigen Vorkehrungen zu treffen. Aber am Schluss bleibt natürlich die Tatsache, dass es eine Vertragswidrigkeit ist, wenn wir eine Änderung nicht übernehmen und die Schengen-Staaten nicht einverstanden sind, und dass dann der Vertrag dahinfallen kann. Das ist die Situation, vor der wir stehen.

Eine Ausnahme ist in den Verhandlungen gemacht worden: für den Fall der Regelung der direkten Steuer. Hier haben wir ein sogenanntes Opting-out. Selbst wenn die Schengen-Staaten einstimmig sagen würden, jetzt gelte bei der direkten Steuer die doppelte Strafbarkeit nicht mehr – diese Gefahr würde noch bestehen, nicht wahr? –, dann müsste die Schweiz das nicht übernehmen. Das ist separat so ausgehandelt worden. Das gilt aber nur für diesen Bereich. Für die anderen Fälle haben wir kein solches Opting-out.

Nun zu den einzelnen Fragen, zunächst zur Gewährleistung der Sicherheit. Zuerst ist immer gefragt worden, ob es ein Sicherheitsgewinn sei oder nicht. Wir befinden uns hier im Bereich der Prognosen. Wir haben heute ein Sicherheitssystem, das die Sicherheit gewährleistet, und die Frage lautet: Bedeutet ein anderes System einen Gewinn oder einen Verlust? Ich würde über diese Prognosen nicht zu lange streiten; der Bundesrat ist der Meinung, es sei ein Gewinn, andere sind der Meinung, es sei ein Verlust. Das ist auch nicht neu. Im Bereich der Wirtschaft hören Sie das bei jeder Fusion: Wenn Sie etwas zusammenlegen, ist das für die einen ein Gewinn und für die anderen der Untergang der Firma. Wenn Sie ehrlich sind, ist auch schon beides eingetroffen. Wir müssten also die Frage bescheidener stellen, und darauf lege ich Wert; es geht nämlich um die Sicherheit, und damit ist nicht zu spassen.

Können wir mit Schengen die Sicherheit gewährleisten – und, wenn ja, wie? Das ist die wesentliche Frage, die wir uns zu stellen haben. In der Schweiz liegt die Sicherheit – wie es so schön heisst – bei den Kantonen, in Zusammenarbeit mit dem Bund. Es liegt also schon eine gewisse Gefahr darin, wenn zwei für das Gleiche zuständig sind. Heute haben wir das Konzept der Kontrolle und der Ausweispflicht an der Grenze, durchgeführt durch den Bund, konkret durch das Grenzwachtkorps. Dafür ist der Bund verantwortlich, und er bezahlt es auch. Dann haben wir im Innern die Hoheit der Kantone; sie sind für die Sicherheit zuständig. Etwas einfacher ausgedrückt: Heute haben wir eine Kontrolle an der Grenze und damit eine relativ grosse Kontrollfreiheit im Innern.

Jetzt wird das geändert: Wir haben dann Freiheit an der Grenze, aber das ruft natürlich nach einer vermehrten Kontrolle im Innern. Das gilt für alle Schengen-Staaten. Das wissen Sie: Wenn Sie in Schengen-Staaten reisen, werden Sie relativ oft im Land drin für Kontrollen angehalten. Das ist der Grund dieses neuen Systems. An der Grenze sind verdachtsunabhängige Personenkontrollen in Zukunft nicht mehr möglich. Es braucht an der Grenze auch niemand einen Ausweis, weil er auch nicht kontrolliert werden darf.

Wie sieht es in der Zukunft aus? Es sind zuvor ja Fragen gestellt worden, die ich Ihnen jetzt beantworten möchte.

Zunächst einmal sind die Kantone weiterhin zuständig für die Sicherheit im polizeilichen Bereich. Das ist auch heute

so geregelt, und wir tasten das nicht an. Denjenigen, die sagen – ich habe das in den letzten Diskussionen gehört, und zwar von massgeblichen Leuten –, das grösste Sicherheitsrisiko in der Schweiz sei die kantonale Polizeihöhe, möchte ich Folgendes sagen: Ich möchte davor warnen, die Vorteile dieses Systems zu verniedlichen. Es hat nämlich auch den Vorteil der Bodennähe und der Nähe zum Ort des Geschehens; das hat bei aller Schwärmerei für internationale Datensysteme eine ganz grosse Bedeutung. Ich habe doch bei diesem kleinen Fall, den wir jetzt erlebt haben und der in der Presse gewesen ist, dem Fall Achraf – ob die betreffende Person Achraf heisst, weiss man ja nicht, denn sie hat schon dreimal den Namen geändert, aber das ist jetzt der «Arbeitstitel» –, den Vorteil dieses Systems kennen gelernt. Die Kontrolltätigkeit kleiner Polizeibeamten an Ort und Stelle und ein vernünftiges Handeln der beteiligten unteren Instanzen haben zu einem Fahndungserfolg geführt, der anderen europäischen Staaten – und Achraf war in vielen – mit allen Informationssystemen nicht geglückt ist. Wir können das eine nicht durch das andere ersetzen, sondern wir brauchen beides.

Ein Pfeiler der künftigen Sicherheitspolitik muss die Polizeihöhe der Kantone sein; die Polizeiarbeit muss aber intensiver werden, weil die Grenzkontrollen wegfallen. Als weiterer Pfeiler soll deshalb den Kantonen auch das Grenzwachtkorps, und zwar nur der Teil, welcher sich mit der Personenkontrolle befasst, unterstellt werden; es ist also keine Kooperation.

Wir haben ein ganzes Jahr gebraucht, bis das geglückt ist. Man kann schon sagen, dass die miteinander etwas machen können. Aber wenn Sie keine klare Zuteilung der Verantwortung für die Sicherheit im betreffenden geografischen Raum haben, dann macht entweder niemand etwas, oder beide machen etwas. Das heisst schlussendlich noch: Sie erschiessen sich gegenseitig. Das ist ja alles schon vorgekommen. Alle 26 Kantone haben diesem System zugestimmt, jetzt auch das Grenzwachtkorps. Aber das Grenzwachtkorps kann dem Polizeikorps nicht so unterstellt werden, dass es darin aufgeht. Warum nicht? Weil das Grenzwachtkorps eine Einheit bleiben muss für den Fall, dass es abgezogen wird, um die Grenzen zu kontrollieren oder zu schliessen. Denn auch der Schengen-Vertrag sieht vor, dass der Staat in einer ausserordentlichen Gefährdungssituation das Recht hat, die Grenzen zu kontrollieren oder zu schliessen. Sie sehen, die Schengen-Staaten machen das noch relativ oft. Bei Fussballspielen, Prinzenhochzeiten und Attentaten werden die Grenzen unverzüglich geschlossen. Sie müssen dann die Leute beieinander haben. Deshalb ist die Unterstellung so zu machen, dass beides eben möglich ist. Das geschieht – so haben wir uns geeinigt – mit Verträgen, die die einzelnen Kantone mit dem Grenzwachtkorps abschliessen. Das Grenzwachtkorps übernimmt unter der Führung der Kantone Sicherheitsaufgaben, wenn es nicht die Grenze kontrollieren und schliessen muss, und es kann dann wieder eingegliedert werden.

Das ist seit dem 27. Oktober 2004 genehmigt; Sie sehen also, es ist noch relativ jung, und es hat ein Jahr gedauert, bis wir hier Einigkeit erzielt haben. Da hat es nicht nur sicherheitspolitische Diskussionen gegeben; unausgesprochen ging es um gewerkschaftliche Anliegen und Fragen betreffend Arbeitszeiten, Lohn, Eingliederung, Uniformen usw. Diese Fragen sind jetzt geklärt. Noch nicht geklärt ist, wie viele Leute das dann sind. Aus den Jahresberichten ging hervor, dass das Verhältnis zwischen Waren- und Personenkontrollen 40 zu 60 Prozent lautet. Heute stellt sich das Grenzwachtkorps auf den Standpunkt, die Personenkontrollen machten nur 10 Prozent aus; das würde 200 Leuten entsprechen. Das gibt also noch weitere Diskussionen mit den Kantonen. Es kommt dazu, dass die Kantone mindestens bis vor einem Jahr über Unterbestände bei der Polizei geklagt haben, und jetzt kommen die Sorgen wegen der Kosten für die Aufstockung usw. Diese Fragen sind noch nicht geklärt.

Die Kantone sind auch noch nicht so weit, dass sie wissen, wie sie dieses Kontrollsystem durchführen wollen. Wenn die

Kantone die Hoheit haben, hat der Bund vorläufig kein Interesse zu sagen, er bestimme, wie die Kontrollen durchgeführt werden müssten. Das wäre wieder ein Eingriff in die Polizeihochheit. Die Kantone werden es also nach ihrem System machen; das wird vermutlich im Kanton Basel-Stadt anders aussehen als im Kanton Graubünden, es muss ja der Situation entsprechend sein. Aber es muss gemacht sein, denn wenn es ein oder zwei Kantone nicht tun, haben Sie dann «Einfallschneisen», und wir haben kein Rücküberführungssystem wie die Schengen-Staaten. Da müssen wir den Finger draufhalten. Ich glaube aber, das Problem ist erkannt worden.

Es ist gesagt worden, wir hätten Zeit. Es ist richtig, bis zum Inkrafttreten haben wir Zeit. Vor 2007 werden wir das nicht tun, und ich hoffe, dass wir die Lösung finden. Wenn ich «wir» sage, meine ich die Kantone – und jetzt muss ich wieder auf die Bundesverfassung zurückgehen – in Zusammenarbeit mit dem Bund. Aber es ist natürlich eine kantonale Angelegenheit, dass dies getan wird. Dazu haben wir – das ist das interne System – das Schengener Informationssystem, das uns hoffentlich dann die notwendigen Unterlagen und die notwendigen Angaben über die Kriminalfälle liefert. Es ist ein Fahndungssystem, aber es wird jetzt noch ausgebaut. Wir haben es auch noch zu bestücken. Es ist gefragt worden, wer das bestückt, der Bund oder die Kantone. Wer zahlt das, wenn die Kantone das liefern müssen, nicht wahr, Herr Bürgi? Es ist vorgesehen, dass der Bund das bestückt, die Kantone aber die Informationen liefern müssen; es ist nicht anders möglich.

Der dritte Pfeiler sind die polizeilichen bilateralen Verträge. Ob wir nach Schengen gehen oder nicht, ob wir das unterzeichnen oder nicht: Diese Verträge sind auszubauen, und ich muss Ihnen sagen, es besteht zum Glück auch von den Nachbarstaaten aus – und nicht nur von ihnen: Vertreter Dänemarks waren kürzlich bei mir, dieses Land grenzt ja nicht an unseres – das Bedürfnis, bilaterale Verträge mit uns abzuschliessen. Das ist nun von allergrösster Bedeutung, weil wir im Grenzbereich – sage ich jetzt mal – natürlich besondere vertragliche Regelungen haben müssen. Wir haben heute sehr gute Verträge mit Deutschland; mit Österreich funktionieren sie hervorragend. Mit Frankreich, das hat Frau Saudan angesprochen, konnten wir bis jetzt leider nicht vereinbaren, dass man beidseits der Grenze die Strafverfolgung fortsetzen kann. Das bewegt sich jetzt aber, wie Sie heute richtig gelesen haben. Mit Italien ist es auf dem Papier hervorragend; wir müssen noch schauen, dass es in der Praxis noch besser geht, aber wir haben eine sehr gute Stelle in Chiasso. Wir haben auch eine Aussenstelle.

Sie sehen also, dass das ausgebaut werden muss, und das ist auch nach Schengen möglich. Schengen verbietet die bilaterale polizeiliche Zusammenarbeit nicht. Dieser Drang der ausländischen Staaten zu diesen Verträgen wird auch durch eine gewisse Angst gefördert, dass der Schutz der Ostgrenze nicht funktioniert, sodass man sich da ein bisschen mehr zusammenschliessen sollte. Das kommt uns jetzt sehr gelegen.

Nun, es ist gefragt worden: Wie weit seid ihr in der Vorbereitung? Die Motion der FDP-Fraktion vom Juni dieses Jahres wurde ja angenommen. Sie haben den Bericht bekommen, dass wir mit den Kantonen schon einig sind. Die Arbeit ist jetzt weiter gediehen, aber die Details und die Kosten liegen noch nicht vor. Wir werden Sie selbstverständlich periodisch orientieren.

Es ist die Frage gestellt worden, ob uns denn der Widerstand der EU-Kommission gegen die Schleierfahndung bekannt gewesen sei und was davon zu halten sei. Er war bekannt. Er ist auch deshalb relativ stark, weil es gewisse Länder gibt, die einfach etwa fünf Kilometer hinter der Grenze ein Kontrollpunktsystem eingerichtet haben, sodass es dann wieder wie eine Grenze war. Die EU-Kommission hat gesagt, es sei natürlich nicht der Zweck der Übung, dass man einfach die Grenzkontrollen «nach hinten» verschiebe, und hat sich dagegen gewehrt und jetzt auch ein neues Konzept vorgelegt. Das ist sehr umstritten. Sie müssen sich für die Zukunft im Klaren sein: Wenn die Staaten eine solche

Regelung für Schengen einstimmig beschliessen – wir können aber mitwirken –, dann haben wir sie zu übernehmen. Aber es ist nicht anzunehmen, dass sie jetzt einen einstimmigen Beschluss gegen die innerstaatliche Kontrolle fällen können. Es gibt ja nicht nur den Aspekt, was man machen kann, sondern auch die Frage, welches Interesse man hat, nicht wahr? Wir halten diese Gefahr nicht für sehr gross.

Ich komme zur Visumfrage, die ist ja auch sehr in den Mittelpunkt gestellt worden. Zuerst zur heutigen Praxis: Wir anerkennen die Visa, wenn es wirtschaftlich, touristisch, aber auch vom Sicherheitsrisiko und natürlich auch von der Migration her möglich ist. Was würde sich heute ändern, wenn wir Schengen beitreten? Wir hätten bezüglich der Bürger gewisser Staaten die Visumpflicht zu übernehmen, für die wir heute Visumfreiheit haben. Es gibt eine Reihe von Staaten, für die wir eine solche Visumfreiheit haben, aber der Schengen-Raum nicht. Das müssten wir übernehmen. Dazu sind wir verpflichtet, weil wir dann bezüglich der Visumpolitik keine Freiheit mehr haben. Es muss dann einheitlich sein. Zu den betroffenen Staaten gehören Südafrika, Surinam, Jamaika, alle ehemals von Grossbritannien abhängigen Gebiete, für deren Bürger die Schweiz in den Sechzigerjahren die Visumfreiheit gemäss dem Abkommen mit Grossbritannien beibehalten hat. Ich möchte sie nicht alle aufzählen, es sind dreizehn, und die meisten würden die Namen vielleicht zum ersten Mal hören: Antigua und Barbuda, St. Kitts und Nevis, Kiribati usw. Ich weiss nicht, ob Sie die alle kennen. Diese Visumfreiheit würde also wegfallen.

Einzig die Bolivianer sind – anders als in der Schweiz – im Schengen-Raum von der Visumpflicht befreit; wir haben dort die Visumpflicht. Die Bolivianer müssten wir also von der Visumpflicht befreien. Das ist die Situation. Bezüglich der anderen Länder ändert sich für uns nichts, da haben wir die gleichen Bestimmungen.

Die Frage ist: Sollen wir das Schengen-Visum anerkennen? Das könnten wir heute tun. Wir haben es bis heute – aus Sicherheits- und Migrationsgründen – nicht für alle Staaten getan. Ich erinnere daran: In Diskussion ist heute Indien; China ist ein weiteres Problem. Man hat das bis jetzt so beurteilt. Jetzt sind wir daran, das neu zu prüfen. Denn wenn wir Schengen beitreten, müssen wir das auch anerkennen. Der einzige Unterschied ist natürlich der: Wenn wir beim SIS dabei sind, dann sind die Einreisesperren natürlich im SIS, andere Staaten könnten sie sehen und würden dann unter Berücksichtigung unserer Einreisesperre vielleicht kein solches Besuchervisum ausstellen; gleich verhält es sich mit den Landesverweisungen. Aber wir prüfen das. Es ist gefragt worden, ob man das nicht ändern solle. Wir sind daran, das jetzt zu prüfen. Ich sehe das ein: Wenn das eine Notwendigkeit ist und kein Risiko für die Sicherheit und in der Migrationsfrage bedeutet, dann werden wir das beantragen. Aber im Migrationsbereich ist China natürlich nicht unproblematisch. Sie müssen sehen, wenn jemand ein Visum für drei Monate hat und das vor der Ausreise abläuft, ist die Person im Land. Sie kennen dann die Schwierigkeiten. Dann hat die Person kein Visum mehr und ist illegal da. Wir prüfen das, und wir werden es tun; wenn der Bundesrat dem zustimmt, werden wir die Visumpflicht bezüglich des einen oder anderen Staates aufheben.

Die Frage bezüglich Schliessung der Grenze ist gestellt worden: Man wolle jetzt endlich mal wissen, was damals in Berlin eigentlich gesprochen worden sei, als die Grenze während einiger Zeit geschlossen war. Ich kann Ihnen nur sagen, dass alle deutschen Minister, insbesondere auch der Bundeskanzler, hier gesagt haben, es sei ein Unglücksfall passiert; es sei ein relativ weit unten angesiedelter Entscheidungsträger gewesen, der diesen Entscheid gefällt habe. Darum haben sie dies auch wieder aufgehoben – übrigens auch aus eigenen Interessen.

Die Frage ist: Wer bezahlt? Wir können diese Frage noch nicht beantworten. Grundsätzlich haben bei der Sicherheit die Kantone zu zahlen. Wer die Hoheit hat, bezahlt; wer zahlt, befiehlt; wer befiehlt, zahlt. Die Frage wird dann bezüglich der Bestände des Grenzwachtkorps wieder gestellt werden.



Zur Frage nach dem Armee-Einsatz: Es ist richtig, dass heute das Festungswachtkorps hilft, den Schutz der Grenze in Unterstützung des Grenzwachtkorps zu gewährleisten. Diese Frage ist aber noch nicht geregelt. Sie ist noch offen. Sicher brauchen wir die Armee, wenn wir die Grenze wieder kontrollieren und zumachen; dann braucht es sie wieder. Wie es mit dem übrigen Einsatz steht, das ist alles noch in Diskussion, das müssen Sie begreifen. Ich möchte mich hier nicht festlegen. Das kann auch der Bund alleine nicht tun. Das kann auch nicht das VBS tun, und das kann auch das Grenzwachtkorps nicht alleine tun, sondern hier sind die Kantone entscheidend.

Zur Problematik von Dublin: Wenn Dublin funktioniert, erfüllt das natürlich die Forderung nach einem Drittstaatenabkommen, wie wir das ja eigentlich möchten, wonach Personen, die schon in einem anderen Staat waren – illegal oder als Asylsuchende –, an diesen Staat zurückgegeben werden können. Das wird eine Verbesserung bringen. Ich warne aber davor, zu meinen, das löse das Asylproblem. Gerade wenn wir an Dublin angeschlossen sind, brauchen wir ein restriktives Asylwesen, weil diejenigen Staaten, welche ein zu larges System haben, relativ viele Erstgesuche haben werden. Diese Staaten werden auch wieder viele zurücknehmen müssen. Es zeigt sich auch bereits in einer ersten Zeit, dass Staaten mit einer restriktiven Politik wie Dänemark, Deutschland und Holland wesentlich weniger zurücknehmen als die anderen. Das dispensiert uns wie in der Sicherheit also nicht davon, eine eigene Politik zu betreiben. Da habe ich gewisse Bedenken, weil ich in der Bundesverwaltung festgestellt habe, dass die einen nach Dublin geschrien haben, damit man nichts machen müsse, und die anderen nach Schengen geschrien haben, weil man da nichts tun müsse – aber dem ist nicht so! Wir müssen selber eine Leistung erbringen.

Nun zum Antrag Hofmann Hans auf Rückweisung an die Kommission – die Frage ist ja auch mir gestellt worden –: Der Bundesrat war der Meinung, man sollte über diese Verträge zusammen beschliessen. Rechtlich sind es zwar klar Einzelverträge. Man kann nicht ein Referendum gegen alle zusammen ergreifen, weil sie nicht zusammengehören. Es ist auch nicht so, dass alle hinfällig würden, wenn das Referendum gegen einen einzelnen Vertrag zustande käme; das ist der Unterschied zu den Bilateralen I, die wir gehabt haben. Aber inhaltlich oder im Geist der Angelegenheit gehören die Verträge zusammen; darum hat der Bundesrat auch gesagt, man sollte sie miteinander behandeln. Man hat dann mit dem Ratsbüro gesprochen, und dieses hat dezidiert die Meinung vertreten, die Vorlagen seien zu trennen. Auch die Kommission hat diese Meinung vertreten. Es ist also Ihr Entscheid, das zu tun.

Herr Brändli, die Frage nach der Möglichkeit, das Visum allenfalls vorzeitig einzuführen, habe ich beantwortet; hier kann ich Ihnen keine Zusage machen ausser die, dass ich die Frage prüfen werde.

Herr Schiesser, Sie stellen die Gretchenfrage, und wenn ich sie nicht richtig beantworte, werden Sie nochmals nachstossen. Das freut mich, denn wenn ich zunächst nicht das Richtige sage, kann ich dann doch noch das Richtige sagen.

Es geht um drei Dinge: um die Auswirkungen auf die künftige Europapolitik, um den Souveränitätsverlust und um die Folgen, wenn die Europäische Union die Grenzen schliesst oder wenn wir nicht beitreten.

Erstens zu den Auswirkungen auf die künftige Europapolitik: Sie müssen sich im Klaren sein, dass dies ein politischer Vertrag ist; man muss sich da nicht zu lange mit den technischen Aspekten befassen. Der Bundesrat hat es auch immer als politischen Vertrag gewertet. Bezüglich der Auswirkungen sind wir wieder bei der alten Auseinandersetzung: Wir hatten sie schon beim EWR, dann bei den Bilateralen I, und jetzt haben wir sie auch wieder. Die einen sagen, das sei jetzt ein wesentlicher Schritt in Richtung Europäische Union, weil wir einen Teil des Acquis übernehmen bzw. übernehmen werden. Andere sagen, nein, das sei gerade ein Mittel, um nicht der Europäischen Union beizutreten, denn wenn wir das hätten, müssten wir nicht mehr beitreten.

Das ist jetzt wirklich 20-jährige Musik, und diese Frage kann ich Ihnen nicht beantworten, Herr Schiesser.

Der Bundesrat hat die europapolitische Linie auch im neuesten Legislaturprogramm wieder festgelegt. Er sagt erstens, der Weg sei ein bilateraler, hat aber damit nicht gesagt, was wir bilateral verhandeln und wie weit wir hier gehen wollen. Zweitens will er während dieser Legislatur prüfen lassen, welches die Vor- und Nachteile eines allfälligen EU-Beitritts wären. Dann will er entscheiden, ob man der EU beitreten soll. Zu den Auswirkungen auf die künftige Europapolitik, wenn diese Assoziation beschlossen wird oder wenn sie abgelehnt wird: Es gibt auch solche, die sagen, wenn man sie ablehne, seien wir schneller in der EU. Aber das ist eine Frage der tatsächlichen Entwicklung in der Zukunft. Der Bundesrat glaubt, das sei auf der bilateralen Linie, zwingt uns nicht, der EU beizutreten, schliesse dies aber auch nicht aus, wenn wir zum Schluss kommen sollten, dass ein EU-Beitritt Vorteile haben sollte.

Ich komme zur zweiten Frage, zur Frage des Souveränitätsverlustes und der Verletzlichkeit. Es ist mit der Souveränität auch so: Ist es ein Souveränitätsverlust, wenn wir einen Vertrag unterschreiben, der uns verpflichtet, nachher den Acquis zu übernehmen, den andere bestimmen, wenn wir aber den Nachteil haben, dass das Ganze dahinfällt, wenn wir ihn nicht übernehmen? Ich muss das Ihnen überlassen. Souveränität ist auch eine Frage der politischen Haltung. Der Bundesrat ist der Meinung, der Souveränitätsverlust sei nicht so gross; darum auch die Frage – wir kommen ja dann darauf zurück – beim Referendum. Wer sagt, der Souveränitätsverlust sei klein, wird sagen, nein, kein Referendum. Ich kann Ihnen diese Frage nicht allgemein beantworten.

Aber die Frage ist die nach der Verletzlichkeit, Herr Schiesser. Dahinter steckt natürlich die Frage: Sind wir noch fähig, souverän zu sein? Sind wir nicht zu verletzlich, um an der Souveränität, sogar an der – so sage ich jetzt mal – überspitzten Souveränität, festzuhalten? Souveränität hat immer ihren Preis. Da müssen wir uns nichts vormachen, das kennt die Schweiz gut aus ihrer Geschichte. Ganz ohne Preis hat man die Selbstbestimmung in einem Land nie gehabt. Das war immer die Grundfrage: Anpassung oder Widerstand? Wie weit kann man sich das leisten, wie verletzlich ist das Land? Diese Verletzlichkeit, Herr Schiesser, ist eine Verletzlichkeit wegen der Abhängigkeit von Vorteilen, die wir haben, die wir allenfalls nachher nicht mehr haben, oder wegen Nachteilen, die wir zu erleiden hätten.

Die Frage wird nun wesentlich entschärft, denn sie stellt sich nämlich gegenseitig. Die beiden Beispiele, die Sie erwähnt haben, zeigen das typisch. Bei der Frage bezüglich des passiven Veredelungsverkehrs, die plötzlich auftauchte, kam der Widerstand gegen die neue Regelung – die man entdeckt zu haben glaubte, die uns benachteiligt hätte, die aber die EU-Staaten mindestens so benachteiligt hätte – von beiden Seiten. Darum wurde sie aufgehoben, weil man sagte, das wolle ja gar niemand, weder die Schweiz noch sonst jemand, denn es hätte beide getroffen. Da können Sie sagen: Aber die Grossen trifft es natürlich weniger als die Kleinen. Da müssen wir dann auf die Exportvolumen kommen. Sie müssen sehen, die Schweiz ist ein bedeutender Partner der EU. Es bleibt dabei, wir sind als Handelspartner auf Platz Nummer zwei und bei den Einfuhren auf Platz Nummer drei. Bei einem solchen Kunden – und es ist ja ein Kunde, der bezahlen kann, das gilt nicht für alle; man muss ihm nicht zuerst Geld geben, damit er wieder kauft – bestehen natürlich erhebliche wirtschaftliche Interessen.

Auch im zweiten Fall, bei der vermehrten Kontrolle an der Grenze damals, der sogenannten Schengen-Kontrolle, war der Druck von Deutschland auf Berlin mindestens so gross wie der Druck von uns – und wahrscheinlich wirkungsvoller. Darum ist die Frage, wie verletzlich wir sind, die Frage, wo der andere uns verletzen kann, ohne sich nicht auch zu verletzen. Bis heute ist das ein eher austariertes Gleichgewicht. Auszuschliessen ist dieses Risiko aber nicht, und die Frage ist, welchen Preis man bezahlen will.

Ich komme zu Ihrer dritten Frage – das soll jetzt wahrscheinlich die Gretchenfrage sein –, zur Frage, was für den Fall



vorzukehren sei, dass die EU die Schweiz behandeln würde, als wäre sie an einer Schengen-Aussengrenze; ist das überhaupt möglich?

Ich muss Ihnen erstens Folgendes sagen: Die Grenzkontrollen richten sich nach der Gefährdung und nicht nach irgendwelchen weltfremden Systemen. Das kennen wir ja auch; Sie haben heute ja auch gesagt, dass in den Kantonen Schaffhausen und Aargau so viel Grenzraum offen bleibt und so viel nicht. Hätten wir eine grosse, gefährliche Zuwanderung von Verbrechern aus diesen Gebieten, würden wir diese Grenzräume unverzüglich schliessen. Man schliesst Grenzen also nicht nach irgendwelchen Systemen, sondern Grenzen werden je nach Bedürfnis kontrolliert. Die Schweiz ist von Schengen-Staaten umgeben.

Zweitens haben wir nicht nur einen freien Personenverkehr, sondern eine sehr ausgedehnte Grenzgängerregelung. Der Grenzgängerfluss ist ausserordentlich gross, und zwar ziemlich einseitig vom Ausland in die Schweiz. All diese Grenzgänger werden von dieser Regelung betroffen sein. Herr Schiesser, darum können die umliegenden Staaten und die EU kein Interesse daran haben, diese Schliessung vorzunehmen, darum haben sie sie nämlich auch wieder aufgehoben. Zuerst hat man ja gesagt, es sei EU-Wille, dass man es macht. Sie haben gesehen, Italien hat es so halb und Frankreich überhaupt nicht gemacht, und die Leute sind nachher über Frankreich nach Deutschland gereist. Das Ausschlaggebende ist also das Interesse, und das gilt auch bei der Verletzlichkeit.

Die EU könnte jederzeit beispielsweise die Verträge zu den Bilateralen I, die wir haben, kündigen. Wird sie das tun? Dann müssten alle Staaten damit einverstanden sein. Sie glauben doch nicht, dass die EU solche Verträge kündigt; diese sind derart in ihrem Interesse! Dann würden ja die ganzen Transportverträge dahinfallen, dann würde die Personenfreizügigkeitsregelung mit der ganzen Sozialregelung dahinfallen! Das ist nicht eine Frage der rechtlichen Möglichkeit, sondern eine Frage der Interessen. Staaten machen nicht alles, was rechtlich möglich ist; sie machen etwas, das interessiert. Darum bin ich der Meinung, es sei eher unwahrscheinlich, dass die Europäische Union Interesse hat, uns zu schikanieren und die Grenze zu schliessen, und zwar aus Eigeninteresse – nicht aus freundschaftlich-nachbarlicher Liebe, sondern aus Eigeninteresse.

Das hat man immer im Auge zu behalten: Welches sind die gegenseitigen Interessen dieser Staaten? Darum ist die Grundfrage der Schweizer Geschichte immer dieselbe: Anpassung oder Widerstand?

Sie haben ja die Frage gestellt: Was würde geschehen, wenn die EU, auch gegen ihre Interessen, ihre Grenzen schliessen würde? Dann hätte die Schweiz natürlich die Möglichkeit, das Gleiche zu tun. Sie sehen, was das auf der anderen Seite für den internationalen Schwertransport heisst. Wenn Sie das Gleiche tun – es gibt ja dann das Recht zu sagen: das andere ist offenbar Schengen, und das ist auch eine Schengen-Aussengrenze –, sind Sie sofort in einem Bereich, wo es so grosse Interessenverletzungen gäbe, dass man darauf verzichten würde. Darum halte ich diese Drohung – es ist ja eine Drohung – eher für eine theoretische Frage. Es kann niemand ein Interesse daran haben. Im Fall der Ukraine ist die Frage der Aussengrenzen eine andere, aber sie stellt sich auch dort. Oder wenn Sie von Polen hören, dann wissen Sie, dort haben wir auch einen kleinen Grenzverkehr. Darum laufen jetzt bei der EU Bestrebungen, dass nicht mehr die einzelnen Länder, sondern alle zusammen die Kontrollen bei den Schengen-Aussengrenzen vornehmen und auch bezahlen; das ist jetzt die neueste Entwicklung.

Ich hoffe, dass ich die Fragen beantwortet habe, die man mir gestellt hat. Ich wiederhole nochmals: Der Bundesrat ist der Meinung, Sie sollten das in dieser Session behandeln, und er empfiehlt Ihnen, dass Sie dem Schengen/Dublin-Vertrag zustimmen. Das heisst nicht, dass wir einen Freipass haben, um nichts zu tun. Aber Sie sehen, dass wir die Probleme im Sicherheitsbereich, im Asylbereich und im Bereich der Grenzzusammenarbeit durch eigene Anstrengungen so zu

lösen versuchen, dass auch in Zukunft die Nachteile nicht grösser sind als die Vorteile und dass die Vorteile überwiegen werden.

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

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Wir stimmen über den Rückweisungsantrag Hofmann Hans ab.

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag Hofmann Hans .... 6 Stimmen  
Dagegen .... 34 Stimmen

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Ich schlage Ihnen vor, dass wir mit der Behandlung von Artikel 3 betreffend die Änderung einzelner Bundesgesetze beginnen und erst im Anschluss daran über die Genehmigung der Abkommen und deren Inkraftsetzung beraten. – Sie sind damit einverstanden.

**Art. 3 Ziff. 1 2a. Abschnitt Titel**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 3 ch. 1 section 2a titre**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3 Ziff. 1 Art. 22abis**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*  
Die Luftverkehrs-, Strassentransport- und Schifffahrtsunternehmen, die ....  
*Abs. 2, 3*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 3 ch. 1 art. 22abis**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 1*  
L'entreprise de transport aérien ou routier ou l'entreprise de navigation qui exploite ....  
*Al. 2, 3*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Bei Artikel 22abis hat die SPK des Nationalrates beantragt, bei der Sorgfaltspflicht die Schifffahrtsunternehmen einzufügen. Tatsächlich spielt beim Grenzverkehr auch die Schifffahrt auf den Grenzgewässern eine gewisse Rolle, und wir konnten uns dem Antrag anschliessen. Die Sorgfalts- und Betreuungspflicht für Transportunternehmen ist im Übrigen gemäss Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens einzuführen, damit das Problem der gefälschten Ausweise besser bekämpft werden kann. Wir sind also bei der Einführung solcher Carrier Sanctions nicht frei. Es geht dabei um Transportunternehmen, die Transporte aus Ländern ausserhalb des Schengen-Raumes in die Schweiz organisieren. Zug und Bus sind neuralgische Punkte. Entscheidend ist, dass die Schengen-

Aussengrenze dicht sein wird. Für uns werden stichprobenweise Kontrollen genügen müssen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3 Ziff. 1 Art. 22ater, 3a. Abschnitt Titel, Art. 22h**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 3 ch. 1 art. 22ater, section 3a titre, art. 22h**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3 Ziff. 1 Art. 22i**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Das zuständige Bundesamt ist die zentrale Behörde ....

*Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 4*

.... Schengen-Besitzstandes anpassen. Er konsultiert dazu den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten.

**Art. 3 ch. 1 art. 22i**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

L'office fédéral compétent est l'autorité centrale ....

*Al. 2, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 4*

.... de Schengen. Il consulte pour cela le Préposé fédéral à la protection des données.

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Die Änderung in Absatz 1 ist lediglich redaktioneller Natur. Sie ermöglicht Organisationsänderungen der Bundesverwaltung, wie sie hier bereits, wie angekündigt, im Gange sind. Die Konsultation des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten in Absatz 4 ist auch von der SPK-NR eingefügt worden. Wir können uns dem Vorschlag ohne weiteres anschliessen, da diese Konsultation ohnehin stattfinden wird.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3 Ziff. 1 Art. 22j**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 3 ch. 1 art. 22j**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3 Ziff. 1 Art. 22k**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 3 ch. 1 art. 22k**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: In der EU gilt für Dublin die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG. Deren Artikel 25 und 26 sehen vor, dass Personendaten auch an Drittstaaten weitergeleitet werden, unter der Voraussetzung, dass das Datenschutzniveau des Drittstaates «angemessen» ist. Wir übernehmen diesen Begriff, obwohl im Schweizer Datenschutzgesetz von «gleichwertig» die Rede ist. Der Unterschied zwischen «angemessen» und «gleichwertig» ist in diesem Zusammenhang einigermassen marginal. Um eine einfachere Handhabung zu erreichen, bleiben wir beim Be-

griff «angemessen». Die Frage, in welchen Staaten das Datenschutzniveau angemessen ist, wird zweifellos in Brüssel besprochen werden.

In Artikel 6 des revidierten Schweizer Datenschutzgesetzes soll im Übrigen bei grenzüberschreitender Bekanntgabe ebenfalls von «angemessen» die Rede sein.

Absatz 3 wird für die Datenbekanntgabe keine Bewilligung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten vorgesehen; hingegen hat er ein Beschwerderecht. Sollten nach seiner Auffassung Daten zu Unrecht weitergeleitet werden, so kann er Beschwerde führen.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Wir beantragen Ihnen auch, bei diesem Begriff «angemessen» zu bleiben, auch wenn heute im innerstaatlichen Recht der Begriff «gleichwertig» gebraucht wird. Für das neue Datenschutzgesetz wird der Ausdruck «angemessen» genommen. Sie müssen sehen, es ist nicht ganz gleich. Wenn etwas «gleichwertig» ist, dann müssen Sie auch wissen, womit es «gleichwertig» ist. Wenn es «angemessen» ist, dann haben Sie zu entscheiden, was «angemessen» ist. Das hat eine andere Begründungstiefe, als wenn Sie sagen: Es muss «gleichwertig» sein, und jetzt muss ich zuerst die Messlatte festlegen; dann wird über diese Messlatte gestritten. «Angemessen» ist gemäss Schengen-Vertrag möglich. Wir dürfen ja nur etwas nehmen, das möglich ist. Wir dürfen nicht darunter gehen. Aber es ist für uns zweckmässig.

Darum beantragen wir Ihnen, bei «angemessen» zu bleiben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3 Ziff. 1 Art. 22l**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

.... Die Informationspflicht entfällt, sofern die betroffene Person bereits informiert ist.

*Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 3 ch. 1 art. 22l**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

.... si la personne concernée est déjà informée.

*Al. 2, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Artikel 22l ist eine Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie; die Änderung in Absatz 1 ist lediglich redaktioneller Natur.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3 Ziff. 1 Art. 22m–22o, 3b. Abschnitt Titel**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 3 ch. 1 art. 22m–22o, section 3b titre**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3 Ziff. 1 Art. 22p**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 3 ch. 1 art. 22p**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Dieser Artikel ist unter dem Vorzeichen Eurodac zu sehen. Die Schweiz braucht ihn, weil sie Daten, die sie erhebt, auch ins Ausland weiterleiten muss. Die Eurodac-Verordnung verpflichtet die

Schweiz, Personen über 14 Jahren zu erfassen. Die Möglichkeit, Fingerabdrücke von Kindern unter 14 Jahren zu nehmen, findet sich im heutigen Anag.

Gemäss Absatz 5 müssen die Daten von illegal Anwesenden zwei Jahre aufbewahrt werden, diejenigen von Asylsuchenden zehn Jahre. Das ist übernommen worden, um nur das Notwendige zu ändern. Aber die Schweiz kann die Daten illegal Anwesender auch länger als zwei Jahre behalten, wenn sie das im Anag so regelt. Sonst habe ich keine Bemerkungen.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Es zeigt sich bei diesem Artikel, was man immer im Auge behalten muss: Wir ändern nur das, was wir gemäss diesem Vertrag ändern müssen, und nichts, was darüber hinausgeht. Das ist auch notwendig, denn sonst kann man diese Gesetze nicht einem einzigen Referendum unterstellen. Das wäre rechtlich sonst nicht möglich. Besonders bei Bestimmungen des Anag und des Asylgesetzes – das sind zwei Gesetze, die mitten in der Revisionsphase sind – gibt es jetzt natürlich Abweichungen, weil wir aus eigenem Willen anders regeln würden. Das gibt aber keinen Widerspruch. Wir haben dieses Minimum an Änderungen zu erreichen, und wenn wir dann bei der Revision darüber hinausgehen, ändern wir die entsprechende Bestimmung ab und gehen darüber hinaus. Nur weniger weit können wir nicht gehen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Ziff. 1 Art. 23b**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Das zuständige Bundesamt bestraft ....

*Abs. 2–6*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 3 ch. 1 art. 23b**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

L'office fédéral compétent punit ....

*Al. 2–6*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Die redaktionelle Änderung in Absatz 1 entspricht der Änderung, die wir in Artikel 22i vorgenommen haben; sie ist redaktioneller Natur. Ich habe keine weiteren Bemerkungen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Ziff. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 3 ch. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Die gesetzestechnische Anpassung in Artikel 99 Absatz 1 haben wir bereits bei Artikel 22p Anag besprochen. Die Anpassung des Asylgesetzes beinhaltet im Übrigen die Grundlagen für Eurodac. Die datenschutzrelevanten Aspekte sind in den einzelnen Gesetzen eingefügt, um die laufende Revision des Datenschutzgesetzes nicht zu berühren. – Sonst habe ich zu dieser Bestimmung keine Bemerkungen.

Die Bestimmung in Artikel 107a schliesst nicht etwa das Beschwerderecht aus, sondern betrifft lediglich die aufschiebende Wirkung. Die Betroffenen erleiden keinerlei irreparablen Schaden, und sie verbleiben für die Dauer des Verfahrens im Schengen-Raum.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Ziff. 3 Art. 351octies Abs. 3 Bst. f, Abs. 7; Art. 351novies**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 3 ch. 3 art. 351octies al. 3 let. f, al. 7; art. 351novies**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Die Änderungen des Strafgesetzbuches generell schaffen eine gesetzliche Grundlage für das Schengener Informationssystem. Sie legen fest, welche Daten diese Datenbank beinhalten soll, wer Zugriff auf sie hat. Zurzeit findet diese Anpassung ähnlich wie für Interpol im Strafgesetzbuch Platz. Später ist eine Übertragung in die neue Strafprozessordnung des Bundes zu prüfen.

Die Kommission hat sich über den «Kochbuchcharakter» dieser Anpassungen etwas geärgert. Bei einer kommenden Neufassung dieser Grundlage soll eine Formulierung gesucht werden, welche eher der Gesetzesebene entspricht. Zu den Artikeln 351octies und 351novies habe ich keine weiteren Bemerkungen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Ziff. 3 Art. 351decies**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

.... der Unterstützung von Stellen des Bundes ....

*Abs. 3*

Folgende Stellen können ....

*Abs. 4*

.... folgenden Stellen durch ....

*Abs. 5–8*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 3 ch. 3 art. 351decies**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

Le N-SIS sert aux offices fédéraux et cantonaux dans l'accomplissement ....

*Al. 3*

.... les services suivants peuvent ....

*Al. 4*

Les offices suivants peuvent ....

*Al. 5–8*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Wir sind heute sorgfältig; deshalb darf ich zu Artikel 351decies noch etwas erläutern. Die Anpassung in Absatz 2 ist redaktioneller Natur und wird dann in den Absätzen 3 und 4 auch weitergeführt. Es wird damit klargestellt, dass Bundesämter keine Behörden sind.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Ziff. 3 Art. 351undecies**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 3 ch. 3 art. 351undecies**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Ziff. 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



**Art. 3 ch. 4***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Das Schengener Durchführungsübereinkommen sieht vor, dass die Staaten für Schäden im Zusammenhang mit dem Betrieb des SIS haften. Artikel 19a sieht eine Haftung des Bundes mit Rückgriff auf die Kantone vor. Dies entspricht dem Umstand, dass der Geschädigte kaum erkennen kann, ob der Schaden auf den Kanton oder auf den Bund zurückzuführen ist. Das kantonale Recht regelt dann die Haftungsverhältnisse im Kanton selbst.

Im Übrigen habe ich zu den Artikeln 19a bis 19c keine Bemerkungen.

Angenommen – Adopté

**Art. 3 Ziff. 5***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates mit Ausnahme von:

*Art. 8 Abs. 1bis*

Beantragt die Person den Waffenerwerbsschein für einen anderen als Sport-, Jagd- oder Sammelzweck, muss sie den Erwerbsgrund angeben.

**Art. 3 ch. 5***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

à l'exception de:

*Art. 8 al. 1bis*

Toute personne qui demande un permis d'acquisition d'arme dans un but autre que le sport, la chasse ou une collection doit motiver sa demande.

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Bei der Revision des Waffengesetzes ist noch einmal zu betonen, dass die Anträge lediglich Änderungen bringen, die direkt durch Schengen/Dublin verursacht werden. Dies betrifft in Artikel 1 bereits den Besitz von Waffen, welchen das schweizerische Recht bisher nicht geregelt hat. Schengen/Dublin macht diese Ergänzung notwendig.

Artikel 4 Absatz 1 definiert die Feuerwaffe als Waffe, die eine einzige Person tragen und bedienen kann. Sie umfasst damit sowohl die Hand- als auch die Faustfeuerwaffen. Entsprechend – damit äussere ich mich auch zu Artikel 5 – ist nur noch von Feuerwaffen die Rede. Entfallen ist auch der Begriff der militärischen Feuerwaffen, der in der Vernehmlassung für einige Verwirrung gesorgt hat.

Artikel 6a bringt nicht etwa eine Änderung des Erbrechtes. Die Waffe fällt in die Erbmasse, und wir wollen hier nichts weiter regeln. Hingegen braucht auch der erwerbende Erbe eine Bewilligung. Dabei geht es um die Rückverfolgbarkeit der Waffen. Innerhalb von sechs Monaten kann er für die grundsätzlich verbotenen Seriefeuerwaffen usw. nach Artikel 5 Absatz 1ter eine Ausnahmegewilligung beantragen. Im Übrigen teilt auch eine Waffe das Schicksal der Erbmasse. Das eben Gesagte gilt dann auch für Artikel 8 Absatz 2bis, der die übrigen Waffen, also gewissermassen den Normalfall, betrifft.

Zu Artikel 8: Schon heute ist für den Erwerb einer Waffe oder wesentlicher Waffenbestandteile ein Waffenerwerbsschein notwendig. Diese Anforderung führt Absatz 1 weiter; die bisherigen Absätze 3 bis 5 sind neu in den Artikeln 9 und 9b geregelt. Neu ist hingegen die Anforderung des Schengen-Vertrages, dass für die Beantragung eines Waffenerwerbsscheines ein Erwerbsgrund anzugeben sei.

Die Fassung des Bundesrates in Absatz 1bis setzt diese Schengen-Anforderung um. Gleichzeitig bedeutet diese Fassung aber für den Grossteil der Antragsteller eine gewisse bürokratische Hürde. Es kann nicht übersehen werden, dass in der Schweiz das Schiessen und der freie Waffenbesitz einen anderen Stellenwert als im EU-Ausland haben. In unse-

rem Milizsystem ist die persönliche Waffe des Soldaten eine Selbstverständlichkeit; diese Waffe ist persönlich und nicht nur für die Dauer des Militärdienstes abgegeben. Schengen soll diese gewachsenen schweizerischen Strukturen und den Geist dahinter nicht infrage stellen. Auch hier wollen wir nur Änderungen vornehmen, die absolut unerlässlich sind.

Der Antrag der Kommission sieht deshalb vor, dass für Sport-, Jagd- oder Sammelzwecke der Erwerbsgrund als gegeben angenommen wird und nicht separat zu deklarieren ist. Wir wollen hier keine bürokratischen Erschwerungen. Andere Erwerbsgründe – etwa ein Erwerb zur Selbstverteidigung oder zu beruflichen Zwecken – sind hingegen anzugeben.

Der Hauptzweck der Waffengesetzgebung, nämlich die Rückverfolgbarkeit von Waffen auf deren rechtmässigen Besitzer, ist nach wie vor gegeben. Hingegen wird das Recht auf Waffenerwerb, Waffenbesitz und Waffentragen nicht unnötig erschwert.

Die Frage des Erwerbsgrundes hat in Schützen- und Jägerkreisen zu grosser Verunsicherung geführt. Die Kommissionsfassung hilft hier, die Wogen wieder zu glätten.

Absatz 2bis entspricht dem bereits kommentierten Artikel 6a.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Sie sehen, der Bundesrat hat Ihnen eine andere Fassung vorgeschlagen, aber sie sagt nichts anderes. Sie sagt das Gleiche aus. Die Gefahr ist aber, dass man meint, sie sage etwas anderes aus. Wir bekämpfen diesen Kommissionsantrag nicht, aber wir müssen es auch zuhänden des Amtlichen Bulletins festhalten, sonst gibt das natürlich nachher Lärm.

Unsere Fassung ist juristisch die bessere. Worum geht es? Artikel 8 betrifft die Waffenerwerbsscheinspflicht. Das ist der Grundsatz: Wer eine Waffe erwerben will, muss einen Waffenerwerbsschein beantragen. Das ist das Grundsätzliche. Das gilt auch für den Erwerb durch Erbgang: Ein Erbe muss einen Waffenerwerbsschein beantragen, wenn er die Waffe nicht innert Frist an eine berechnigte Person weitergibt.

Hierzu gibt es zwei Ausnahmen, die haben wir festgehalten. Keinen Waffenerwerbsschein braucht es, wenn die Waffe entweder eine verbotene Waffe gemäss Artikel 5 ist. Dann braucht es eine Ausnahmegewilligung. Dann genügt der Waffenerwerbsschein nicht. Oder: Wenn die Waffe gemäss Artikel 10 privilegiert behandelt wird, dann braucht es einen schriftlichen Vertrag und, wenn es um eine Feuerwaffe geht, noch eine Meldung. Das ist die Regelung, und die bleibt, auch mit der Fassung der Kommission.

Die bisherige Unterscheidung zwischen dem Erwerb im Handel, Waffenerwerbsscheinspflicht, und jenem unter Privaten, schriftlicher Vertrag, wird für Feuerwaffen aufgehoben. Es kommt nur noch auf die Zuordnung von einer Waffe zu einer dieser drei Kategorien an. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Waffenerwerbsscheines bleiben die gleichen wie heute. Es darf also weiterhin kein Hinderungsgrund vorliegen. Der Antragsteller darf also insbesondere nicht Anlass zur Annahme geben, er gefährde Dritte oder sich selber. Das gilt generell.

Neu ist, allerdings nur für Feuerwaffen, dass der Antragsteller zusätzlich einen Erwerbsgrund angeben muss. Sie haben jetzt in der Version Ihrer Kommission Sport-, Jagd- und Sammelzwecke, das sind drei Erwerbsgründe, aber daraus darf man nicht schliessen, für die anderen brauche es zum Erwerbsgrund noch einen Bedürfnisnachweis. Das ist nicht der Fall. Es braucht für alle das Gleiche, nämlich einen Erwerbsgrund. Wenn also laut Waffenerwerbsschein der Erwerbsgrund «Sportwaffe» heisst, dann muss geprüft werden, ob die Voraussetzungen gegeben sind. Oder der Grund heisst «Jagdwaffe», dann muss geprüft werden, ob keine Gefährlichkeit gegeben ist oder die Voraussetzungen gegeben sind. Oder jemand ist Sammler, dann muss geprüft werden, ob die anderen Bedingungen da sind. Das sind drei häufige Erwerbsgründe, und dazu gibt es dann andere, aber das sind nicht Bedürfnisnachweise. Ich stelle also fest, es wird auch hier für die Sport-, Jagd- und Sammelzwecke ein

Waffenerwerbsschein bei diesen Waffengattungen verlangt. Wenn Sie aber Sportschütze, Jagdschütze oder Sammler sind, dann sind das Erwerbsgründe, aber keine Bedürfnisnachweise, und die anderen Voraussetzungen müssen auch geprüft werden.

Wir haben das in unserem Entwurf klarer zum Ausdruck gebracht. Aber die Angst kam jetzt von anderer Seite, es wurde gefragt: Ja, und die anderen? Sie müssen wie eben beim Sport-, Jagd- und Sammelzweck auch nur einen Erwerbsgrund angeben. Ich glaube auch, dass das weniger eine neue juristische Fassung als eine neue Beschwichtigungübung ist. Wir mussten natürlich juristisch einwandfrei arbeiten. Der Ständerat ist hier vielleicht freier.

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Ich schliesse aus diesen Worten, dass sich der Bundesrat dem Antrag der Kommission anschliesst.

Der Berichterstatter äussert sich nun zu Artikel 22b.

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Die EU-Richtlinie verpflichtet die Schweiz, bestimmte Informationen an die Schengen-Staaten weiterzugeben. Im System der Schweizer Ausfuhrbewilligungen aufgrund des Kriegsmaterial- und Güterkontrollgesetzes verfügen die zuständigen Schweizer Stellen aber nicht über die Informationen, die sie weitergeben müssen. Mit dem hier vorgesehenen Begleitschein erhalten sie sie.

Zu Artikel 33 Absatz 1 Buchstaben a und f sowie Absatz 3 Buchstabe a: Die EU-Richtlinie fordert die Bestrafung der Nichteinhaltung von Sorgfalts- und Verhaltenspflichten, welche sie festlegt. Die Qualifizierung der Nichteinhaltung als Vergehen, Übertretung oder Verbrechen ist Sache der Einzelstaaten selbst. Die hier getroffene Lösung orientiert sich am gegenwärtigen Waffengesetz.

Die Bezeichnung der Meldestelle in Artikel 38a – das scheint mir noch wesentlich – ist Sache der Kantone. Es soll indessen keine neue Bürokratie aufgebaut werden. Sie haben deshalb die Möglichkeit, mit den Aufgaben der Meldestelle eine private nationale Organisation zu betreuen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Ziff. 6**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 3 ch. 6**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Die Erteilung der Kompetenz an den Bundesrat in Artikel 17 Absatz 3bis, allenfalls auf eine Ausfuhrbewilligung zu verzichten, wird es erlauben, Feuerwaffen mit einem Begleitschein nach Artikel 22b des Waffengesetzes in den Schengener Raum zu exportieren. Die Neuregelung entspricht dem Güterkontrollgesetz.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Ziff. 7**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 3 ch. 7**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Hier soll mit Artikel 57bis jeder Zweifel daran ausgeräumt werden, dass in der Schweiz Steuerhinterziehung nur von Verwaltungsgerichten geahndet werden kann. Die beiden Kantone Bern und Jura müssen entsprechend ihren Instanzenzug ändern, wozu sie aber bereits aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verpflichtet sind.

Indirekt geht es bei dieser Bestimmung um die Auslegung von Artikel 51 des Schengener Durchführungsübereinkommens. Wir haben uns hierzu ja gestern aufgrund der Fragen von Herrn Kollege David ausgiebig unterhalten. Auch hat der Bundesrat mit Schreiben vom 24. November 2004 zuhanden unserer WAK – und dann haben wir es ja alle erhalten – noch einmal klargestellt, dass kantonale Verwaltungsgerichte keine auch in Strafsachen zuständigen Gerichte sind und dass auch das Bundesgericht in seiner Funktion als oberstes Gericht in Verwaltungssachen, soweit es über eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde entscheidet, kein auch in Strafsachen zuständiges Gericht ist.

Der Bundesrat hat ausführlich dargelegt, dass seine Auslegung auch vor der Rechtsprechung des EGMR standhält. Diese Beantwortung der gestellten Fragen ist, insbesondere nach der Debatte von gestern, meines Erachtens auch Bestandteil der Materialien zum Schengener Durchführungsübereinkommen bzw. zur Schweizer Assoziierung daran. Ich kann hier auf weitere Ausführungen verzichten.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Ziff. 8**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 3 ch. 8**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Das eben zum Harmonisierungsgesetz Ausgeführte gilt auch für die Anpassung von Artikel 182 Absätze 1 und 2 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Ziff. 9**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

mit Ausnahme von:

*Art. 18b Abs. 1*

.... Die Informationspflicht entfällt, sofern die betroffene Person bereits informiert ist.

#### **Art. 3 ch. 9**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

à l'exception de:

*Art. 18b al. 1*

.... si la personne concernée est déjà informée.

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Zu Artikel 5 Absatz 1bis: Wir behalten uns für den Problemkreis der Ein- und Ausfuhr von Betäubungsmitteln durch kranke Reisende die nationale Rechtsetzung vor.

Es geht hier lediglich noch um das neue Kapitel 3a. Es geht hier um die Anpassungen des Datenschutzes. Diese Regelungen bleiben mit Ausnahme der Anpassung in Artikel 18b Absatz 1 an unsere Entscheidungen zu Artikel 22I Anag und Artikel 102d des Asylgesetzes unverändert. Es geht also lediglich um diese Anpassung. -Sonst habe ich hier keine Bemerkungen.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Wir werden die Artikel 1, 2 und 4 der Vorlage 6 morgen behandeln.

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

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

## Vierte Sitzung – Quatrième séance

**Donnerstag, 2. Dezember 2004**

**Jeudi, 2 décembre 2004**

08.00 h

04.063

### Bilaterale Abkommen II. Genehmigung

### Accords bilatéraux II. Approbation

#### Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 01.10.04 (BBl 2004 5965)

Message du Conseil fédéral 01.10.04 (FF 2004 5593)

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)

Text des Erlasses 2 (BBl 2004 7141)

Texte de l'acte législatif 2 (FF 2004 6701)

Text des Erlasses 3 (BBl 2004 7143)

Texte de l'acte législatif 3 (FF 2004 6703)

Text des Erlasses 4 (BBl 2004 7145)

Texte de l'acte législatif 4 (FF 2004 6705)

Text des Erlasses 5 (BBl 2004 7147)

Texte de l'acte législatif 5 (FF 2004 6707)

Text des Erlasses 6 (BBl 2004 7149)

Texte de l'acte législatif 6 (FF 2004 6709)

Text des Erlasses 7 (BBl 2004 7183)

Texte de l'acte législatif 7 (FF 2004 6741)

Text des Erlasses 8 (BBl 2004 7185)

Texte de l'acte législatif 8 (FF 2004 6743)

### 7. Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz einerseits und der EG und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Betrugsbekämpfung

#### 7. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE et ses Etats membres sur la lutte contre la fraude

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

L'accord pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des contractants a constitué l'un des obstacles les plus ardues pour nos négociateurs et a été l'objet de controverses entre les parties presque jusqu'au moment de la signature. Cela n'est pas étonnant, puisqu'en ce domaine, c'est l'Union européenne qui est demandeuse et que la matière traitée était susceptible d'anéantir, voire de restreindre la portée du principe de la confidentialité des rapports entre la banque et ses clients. A mon avis, le terme de «secret bancaire» devrait

d'une façon générale être évité dans notre langage, car il a une connotation négative et la notion qu'il suggère ne correspond pas à la réalité. On peut aujourd'hui affirmer que les objectifs fixés dans le mandat de négociation ont été atteints et notre commission ne peut qu'exprimer sa satisfaction pour l'excellent travail de nos négociateurs et dire qu'elle l'apprécie vivement.

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

La nouveauté essentielle de cet accord réside indiscutablement dans le fait que la Suisse s'engage désormais à prêter assistance aux pays de l'Union européenne dans le cadre de procédures administratives et pénales concernant des infractions qui portent atteinte aux taxes, impôts indirects, ainsi qu'au domaine des subventions et des marchés publics. Cette assistance inclut, et cela est la véritable nouveauté, les instruments et notamment les moyens contraignants prévus par notre ordre juridique, tels que la perquisition et la saisie. En d'autres termes, nous allons appliquer dans ces cas les règles déjà valables dans notre ordre juridique national. Cet engagement était auparavant limité aux cas relevant du droit pénal classique et, dans le domaine des infractions fiscales, seulement aux cas constituant une escroquerie fiscale.

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

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

Il est important de souligner, me semble-t-il, que la notion de blanchiment, telle qu'elle est définie dans notre Code pénal, n'est absolument pas modifiée. Il importe aussi de signaler – et cela aussi a été souligné au cours de ces débats – que l'accord ne comporte pas d'obligation supplémentaire pour les intermédiaires financiers.

D'autre part, les informations que notre pays livre à la partie contractante ne peuvent être utilisées pour des procédures à l'encontre des personnes résidant en Suisse, notamment donc des intermédiaires financiers, dans la mesure où ceux-ci n'ont agi qu'en Suisse. Il me paraît également utile de signaler que l'accord n'est pas applicable pour n'importe quel genre de cas. En effet, son application n'est possible que si l'infraction atteint une certaine importance. L'impôt présumé soustrait doit ainsi atteindre au moins 25 000 euros, ou la valeur de la marchandise exportée ou importée doit être supérieure à 100 000 euros.

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



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

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

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

Les associations économiques de notre pays ont suivi avec une certaine appréhension le déroulement de ces négociations. Elles sont aujourd'hui satisfaites du résultat. Dans un document distribué par Economiesuisse ces derniers jours, on peut lire les propos du président d'une de nos grandes banques actives au niveau international: «L'accord sur la lutte contre la fraude renforce la coopération internationale. Cette coopération étroite avec l'Union européenne, le principal partenaire économique de la Suisse, est essentielle pour notre pays.» Quant au président de l'Association suisse des banquiers, il estime que: «L'accord sur la lutte antifraude se traduit par une extension ponctuelle de l'entraide administrative et judiciaire. La Suisse accorde aux pays de l'Union européenne ce qu'elle applique sur son territoire.» Le principe de la confidentialité des rapports entre la banque et ses clients n'est donc pas remis en cause. D'ailleurs, la même Association suisse des banquiers affirme: «Avec Schengen, une protection supplémentaire est reconnue au secret bancaire suisse dans une convention internationale. La sécurité de notre place financière s'en trouve renforcée.» Ces jugements illustrent, je crois, l'excellent travail de nos négociateurs.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sind die Voraussetzungen für den Vollzug von Zwangsmassnahmen erfüllt, werden auf entsprechendes Ersuchen hin

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

Erstens handelt es sich beim relevanten Artikel 31 des Abkommens um eine fakultative Norm. Der ersuchte Staat, also die Schweiz, ist nicht verpflichtet, eine solche Massnahme anzuordnen. Zweitens hat die Überwachung aufgrund der Rechtsgrundlage des ersuchten Staates zu erfolgen. Die Schweiz wird aber eine solche Massnahme nur dann in Erwägung ziehen, wenn eine derartige Kontenüberwachung gemäss Schweizer Recht nicht ausgeschlossen ist. Die Entscheidung wird in jedem Fall von der Schweizer Behörde und im Einzelfall getroffen, und sie ist auch in jedem Fall mit Rechtsmitteln anfechtbar. Umgekehrt kann auch die Schweiz, in diesem Fall als ersuchende Vertragspartei gegenüber anderen Ländern, von den EU-Behörden Kontoinformationen anfordern. Bei Zigarettenschmuggel zur Terrorismusfinanzierung wäre eine solche Massnahme beispielsweise durchaus einmal angezeigt. Die heute geltende, sehr zurückhaltende Praxis bleibt aber bestehen. Sie soll auch in Zukunft nicht infrage gestellt werden.

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

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

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



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

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

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

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

Der Schutz der Privatsphäre ist nicht nur für den Finanzplatz, sondern für die gesamte Volkswirtschaft von Bedeutung. Die Schweiz hat in den vergangenen 15 Jahren durch den konsequenten Ausbau einer strengen Gesetzgebung gegen jegliche Form der Finanzkriminalität bewiesen, dass sie die Integrität ihres Finanzplatzes ernst nimmt. Unser Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei gehört weltweit zu den effizientesten Dispositiven.

Negative Auswirkungen auf den Finanzplatz sind durch das Abkommen nicht zu befürchten. Vielmehr ist doch davon auszugehen, dass der Schweizer Finanzplatz durch eine derart intensivierte Kooperationsbereitschaft langfristig eher abgesichert und gestärkt wird. Denn der Druck seitens der internationalen Staatengemeinschaft – insbesondere der OECD

und der EU – auf unser Land wird in diesem Zusammenhang nicht nachlassen.

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

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

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

*Detailberatung – Discussion par article*

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

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 39 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

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

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

**Briner Peter (RL, SH)**, für die Kommission: Die Richtlinie der EU über die Zinsbesteuerung sieht vor, dass zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten ein automatischer Informationsaustausch über Zinserträge stattfindet. Die im Land Y erzielten Zinserträge werden somit dem Land X mitgeteilt, damit dieses die eigenen, nationalen Steuersätze anwenden kann. Die Ausnahme machen die drei Länder Österreich, Luxemburg und Belgien. Diese Länder führen anstelle des automatischen Informationsaustausches einen Steuerrückbehalt ein. Auf diese Weise wird in diesen Staaten das Bankgeheimnis gewahrt. Die EU befürchtete, dass die Einführung einer Zinsbesteuerung, die nur auf ihr Gebiet beschränkt ist, zu einem steuerlich bedingten Kapitalabfluss aus dem EU-Raum führen würde. Deshalb beschloss sie, die Drittstaaten Schweiz, Andorra, Monaco, Liechtenstein, San Marino und die USA sowie die abhängigen und assoziierten Gebiete des Vereinigten Königreichs und der Niederlande in ihr System einzubinden.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Politisch wird mit dem Abkommen ein Schlussstrich in einem Bereich gezogen, der seit vielen Jahren weit oben auf der

Prioritätenliste des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister der EU und der Kommission steht. Mit dem Abkommen ist die Schweiz der EU entgegengekommen und hat gleichzeitig die durch das steuerliche Bankgeheimnis gesetzten Schranken der Kooperation abgesteckt.

Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig Eintreten und Zustimmung.

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

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

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

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

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

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

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

Damit konnte ein annehmbarer und politisch für beide Seiten tragbarer Kompromiss erreicht werden. Die Schweiz stellt gegenüber den EU-Mitgliedstaaten ihre Kooperationsfähigkeit in diesem Bereich unter Beweis, ohne dass wir hier eigene Interessen aufgeben müssen. Der Verzicht auf die Erhebung von Quellensteuern, auf die Zahlung von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen im Verhältnis der Schweiz zu den EU-Mitgliedstaaten bringt in der Tat eine grosse steuerliche Erleichterung für den Unternehmens- und Holdingstandort Schweiz. Ich glaube, das darf man bei dieser Gelegenheit durchaus auch einmal unterstreichen. Es ist ein wichtiger steuerlicher Wettbewerbsnachteil, der damit gegenüber der EU beseitigt wird.

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

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

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

Kommission zu folgen, Eintreten zu beschliessen und dem Abkommen zuzustimmen.

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

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

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

*Detailberatung – Discussion par article*

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

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

*Angenommen – Adopté*

**Art. 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

*Angenommen – Adopté*

**Art. 5***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

Auf verspätet abgelieferten Rückbehaltsbeträgen ist ohne Mahnung ein Verzugszins geschuldet.

*Angenommen – Adopté***Art. 6***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Die Zinsmeldungen der Zahlstellen sind innerhalb der für den Steuer-rückbehalt geltenden Frist abzugeben. Das ist Ende März jeden Jahres. Bereits abgegebene Zinsmeldungen können durch die Zahlstelle bis Ende Mai widerrufen werden. Ein an deren Stelle geschuldeter Steuerrückbehalt ist unverzüglich abzuliefern.

*Angenommen – Adopté***Art. 7***Antrag der Kommission**Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3*

Die absolute Verjährungsfrist beträgt 15 Jahre.

**Art. 7***Proposition de la commission**Al. 1, 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*

La prescription absolue est de 15 ans.

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

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

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

Bei dieser Gelegenheit einfach eine Bemerkung, die für diese gesamte Gesetzgebung dient: Wir müssen uns davor hüten – das ist Ihrer Kommission meines Erachtens sehr gut

gelingen –, hier schweizerisches, internes Steuerrecht setzen zu wollen. Das ist eben nicht der Fall, sondern wir vollziehen zusammen mit der EU gemeinsames Recht. Wir schaffen also kein neues internes Steuerrecht. Trotzdem rechtfertigt es sich, gerade in solchen Verfahrensfragen auf die bewährte Praxis der Gesetzgebung zur direkten Bundessteuer zurückzugreifen.

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

*Angenommen – Adopté***Art. 8***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

*Angenommen – Adopté***Art. 9***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

*Angenommen – Adopté***Art. 10***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

....

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

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 10***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

....

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

*Al. 3, 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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



Verschwiegenheit verpflichtet. Davon ausgenommen sind die im Abkommen vorgesehenen Zinsmeldungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung an ausländische Staaten im Verfahren der freiwilligen Offenlegung sowie die Information der zuständigen Verwaltungs- und Rechtsmittelorgane in laufenden Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren. Die bei der Durchführung der Prüfung einer Zahlstelle gemachten Feststellungen über Dritte dürfen von den schweizerischen Fiskalbehörden nicht für steuerliche Verfahrenszwecke verwendet werden. Die Wahrung des Bankgeheimnisses und anderer gesetzlich geschützter Berufsgeheimnisse wird bekräftigt.

Die Bestimmung in Absatz 2 Litera c entspricht einem Vorschlag der WAK-NR, der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung aufgenommen und entsprechend formuliert worden ist. Es geht hier darum, den Eindruck zu entkräften, die Schweigepflicht der Steuerbehörden sei zu absolut, sie gelte z. B. auch, wenn die Steuerbehörden auf ein Verbrechen stossen. Das wurde in der Kommission einstimmig angenommen.

**David Eugen (C, SG):** Ich möchte bei diesem Artikel nochmals auf eine im Eingangsvotum von Herrn Bundesrat Merz gemachte Bemerkung zurückkommen. Es geht ja hier, wie er erläutert hat, um den Begriff des sogenannten ähnlichen Deliktes. Eigentlich müsste man aus rechtsstaatlichen Gründen verlangen, dass durch das Gesetz erklärt wird, was das eigentlich genau ist, damit alle Rechtsunterworfenen, insbesondere auch jene in der Schweiz, die mit diesem Gesetz zu tun haben werden, wissen, was das eigentlich genau ist. Ich habe schon in der Kommission gesagt, dass ich gewisse Probleme damit habe, dass die Auslegung dieses Begriffs nachher fallweise durch die Verwaltung vorgenommen wird. Das ist daher von erheblicher Bedeutung, weil dieser Begriff nachher ja nicht nur für die Zinsbesteuerung gilt, sondern nach dem Memorandum auch für die gesamten direkten Steuern im Verhältnis zu allen EU-Staaten. Hier findet sicher eine wesentliche Neuordnung der Amts- und Rechtshilfe im Verhältnis zu den EU-Staaten statt.

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

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

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

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

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

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 11**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

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

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

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

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

mich sehr offen. Ich gehe immer noch davon aus, dass hier die Kompensation bei den Ausgaben der in diesen Bereichen betroffenen Departemente zu suchen ist. Darüber werden wir uns zu unterhalten haben.

Ich bitte einfach darum, dass nun hier aufgrund dieser kurzen Diskussion nicht voreilige Schlüsse gezogen werden.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 12–14**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 15**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

*Angenommen – Adopté*

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

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Die nächsten Artikel und das ganze dritte Kapitel betreffen die Amtshilfe bei Steuerbetrug gemäss Artikel 10 des Abkommens. Diese sehen vor, dass die Schweiz und die einzelnen EU-Mitgliedstaaten für die unter das Abkommen fallenden Zinserträge Informationen über Handlungen austauschen, die nach den Rechtsvorschriften des ersuchten Staates als Steuerbetrug gelten oder ein ähnliches Delikt darstellen. Das dritte Kapitel enthält die Verfahrensbestimmungen, welche bei der Behandlung entsprechender Amtshilfeersuchen der Mitglied-

staaten zur Anwendung gelangen. Das vorgesehene Verfahren gestaltet sich analog zu den Vorschriften, die bereits bei der Durchführung der fiskalischen Amtshilfe aufgrund der Doppelbesteuerungsabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und Deutschland zur Anwendung kommen.

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

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

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 18**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 19**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

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

*Abs. 3–6*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 19**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2**

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

**Al. 3–6**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

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

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

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

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

Mit diesen Erläuterungen kann sich der Bundesrat Ihrer Kommission anschliessen.

**David** Eugen (C, SG): Herr Bundesrat, ich bin Ihnen dankbar, dass Sie auch davon ausgehen, dass man den Richter bezieht. Ich finde allerdings, es gibt in diesen Abkommen zahlreiche Fälle, wo die gleichen Vorgänge passieren, und

ich finde, konsequenterweise müsste der Bundesrat im Nachgang zur Genehmigung dieser Abkommen eine Vereinheitlichung durchführen und in allen Fällen, wo diese Vorgänge stattfinden, auch die richterliche Kontrolle einführen. Die SGK hat dieses Thema aufgenommen, damals allerdings im Prinzip für den Gesundheitsbereich, aber im Abgabebereich ist die Situation genau dieselbe. Es ist sogar so, dass hier die Fälle wahrscheinlich viel häufiger sind.

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

*Angenommen – Adopté*

**Art. 20, 21**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

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

*Angenommen – Adopté*

**Art. 23**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2, 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3*

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



**Art. 23***Proposition de la commission**Al. 1, 2, 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*

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

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

*Angenommen – Adopté***Art. 24, 25***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 26***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

*Angenommen – Adopté***Art. 27***Antrag der Kommission*

Streichen

*Proposition de la commission*

Biffer

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

*Angenommen – Adopté*

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

**8. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Zinsbesteuerung**  
**8. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la fiscalité de l'épargne et des modifications législatives qui en découlent**

*Detailberatung – Discussion par article***Titel und Ingress, Art. 1–3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1–3***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

Ich kann Ihnen also pauschal die Genehmigung beantragen.

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 39 Stimmen

(Einstimmigkeit)

**6. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin**

**6. Arrêté fédéral portant approbation des accords bilatéraux d'association à Schengen et à Dublin et des modifications législatives qui en découlent**

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

**Art. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Pfisterer Thomas**Abs. 1bis*

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

*Abs. 1ter*

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

**Art. 1***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Pfisterer Thomas**Al. 1bis*

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

*Al. 1ter*

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

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

**Stähelin** Philipp (C, TG), für die Kommission: Ich habe keine generellen neuen Erläuterungen zum Gesamtbeschluss. Hingegen kann ich einleitend zu Artikel 1 Folgendes ausführen:

Schengen/Dublin vereinbaren die EG, die EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz. Schengen/Dublin ist in Titel IV des Amsterdamer Vertrages verankert. Zu diesem haben Grossbritannien und Irland ein Sonderregime, ein Opt-in – für einmal. Praktisch haben diese beiden Staaten Schengen/Du-

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

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

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

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

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

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

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

tätigkeit und ihrer Gerichtstätigkeit. Auch in diese Kontrolle sind die Kantone einzubeziehen, gerade was die Gerichte betrifft, und auch in der Beilegung von Streitfällen. Das gilt für den Bereich der Umsetzung.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gesamthaft meine ich, dass aus meiner persönlichen Sicht nichts dagegen spricht, diesem Antrag zuzustimmen. Sie sehen die Probleme, die sich hier noch ergeben könnten. Im Rahmen einer Differenzvereinbarung wären diese meines Erachtens aber lösbar.

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

**Pfisterer Thomas (RL, AG):** Ich glaube, ich habe auf die Fragen von Herrn Stähelin zu antworten. Zunächst einmal: Der Ständerat ist Erstrat, und er ist selbstverständlich jetzt frei zu entscheiden, was er will. Er ist nicht an Anträge einer nationalrätlichen Kommission gebunden. Selbstverständlich aber nehmen wir Rücksicht auf den anderen Rat, das ist

klar. Das habe ich bei meinem Antrag gemacht. Wir diskutieren jetzt nur über die zeitliche Dimension. Die Formulierung, die ich Ihnen vorgelegt habe, stimmt überein mit dem Antrag der APK-NR, so, wie er mir hier vorliegt. Es ist nicht die Absicht dahinter, irgendwie das Inkrafttreten der Schengen/Dublin-Verträge zu verzögern, überhaupt nicht. Im Gegenteil: Die Absicht besteht darin, dem Bundesrat ein Mittel in die Hand zu geben, damit er eben in dem Rhythmus, den er jetzt erfreulicherweise angeschlagen hat, mit den Kantonen zeitgerecht diese Vereinbarung zustande bringt und dass die Kantone mitmachen müssen. Er kann sich dann auf das Parlament berufen, das ihn beauftragt hat, dieses Geschäft innert Frist zu erledigen. Es ist also im Interesse einer sauberen Umsetzung.

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

Darum bitte ich Sie, jetzt dem Antrag so, wie er vorliegt, zuzustimmen.

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

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

Meines Erachtens – das ist aber noch nicht festgelegt – müssen die Kantone auch kompetent in der Verhandlungsdelegation vertreten sein, denn hier überschneiden sich drei Gemeinwesen auf drei verschiedenen Ebenen. Je frühzeitiger das passiert, umso besser. Seit der Unterzeichnung der Verträge ist die Schweiz in den Arbeitsgruppen in Brüssel bereits vertreten. Wir haben nach der Unterzeichnung bereits ein Mitwirkungsrecht für die Weiterentwicklung dessen, was jetzt noch nicht im Vertrag steht, aber schon im Gang ist. Darum haben wir da jetzt etwas vorwärts gemacht, ohne dass wir eine Vereinbarung haben; die Kantone können ihre Interessen dort vertreten.



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

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

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

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

Wir widersetzen uns also diesem Antrag nicht, im Wissen darum, dass hier eine Bereinigung erfolgen soll.

#### *Abstimmung – Vote*

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

#### *Abs. 1ter – Al. 1ter*

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

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

1. Die Pflichtnahme von Bund und Kantonen: Die Verfassung legt die – gleiche! – Verantwortung von Bund und Kantonen für die Sicherheit fest. Die beiden ersten Sätze konkretisieren diese Verantwortung. Die Gesetzgebung hat das bisher nicht getan, darum besteht Regelungsbedarf.

Diese beiden ersten Sätze verweisen nicht nur auf die allgemeine Polizeihochheit der Kantone, sondern auch auf die selbstständige Aufgabe des Bundes bezüglich Zollkontrolle und -polizei im Grenzraum. Ja, der Bund ist im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft für die Zollkontrolle verantwortlich, nicht nur an der Grenzlinie und im Grenzraum. Das Parlament hat diese Aufgabe des Bundes soeben im neuen Zollgesetz wieder bestätigt, und insoweit besteht dort keine Differenz zwischen den Räten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Meines Erachtens kann also der Bundesrat Synergien nutzen. Zu denken ist in erster Linie an einen Stellentransfer vom VBS ins Finanzdepartement. Wahrscheinlich ginge es um etwa 50 bis 200 Vollzeitstellen, die verschoben werden müssten. Ich muss es deutlich sagen: Diese Problematik ist nicht etwa von Mitgliedern des GWK an mich herangetragen worden. Ich bin hier nicht Funktionär einer Gewerkschaft, das möchte ich deutlich sagen; das überlasse ich anderen, die das besser können. (*Heiterkeit*) Aber ich habe dieses Problem aus meiner Arbeit im Kanton und im Grenzraum, auch in militärischer Hinsicht, seit langem kennen gelernt. Daher mache ich jetzt darauf aufmerksam. Ich habe es abgeklärt, ich weiss, dass man in der Bundesverwaltung dieses Problem schon lange diskutiert, aber noch nicht gelöst hat. Wahrscheinlich können wir es jetzt auf die Schiene bringen.

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

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

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

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

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

Ich bin aber wie der Antragsteller der Auffassung, dass das Grenzwachtkorps hier auch eigene Aufgaben zu erfüllen hat und dass deshalb der Begriff Koordination gebraucht werden kann, aber daraus darf bitte nicht abgeleitet werden, dass

dann die Führungspriorität der Kantone, die Polizeihöhe, infrage gestellt würde. Wir haben dazu auch den zweiten Satz. Noch einmal: Die Stossrichtung kann von mir persönlich mitgetragen werden. Ich gehe davon aus, dass dies nach dem Verlauf der Diskussion in der Kommission auch der Wille der Kommission sein könnte.

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

Ich werde den Antrag insgesamt unterstützen.

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

**David** Eugen (C, SG): Ich möchte auch noch einmal auf diesen Punkt zurückkommen. Ich möchte auch praktisch geklärt haben, wie das bezüglich des Grenzwachtkorps abläuft. Herr Bundesrat Blocher, Sie haben gestern gesagt, die Leute könnten bei einer Assoziation an Schengen ohne Ausweis über die Grenze gehen, das sei ein wesentlicher Gesichtspunkt. Aber für die schweizerischen Sicherheitsbedürfnisse ist ja entscheidend, ob jemand, der kommt, überall kontrolliert werden kann, insbesondere auch vom Grenzwachtkorps, und zwar auch unmittelbar an der Grenze. Kann die Personenkontrolle durchgeführt und abgeklärt werden, um wen es sich handelt usw.?

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



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

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

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

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

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

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

**Saudan Françoise (RL, GE):** Je crois que les questions qui sont abordées sont extrêmement importantes, en particulier pour les cantons frontaliers. A Genève, nous n'avons plus que quatre postes-frontières qui sont ouverts 24 heures sur 24 pour surveiller 125 kilomètres de frontière. Malgré ce fait –

je vais vous donner les derniers chiffres que j'ai trouvés ce matin dans la presse et qui concernent le canton de Genève –, les interventions des gardes-frontière ont permis en 2003 d'arrêter 1200 personnes qui étaient recherchées, 50 passeurs qui transportaient des clandestins. Elles ont permis également de saisir 43 voitures volées et de refouler 4000 – je dis bien 4000 – personnes dont les papiers n'étaient pas en règle.

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

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

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

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

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

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

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

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

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



Begriff der Koordination gesprochen. Aus der Koordination haben alle, wie das Herr Lauri gesagt hat, Folgendes abgeleitet: Koordinieren heisst nicht, dass bei einer Aufgabe einer das Kommando übernimmt, sondern dass eben zwei Parteien koordinieren – «coresponsabilité» war das meistgehörte Wort. Das ist im Sicherheitsbereich aber eine gefährliche Angelegenheit. Jetzt sind wir aber so weit, dass das Grenzwachtkorps, die kantonalen Polizeikorps, alle 26 Kantone und auch der Bundesrat damit einverstanden sind, dass das unter der Führung der Kantone zu geschehen hat, sofern das Grenzwachtkorps nicht für den Schutz in ausserordentlichen Lagen, zu Kontrollzwecken, an die Grenze abgezogen wird. Sie haben gesagt, Ihr Antrag komme nicht aus dem Grenzwachtkorps, das sei ein neuer Versuch. Ich konnte an der Sitzung der APK leider nicht teilnehmen; die Kommission hat das beschlossen, ohne dass ich dabei war – bei der gleichzeitigen Behandlung kann ich eben jeweils nur an einer Sitzung anwesend sein. Aber es ist ja der gleiche Vorschlag, und er schafft hier mehr Unsicherheit. Ich bitte Sie, ihn jetzt nicht hier aufzunehmen, sonst fangen wir wieder von vorne an. Dann sieht das so aus, als wären wir noch beim allgemeinen Grundsatz der Koordination. Das ist der eine Punkt.

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

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

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

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

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

geht hier nicht um etwas, das wir jetzt schon mit Bestimmtheit ablehnen können; aber wir können ihm auch nicht mit Bestimmtheit zustimmen.

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

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

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

Im Grenzraum wird überdeterminiert; wir haben es nicht nur mit dem Grenzraum zu tun. Koordination ist der allgemeine Grundsatz, da sind wir wesentlich weiter. Wenn wir das hier so festlegen, werfen wir wieder alles auf, und dann wird man sich darauf berufen. Es ist zu früh, die Bestände schon hier mit dieser Vorschrift zu regeln. Der Bestand ist hier auch noch nicht richtig festgelegt, weil wir nicht wissen, ob er wesentlich höher, gleich hoch oder tiefer sein muss. Aber Sie haben Zeit. Darum, Herr Pfisterer, finde ich, dass das Richtige hier der ordentliche Weg über das Postulat ist. Wenn wir das 2005 entscheiden, kommen wir früh genug. Ich sehe, dass dies ein gutgemeinter Vorschlag ist; es ist gut, den Bestand vorläufig so zu belassen, und Koordination ist auch gut. Wir sind aber wesentlich weiter in Koordinationsfragen, und in anderen Fragen sind wir nicht so weit, sodass wir es nicht determinieren sollten.

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

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

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Pfisterer Thomas .... 25 Stimmen

Dagegen .... 9 Stimmen

## Art. 2

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 4***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Reimann*

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

**Art. 4***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Reimann*

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

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

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

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

1. Die Organe der Gemeinschaft sind unabhängig, sie handeln nicht nach Instruktionen von Regierungen.
2. Die Gemeinschaft fasst Mehrheitsbeschlüsse.
3. Die Beschlüsse der Gemeinschaft treten unmittelbar in Kraft.
4. Die Gemeinschaft hat umfassende materielle Kompetenzen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wenn wir heute über diese Frage diskutieren und uns entscheiden, müssen wir auch die Zukunft im Auge behalten. Wir können nicht nach Belieben Volksabstimmungen ansetzen, sondern müssen uns an die verfassungsmässigen Vorgaben halten. Diese sind hier nicht gegeben; wir können hier nicht eine neue, abweichende Praxis einführen.

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

**Pfisterer** Thomas (RL, AG): Drei Sätze: 1. Damals war die Rechtslage anders als heute. Damals hatte die Bundesversammlung die Kompetenz, in gewissen aussenpolitischen Fragen ein Referendum anzuordnen.

2. Eine Unterstellung unter den Europäischen Gerichtshof ist nicht vorgesehen.

3. Der Weg, den wir beschreiten würden, wäre derjenige, den Frankreich beschritten hat. Wir würden das Referendum zu einem Mittel für Machtspiele in der Hand der Bundesversammlung werden lassen. Das ist gefährlich.

Deshalb bitte ich Sie, den Antrag Reimann abzulehnen.

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

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

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Ein Genehmigungsbeschluss zu einem völkerrechtlichen Vertrag wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet, wenn der Vertrag den Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorsieht. Das steht in Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung. Unabhängig von diesen beiden Fällen besteht nach der Praxis der Bundesbehörden, nach den Vorbereitungsarbeiten für die neue Bundesverfassung und auch nach einem Teil der Lehre die Möglichkeit eines obligatorischen Referendums sui generis. Ein solches Referendum ist dann gegeben, wenn der betreffende Staatsvertrag von derartiger Bedeutung ist, dass ihm Verfassungsrang zukommt. Er muss nicht eine Verfassungsänderung bedingen, aber er muss so bedeutungsvoll sein, dass ihm Verfassungsrang zukommt.

Der Bundesrat hatte also zwei Sachen zu prüfen: Gibt es ein obligatorisches Referendum? Das ist hier nicht der Fall –

das wurde gesagt –, weil man nicht einen Beitritt, sondern eine Assoziierung hat. Aber die zweite Frage, ob der Vertrag so bedeutungsvoll ist, dass er Verfassungsrang hat, ist auch zu prüfen. Darum stellt sich die Frage der Unterstellung von Staatsverträgen unter das obligatorische Referendum beim vorliegenden Abkommen nicht. Der Bundesrat hat entschieden, dass es kein obligatorisches Referendum geben muss. Also war nur noch zu prüfen, ob ein Fall sui generis vorliegt. Hat der Vertrag eine solche Bedeutung, dass ihm Verfassungsrang zukommt?

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

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

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

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 31 Stimmen

Für den Antrag Reimann .... 6 Stimmen

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

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

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

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



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

Ich bin ebenso davon überzeugt – und ich habe das gestern zur Kenntnis nehmen können –, dass Sie hier im Ständerat alle positiven und negativen Punkte offen und klar auf den Tisch gelegt haben. Ich gehe auch davon aus, dass wir alle Punkte, die wirklich kritisch sind, hier in diesem Rat ausdiskutiert haben und dass nicht nachher an Delegiertenversammlungen von Parteien neue Punkte aufgebracht werden, die hier nicht offen auf dem Tisch lagen. Wir haben daher Kenntnis auch von allen negativen Dingen, die drinstehen. Wir wissen, es gibt immer Positives und Negatives. Offen bleibt für mich ein einziger Punkt aus der gestrigen Debatte. Sie haben in Ihrer Rede gestern wiederholt beiläufig erklärt, es gehe um die Frage von Anpassung oder Widerstand.

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

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

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

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

1. Ich werde selbstverständlich, wie es meine Pflicht ist, diesen Vertrag vertreten, weil ich den Standpunkt des Bundesrates zu vertreten habe. Ich meine, ich habe dies auch gestern getan; Sie sagen, es sei überzeugend ausgefallen – ich danke Ihnen für dieses Lob, ich habe meine Pflicht getan, zumindest nach Ihrer Auffassung.

Was ich nicht machen werde – auch bei anderen Geschäften nicht, Herr David –: Ich werde auch in der Euphorie keine Unwahrheiten über die Wirkung und die Bedeutung dieses Vertrages sagen. Das gilt für mich hier, und das gilt auch für andere Geschäfte. Das ist ein Teil der politischen Vergiftung, die wir in den letzten Jahren erlebt haben: Wenn man etwas vertritt, glaubt man, es sei alles möglich und man könne alles sagen. Wenn Abstimmungskomitees das tun, so gehört das vielleicht zur Situation; ich werde das als Bundesrat nicht tun.

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

dafür. Das ist eine Euphorie und eine Prognose, zu der ich nicht stehen kann.

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

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

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

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

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 38 Stimmen

Dagegen .... 3 Stimmen

04.3465

**Interpellation Bürgi Hermann.  
Schengen-Abkommen.  
Umsetzung  
der Personenkontrollen**

**Interpellation Bürgi Hermann.  
Accord de Schengen.  
Mise en oeuvre  
du contrôle des personnes**

Einreichungsdatum 27.09.04

Date de dépôt 27.09.04

Ständerat/Conseil des Etats 02.12.04

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Ist der Interpellant von der schriftlichen Antwort des Bundesrates befriedigt, oder beantragt er Diskussion?