

Zehnte Sitzung – Dixième séance

Dienstag, 30. September 2003

Mardi, 30 septembre 2003

08.00 h

02.077

Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Bundesgesetz

Mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme. Loi fédérale

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 23.10.02 (BBl 2002 7611)
Message du Conseil fédéral 23.10.02 (FF 2002 7063)

Nationalrat/Conseil national 20.03.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 20.03.03 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 30.09.03 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

02.076

Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung. Rahmenkredit

Mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme. Crédit-cadre

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 23.10.02 (BBl 2002 7975)
Message du Conseil fédéral 23.10.02 (FF 2002 7395)

Nationalrat/Conseil national 20.03.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 30.09.03 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Wir haben es hier mit einer komplexen Materie zu tun, die aus drei Einzelbotschaften des Bundesrates besteht und durch das Postulat 03.3178 der Sicherheitspolitischen Kommission, die einen Mitbericht abgegeben hat, angereichert worden ist. Wir nahmen uns in der Kommission recht viel Zeit für die Behandlung dieser Materie, können Ihnen aber trotzdem keine einheitliche Kommissionsmeinung präsentieren. Wir standen bei unserer Vorberatung aber auch nicht unter dem Eindruck des unmittelbar bevorstehenden Ausbruchs eines Krieges, wie es beim Erstrat in der Frühjahrsession mit dem Irakkrieg der Fall gewesen war, was dort offensichtlich Spuren in der Gesetzesberatung hinterlassen hat.

Dass wir die Eintretensdebatte zu allen drei bzw. vier Geschäften gemeinsam führen, ist mehr als angebracht. Wir haben nämlich, ich sage es einmal so, das separate Gärtchen denken – hier EDA, dort VBS, wie es vom Bundesrat ans Parlament gekommen ist – zerzaust und wollen eine gemeinsame politische Führung über die zivile Friedensförderung und Konfliktbearbeitung des Bundes in Form einer

departementsübergreifenden Strukturierung. Der Verwirklichung dieses Grundsatzes dient denn auch das Postulat der SiK, das von der APK voll und ganz unterstützt wird und zu dem Ihnen der Präsident der SiK sicher noch zusätzliche Ausführungen machen wird. Aber auch am Bundesgesetz, der ersten Vorlage auf der Traktandenliste, haben wir Änderungen angebracht, die dieser departementsübergreifenden Führung noch den nötigen Halt geben wird; auch dazu dann mehr in der Detailberatung.

Beim zweiten und dritten Teil dieser Gesamtvorlage geht es dann aber primär um Geld, nämlich um die Finanzierung der zivilen Friedensförderung für eine Mindestdauer von vier Jahren.

Dass wir bereit sind, zu diesem Zweck reichliche Mittel zur Verfügung zu stellen, war unbestritten. Umstritten hingegen war die Höhe des Rahmenkredites für die friedenspolitischen Tätigkeiten des EDA (Vorlage 02.076; Art. 1). Da hat der düstere Horizont über den Bundesfinanzen natürlich seine Spuren hinterlassen. Die Kommissionsmehrheit, die mit Stichentscheid des Präsidenten zustande gekommen ist, ist auf 175 Millionen Franken zurückgefahren. Eine starke Minderheit – die Minderheit I (Briner) – votiert für 200 Millionen, und eine weniger starke Minderheit – die Minderheit II (Brunner Christiane) – möchte mit 240 Millionen dem Bundesrat und dem Nationalrat folgen. In der Detailberatung werden Sie dann definitiv zu entscheiden haben.

Im Moment dazu nur so viel: Die 175 Millionen Franken, die Ihnen von der Mehrheit beantragt werden, entsprechen in der Höhe etwa dem Ist-Zustand; sie weichen aber deutlich vom Begehren des Bundesrates ab, der diese Position um jährlich rund 35 bis 40 Prozent erhöhen möchte. Ich erwähne das speziell, weil beim Rahmenkredit zugunsten der zivilen friedensfördernden Massnahmen im Rahmen des VBS (02.091) keine Erhöhung vorgenommen worden ist: Das VBS wird auch in den nächsten vier Jahren keine höheren Zahlungskredite zur Verfügung haben.

So weit meine Ausführungen zum Eintreten, das in der Kommission völlig unbestritten war. Mehr zu erläutern und zu diskutieren geben wird es dann also in der Detailberatung der einzelnen Vorlagen.

Ich bitte Sie also um gemeinsames Eintreten auf alle Vorlagen.

Präsident (Plattner Gian-Reto, Präsident): Wie der Präsident der Kommission eben ausgeführt hat, liegen im Grunde genommen nicht nur drei, sondern sogar vier Vorlagen vor. Davon können wir heute in Gegenwart von Frau Bundesrätin Calmy-Rey drei behandeln. Herr Bundesrat Schmid hat gewünscht, dass wir die Vorlage 02.091, zu der er selber etwas zu sagen hat, dann behandeln, wenn er hier sein kann, und das wird, wenn ich mich recht erinnere, am Donnerstag der Fall sein.

Hess Hans (R, OW), für die Kommission: Der Berichterstatter, Herr Reimann, hat bereits darauf hingewiesen, dass die SiK im Zusammenhang mit den zur Diskussion stehenden Geschäften seitens der APK damit beauftragt wurde, einen Mitbericht zu verfassen. Die Vorlagen waren vom Grundsatz her auch in der SiK unbestritten. Die Kommission prüfte jedoch die Frage, ob unter dem Gesichtspunkt der Transparenz der Ausgaben zwei getrennte Rahmenkredite erforderlich sind. Die SiK kam zum Ergebnis, dass es vertretbar ist, zwei separate Rahmenkredite zu bewilligen.

Hingegen ist die SiK der Ansicht, dass im Themenbereich Friedensförderung und Konfliktbearbeitung ein Instrument fehlt, das die Aktivitäten koordiniert. Damit die Koordination sichergestellt ist, ist nach Auffassung der SiK eine politische Führung erforderlich, die den Zusammenhang dieser Leistungen sicherstellt. Aufgrund der knappen Ressourcen ist es zwingend, dass die Friedensförderungsmassnahmen des Bundes aufeinander abgestimmt werden. Dies insbesondere auch deshalb, weil bei diesen Massnahmen mehrere Departemente involviert sind.

In diesem Sinn beabsichtigt die SiK, den Bundesrat mittels des Postulates 03.3178 zu beauftragen, die politische Führung

rung und die Koordination der zivilen Friedensförderung und Konfliktbearbeitung des Bundes departementsübergreifend zu strukturieren und dem Parlament periodisch Bericht zu erstatten. Auf diesem Weg soll das Parlament die Übersicht über die Führung, die Führungsmittel und die Zuständigkeiten im Bereich der Friedensförderung und der Konfliktbearbeitung erhalten.

Die SiK beantragt Ihnen, das Postulat zu überweisen.

Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale: Vous examinez aujourd'hui deux projets qui émanent du Département fédéral des affaires étrangères: la loi fédérale sur les mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme et l'arrêté fédéral concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme.

Je tiens d'abord à rendre hommage au travail de la Commission de politique extérieure et au travail de son président, travail grâce auquel nous avons pu préparer les débats. Je vous signale que le Conseil national a débattu de ces deux projets et qu'il les a adoptés à une écrasante majorité.

Le projet de loi 02.077 vise surtout à donner une base légale et un cadre juridique clairs à la politique de la Suisse dans ces deux domaines. Il garantit la stricte adhésion au principe de légalité posé à l'article 5 alinéa 1er de la Constitution fédérale. Ce projet de loi ne crée pas de compétence nouvelle dans le domaine particulier de la politique étrangère; il répond simplement à une obligation constitutionnelle.

Le message 02.076 concernant l'ouverture du crédit-cadre montre comment le Conseil fédéral entend déployer à l'avenir son action dans ces domaines. Il part de l'expérience réunie jusqu'ici et des stratégies suivies dans le passé. Il définit des domaines prioritaires, par exemple dans le domaine des initiatives diplomatiques, du renforcement de la protection internationale des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. Ce crédit-cadre se distingue très clairement de celui présenté par le DDPS relatif à la promotion civile de la paix, qui servira surtout à financer les trois centres de Genève et l'International Relations and Security Network situé à l'EPF de Zurich. La coordination entre le DDPS et le Département fédéral des affaires étrangères existe et se fait de façon optimale concernant en particulier la gestion des trois centres.

Le crédit-cadre que vous examinez aujourd'hui permettra au Conseil fédéral d'optimiser son action, de la professionnaliser davantage par la planification pluriannuelle des ressources financières mises à notre disposition. Jusqu'à présent, ces fonds ne pouvaient être utilisés que dans le cadre d'engagements d'une année. Un crédit-cadre pluriannuel nous permettra de gérer les activités de façon rationnelle sur plusieurs années.

En ce qui concerne le crédit-cadre proposé, qui s'élève à 240 millions de francs pour la période 2004–2007, il dépasse, c'est vrai, les ressources affectées au même objet durant la période précédente, mais la Suisse accuse un retard certain sur d'autres pays dans ce domaine. L'enveloppe financière qui figure dans le budget 2004 et le plan financier 2005–2007 est conforme à toutes les mesures d'économies décidées par le Conseil fédéral. Elle est parfaitement compatible avec le programme d'allègement budgétaire 2003 que votre Conseil a examiné au début de cette session. L'économie réalisée sur le crédit «Promotion civile de la paix» peut paraître modeste en valeur absolue par rapport à d'autres coupes auxquelles il a été procédé, notamment dans le domaine de la coopération au développement (DDC) par exemple, ou de Présence Suisse. Pourtant, la réduction a été là aussi très importante.

Quand même, si l'on veut être crédible dans le domaine de la paix et des droits de l'homme, il faut agir quand les conflits éclatent et quand il y a des pertes en vies humaines, et un acteur qui fait du «va-et-vient» dans ce domaine n'est plus crédible parce qu'il ne peut pas prouver une action sur une certaine durée. Par ailleurs, la prévention des conflits pré-

sente un coût bien modeste par rapport aux tragiques conséquences environnementales, sociales, économiques et humaines des conflits eux-mêmes. La promotion de la paix et des droits de l'homme répond à un authentique besoin et représente aussi une contribution notable à la sécurité des Suissesses et des Suisses.

Pour bien mettre en lumière la précieuse action préventive de la promotion de la paix et des droits de l'homme, on peut, par exemple, citer l'effet de renforcement de la prévention des migrations par la promotion de la paix. Des enquêtes internationales ont montré qu'il existe une étroite corrélation entre les investissements consacrés à la promotion de la paix et de diminution du nombre de mouvements de populations forcés. Quand on sait que les contribuables suisses paient plus de 1 milliard de francs par an pour l'encadrement des réfugiés, les quelque 60 millions de francs d'engagement annuel que demande le Conseil fédéral pour la promotion civile de la paix n'ont rien d'exagéré.

Les investissements directs et la croissance économique ne se développent eux aussi que sur fond de paix et là aussi, la Suisse a un intérêt à favoriser ce type d'activité, puisqu'elle est économiquement rentable et sert les intérêts des exportateurs suisses. En effet, quelqu'un qui vit dans un pays où les conflits sont absents, peut aussi penser à son avenir et investir dans son activité professionnelle, et il devient également un consommateur.

Enfin, la Suisse a des compétences et est à même de développer une action internationale indépendante et originale sans se heurter à des questions délicates de souveraineté: du fait que nous n'appartenons pas à l'Union européenne, rien ne nous empêche de concevoir comme nous l'entendons une politique de paix active et déterminée.

Je vous remercie de bien vouloir entrer en matière sur le projet de loi ainsi que sur le projet d'arrêté fédéral concernant l'ouverture d'un crédit-cadre.

02.077

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

Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte Loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

....

d. Streichen

....

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Brunner Christiane, Béguelin, Merz)

Abs. 1

....

e. die Partnerschaft mit wissenschaftlichen Institutionen des humanitären Völkerrechtes fördern.

Art. 3*Proposition de la majorité**Al. 1*

....

d. Biffer

....

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Brunner Christiane, Béguelin, Merz)

Al. 1

....

e. favoriser le partenariat avec des institutions de recherche et de formation en droit international humanitaire.

Brunner Christiane (S, GE): A vrai dire, j'aurais attendu de M. Reimann, président de la commission, qu'il explique aussi le fait de biffer la lettre d de l'article 3, qui est en rapport avec ma proposition de minorité dans la mesure où celle-ci consiste à favoriser le partenariat et pas seulement à attribuer une subvention.

Je cherche à favoriser le fait qu'on collabore aux projets qui sont mis en place; je pense en particulier à un projet genevois intéressant qui vient d'être lancé, le Centre universitaire de droit international humanitaire fondé en partenariat entre l'Université de Genève et l'Institut universitaire de hautes études internationales. C'est un centre qui a pour but de donner une formation complémentaire de haut niveau en droit humanitaire et, par ailleurs, de faire de la recherche dans le même domaine. Ce centre a été fondé avec l'appui massif de fonds privés, notamment de banques privées genevoises. En outre, un poste de professeur est pris en charge par le canton de Genève. La première année environ trente étudiants ont été formés dans ce centre. Pour cette année, il y a déjà 300 candidatures de personnes du monde entier qui s'intéressent à cette formation en droit international humanitaire. Bien sûr, je ne défends pas seulement les intérêts de Genève, mais il est quand même assez exceptionnel de pouvoir donner une formation particulière en matière de droit humanitaire et de pouvoir effectuer des mandats de recherche et de participer à son développement.

Il convient de préciser que, dans la mesure où l'on a biffé la lettre d de l'alinéa 1er, l'idée de participation a disparu. Même si par ailleurs on l'a laissée ensuite pour le Centre Henry-Dunant pour le Dialogue humanitaire en proposant de biffer l'article 11 de cette loi, la notion de participation, de partenariat a été supprimée, et je souhaite rajouter à la lettre e particulièrement l'idée de partenariat avec des instituts de formation en matière de droit international humanitaire.

Ce sont là les raisons qui m'amènent à vous proposer de suivre ma minorité.

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Diese zusätzliche Litera e ist aus der Sicht der Kommissionsmehrheit nicht nötig, vor allem dann nicht, wenn wir Artikel 11 der Vorlage streichen werden, wie es die Kommission beantragt, und damit das Bundesgesetz über die Teilnahme und die Finanzhilfe des Bundes an das Henry-Dunant-Zentrum für den humanitären Dialog bestehen lassen. Dieses Zentrum ist meines Wissens derzeit die einzige wissenschaftliche Institution in unserem Land, die sich die Förderung des humanitären Rechtes zum Ziel gesetzt hat und die auf partnerschaftlicher Basis mit dem Bund verbunden ist. Diese Institution wird also weiter auf bisheriger Basis und wohl auch im bisherigen Finanzrahmen mit dem Bund verbunden bleiben. Wenn Sie bei Artikel 11 dann der Kommission folgen und die Streichung dieses Gesetzes verhindern – in Artikel 11 soll eben die Rechtsgrundlage für das Henry-Dunant-Zentrum gestrichen werden –, wenn wir diese Streichung also aufheben und das Bundesgesetz in Kraft belassen, ist die Basis für das Henry-Dunant-Zentrum gesichert.

Deshalb war die Mehrheit der Kommission der Meinung, dass kein Bedarf für weitere Partnerschaften besteht, wie sie

die Minderheit mit der Formulierung ihres Antrages generell anstrebt. Wir haben keinen weiteren Bedarf für solche Partnerschaften ausmachen können.

Brunner Christiane (S, GE): Si vous me le permettez, je voudrais ajouter deux mots. Il ne s'agit pas du Centre Henry-Dunant dans ma proposition de minorité, mais du Centre universitaire de droit international humanitaire qui a été créé en juillet 2002 par une convention signée entre la Faculté de droit de l'Université de Genève et l'Institut universitaire de hautes études internationales. Donc, le fait de ne pas abroger à l'article 11 la loi qui prévoit la participation et l'octroi d'une aide financière au Centre Henry-Dunant pour le Dialogue humanitaire n'enlève aucune pertinence à ma proposition de minorité, qui concerne la possibilité de favoriser des partenariats – ce qui ne veut encore pas dire que, nécessairement, le Département fédéral des affaires étrangères va entrer dans ce type de partenariat – avec des instituts de recherche et de formation en matière de droit international humanitaire.

Encore une fois, ça ne veut pas dire que le DFAE devra accorder une subvention ou participer à une action et à un partenariat de ce genre. Cela veut simplement dire qu'il en aurait la possibilité et que serait évitée la valse-hésitation, si je puis dire, entre les différents départements, c'est-à-dire: «Ce n'est pas à nous d'agir, puisque ça concerne la faculté de droit, donc c'est du ressort du Département fédéral de l'intérieur mais pas du DFAE.» Cela permettrait de régler un peu les choses, en tout cas «potentiellement» parlant, mais ça n'a en tout cas rien à voir avec le fait de maintenir, à l'article 11, le subventionnement du Centre Henry-Dunant pour le Dialogue humanitaire.

Präsident (Plattner Gian-Reto, Präsident): Herr Merz hat sich gemeldet, um die ganze Breite des Minderheitsantrages darzulegen.

Merz Hans-Rudolf (R, AR): In der Tat, eine Vorbemerkung: Wenn Sie die heutige Traktandenliste – die rote, die wir auf dem Tisch haben – lesen, dann finden Sie vier Begriffe: zivile Friedensförderung, Stärkung der Menschenrechte, zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung. Das sind Ziele, die sich der Bundesrat, besonders in den beiden angesprochenen Departementen, setzt. Es sind Ziele, mit denen man in der heutigen Welt übereinstimmen kann, aber es sind natürlich auch sehr grosse Ziele. In der Tat, Herr Präsident, Sie haben es mit Ihrer Geste angedeutet, es ist ein breites Spektrum. Dieses Spektrum erfordert eine politische Führung. Das ist die Aufgabe des Bundesrates, aber es braucht eben auch gewissermassen die dogmatische Begleitung. Man muss diese Begriffe zum Teil weiterentwickeln. Es braucht beides, den Zangenangriff, wenn Sie so wollen.

Im Rahmen dieser Behandlung des Gesetzes bin ich mit der Minderheit – und in diesem Punkt übrigens auch mit der Mehrheit – der Meinung, der Bund sollte nicht selber privatrechtliche Vereine oder Stiftungen gründen. Wenn er das tut, ist er in verschiedener Weise gebunden, auch finanziell. Dann muss er Finanzhilfen leisten, dann muss er Abgeltungen leisten, dann trägt er die gesamte Verantwortung, und dann ist er gewissermassen auch im Obligo.

Demgegenüber finden wir von der Minderheit, es wäre richtig, wenn man jetzt nicht nur – bei allem Respekt, den ich dieser Institution entgegenbringe – die Organisation in Genf mit diesen Aufgaben beauftragen würde, sondern wenn sich hier durchaus auch jene profilieren würden, die die Besten sind. Das kann einmal die Universität Genf sein. Das kann ein nächstes Mal ein Institut der Universität Bern sein, das kann einmal die ETH sein. Es soll doch hier auch ein gewisser Wettbewerb herrschen. Ja, auch Basel, wie der Präsident mit viel sagender Geste sagt. Es soll doch auch hier durchaus ein gewisser Wettbewerb möglich sein. Das erreichen wir, indem wir hier mit der Minderheit stimmen und auf jeden Fall Litera d streichen. Es ist natürlich die Voraussetzung, dass Litera d gestrichen ist. Dann, finde ich, gibt es ei-

gentlich keinen Grund, um hier nicht den Fächer zu öffnen und solche Partnerschaften eben gesamtschweizerisch oder gegebenenfalls sogar international zu ermöglichen. Das steckt hinter diesem Minderheitsantrag. Ich ersuche Sie, ihn zu unterstützen.

Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale: Si la majorité d'entre vous souhaite mettre expressément en relief le partenariat avec des institutions scientifiques travaillant dans le domaine du droit international humanitaire, je peux parfaitement vivre avec cette proposition.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 16 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 15 Stimmen

Präsident (Plattner Gian-Reto, Präsident): Die Minderheit obsiegt mit 16 zu 15 Stimmen, und dieses Mal mache ich den Zettel rasch weg. (*Heiterkeit*)

*Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées*

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe 34 Stimmen

(Einstimmigkeit)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

Art. 4, 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Streichen

Art. 6

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Biffer

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Mit diesem Streichungsantrag möchte die Kommission bewusst jenen Bestrebungen Einhalt gebieten oder sie zumindest etwas abdämpfen, die unter entsprechender Kostenfolge für den Bund möglichst viele der Ausführungsaufgaben auslagern wollen. Die Streichung hat aber weitgehend bloss deklamatorischen Charakter; der Bund bleibt im Hinblick auf Massnahmen, die er für richtig befindet, immer noch frei. Denn wie Sie in Artikel 3 vorne bei der Auflistung der Massnahmen gesehen haben, ist jene Liste nicht abschliessend formuliert, sondern sie lässt auch für zusätzliche Massnahmen Raum. Insbesondere ist auch hier der reich dotierte Expertenpool nicht beschnitten, denn auch diese privat-rechtlich verpflichteten Experten sind in Artikel 3 bereits expressis verbis verankert. Aber weitere Auslagerungen, vor allem an die vielen auf Bundesaufträge abonnierten nichtgouvernementalen Organisationen, hält die Kommission nicht für vordringlich.

Angenommen – Adopté

Art. 7–9

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Titel

Berichterstattung

Text

Der Bundesrat erstattet den zuständigen parlamentarischen Kommissionen beider Räte jährlich Bericht über die getroffenen und die geplanten Massnahmen nach diesem Gesetz.

Art. 10

Proposition de la commission

Titre

Rapport

Texte

Le Conseil fédéral présente annuellement un rapport aux commissions parlementaires compétentes des deux Chambres au sujet des mesures prises et de celles prévues conformément à la loi.

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Auch hier hat die Kommission eine von der bundesrätlichen und nationalrätlichen Fassung abweichende Regelung getroffen, und ich bitte Sie, ihr dabei zu folgen. Ich habe im Eintretensvotum schon darauf verwiesen, dass die Kommission keine zusätzlichen aussenstehenden Berater wünscht, die ihres Erachtens gar noch die Eigeninteressen – sprich: die Finanzhilfen für ihre eigenen NGO, denen sie eventuell angehören – vor das Gesamtwohl stellen. Das Kompetenzzentrum für zivile Friedensförderung und Menschenrechte muss bei der departementsübergreifenden Oberleitung, also bei der politischen Führung, verbleiben und soll nicht an eine beratende Kommission abgetreten werden.

Deshalb ist es logisch und konsequent, nicht weiter auf administrativ aufwendige, so genannte «Kommissionitis» zu setzen. Stattdessen erwartet die Kommission in Form eines jährlichen Berichtes mehr und regelmässig Transparenz, nicht nur hinsichtlich der vom Bundesrat getroffenen, sondern auch hinsichtlich der geplanten Massnahmen nach diesem Gesetz. Vor allem sollen es die zuständigen Fachkommissionen sein, insbesondere also APK und SIK, die den Bundesrat bei den Zielsetzungen, Prioritäten und Konzeptionen geleiten und begleiten, und nicht irgendeine von aussen beigezogenes Beratergremium. Das ist ein Paradigmenwechsel, der vielleicht auch für andere Bundesbereiche begleitend sein könnte.

Stimmen Sie hier also bitte der Kommission zu.

Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale: La commission propose de modifier l'article 10 soumis par le Conseil fédéral et de ne pas créer de commission consultative; ça, c'est la première des choses. Elle souhaite en revanche qu'il soit rendu compte chaque année aux commissions chargées de l'examen préalable des textes dans les deux Chambres des mesures prises et des mesures prévues.

Le projet du Conseil fédéral prévoit à l'article 5 qu'il soit rendu compte tous les quatre ans aux Chambres fédérales, selon le rythme des crédits. Ce rythme a fait ses preuves, et je crois aussi qu'il est logique, dès l'instant où vous acceptez un crédit-cadre sur quatre ans, de vouloir aussi qu'il y ait un rapport tous les quatre ans. La principale caractéristique de ce crédit-cadre est qu'il offre au Conseil fédéral la possibilité de planifier sur une période de plusieurs années. Et donc ça, je souhaiterais que ce soit clair et maintenu: nous rendons compte tous les quatre ans en relation avec le crédit-cadre. Comme je l'ai dit en commission, je n'ai rien contre le fait de présenter annuellement un rapport, au contraire; je peux

même, si vous le souhaitez, le faire plus souvent. Mais ce que je souhaiterais, c'est de ne pas coupler la planification du DFAE en rapport avec ce crédit-cadre, qui porte sur plusieurs années, avec une planification annuelle, parce qu'alors ça nous enlèverait les avantages du crédit-cadre et ça nous obligerait à planifier sur une période par trop courte. Je vous remercie de bien vouloir tenir compte de ces remarques et du fait que vous avez d'ores et déjà accepté l'article 5 qui prévoit un rapport tous les quatre ans, c'est-à-dire au rythme du crédit-cadre.

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission
Streichen

Proposition de la commission
Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 32 Stimmen
(Einstimmigkeit)

02.076

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

Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung
Arrêté fédéral concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Abs. 1
... ein Rahmenkredit von 175 Millionen Franken ...

Abs. 2
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit I

(Briner, Brunner Christiane, Cottier, Marty Dick, Saudan, Studer Jean)

Abs. 1
... ein Rahmenkredit von 200 Millionen Franken ...

Antrag der Minderheit II

(Brunner Christiane, Marty Dick, Saudan, Studer Jean)

Abs. 1
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 1

Proposition de la majorité

Al. 1

Un crédit-cadre de 175 millions de francs ...

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité I

(Briner, Brunner Christiane, Cottier, Marty Dick, Saudan, Studer Jean)

Al. 1

Un crédit-cadre de 200 millions de francs ...

Proposition de la minorité II

(Brunner Christiane, Marty Dick, Saudan, Studer Jean)

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Bei diesem Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung im Rahmen des EDA lagen uns in der Kommission ursprünglich Anträge vor, die von 144 Millionen am unteren bis zu 280 Millionen Franken am oberen Ende reichten. In der Folge verblieb es bei jenen drei Anträgen, die Sie auf der Fahne vorfinden, nämlich 175 und 200 sowie 240 Millionen Franken. Wir hatten vom EDA verlangt, uns zu allen diesen Optionen konkrete Angaben zu machen, welche Folgen deren Umsetzung in der Praxis hätte. Man wird natürlich mit allen drei Optionen auskommen können beziehungsweise müssen, das ist völlig klar. Aber je nach Höhe der jährlich per Budget zu bewilligenden Zahlungskredite wird das friedenspolitische Engagement der Schweiz stärker oder weniger stark ausfallen, werden mehr oder weniger Projekte in Angriff genommen werden können. Die Kommissionsmehrheit, die ich vertrete und die mit Stichentscheid des Präsidenten zustande kam, ist davon überzeugt, dass der effektive Bedarf an Massnahmen für die zivile Konfliktbearbeitung auch mit dem tieferen Rahmenkredit von 175 Millionen Franken genügend abgedeckt werden kann. Natürlich wäre es schön, noch mehr Mittel für weitere Aktivitäten zur Verfügung zu haben, insbesondere für solche, die man an private Institutionen oder an natürliche Personen ausserhalb der Verwaltung auslagern könnte. Aber diesem Trend zur weiter gehenden privaten Auslagerung von Ausführungsaufgaben des Bundes haben wir ja eben im Bundesgesetz 02.077 mit der Streichung von Litera d in Artikel 3 bereits einen gewissen Riegel vorgeschoben.

Ebenfalls haben wir von der Schaffung einer weiteren beratenden Kommission des Bundesrates Abstand genommen. Ich danke Ihnen nochmals für diese Einsicht. Je mehr ausser stehende Akteure in solche Gremien eingebunden sind, umso mehr Ideen für die Verwendung der Mittel werden auf den Tisch gelegt, wobei nicht zuletzt auch an die eigenen Aktivitäten gedacht wird, die mit Bundeszuschüssen aus diesem Rahmenkredit finanziert werden können.

Die Mehrheit der Kommission ist also nicht nur davon überzeugt, dass unser friedenspolitisches Engagement mit 175 Millionen Franken im Rahmen des EDA in den nächsten vier Jahren ausreichend abgedeckt werden kann; sie ist auch davon überzeugt, dass wir mit einem Rahmenkredit auf tieferem Niveau, der aber nicht unter dem bisherigen Level geht und somit keiner Kürzung gegenüber dem Ist-Zustand gleichkommt, einen entscheidenden Beitrag an die Gesundung der arg lädierten Bundesfinanzen leisten.

Wir können nicht Entlastungsprogramme beschliessen und im Sinne der uns vom Volk auferlegten Schuldenbremse die Ausgaben kürzen und dann bei erstbesther Gelegenheit einfach so tun, als könnten wir uns immer noch alles leisten. Setzen Sie hier also ein Zeichen, dass Wünschbarkeit und Finanzierbarkeit auch in der Friedenspolitik ins Lot gebracht werden, und stimmen Sie dem massvolleren Antrag der Kommissionsmehrheit zu!

Briner Peter (R, SH): Ich begründe den Antrag der Minderheit I wie folgt: Durch das zwar absolut korrekte Abstimm-

mungsverfahren in der Kommission fiel mein Vermittlungsantrag für einen Rahmenkredit von 200 Millionen Franken zwischen Stuhl und Bank. In der Ausmarchung zwischen 175 und 200 Millionen Franken ergab sich ein Patt von 6 zu 6 Stimmen, das der Präsident mit Stichentscheid zugunsten der Kürzung auf 175 Millionen Franken entschied. Darauf standen sich noch die 175 und 240 Millionen Franken gegenüber. Die Befürworter der Vermittlungslösung mussten sich für die eine oder andere Variante, quasi für alles oder nichts, entscheiden, taten dies aber zum Teil gegen ihre Überzeugung. Der Mehrheitsantrag für einen Rahmenkredit von 175 Millionen Franken würde gegenüber heute eine effektive Kürzung bedeuten: Es ist dies gerade die Summe, die während der letzten vier Jahre als Zahlungskredite verwendet wurde. Mit einem Rahmenkredit sollen aber auch prospektive Projekte geplant werden können.

Die Sanierung des Bundeshaushaltes, die Umsetzung des Entlastungsprogrammes 2003 und allenfalls weiterer nötiger Massnahmen haben auch für mich Priorität. Das EDA hat die von ihm beantragte Aufstockung bei der zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung innerhalb des Departementes kompensiert. Mit der von der Minderheit I beantragten Limitierung auf 200 Millionen Franken wird dem Sparauftrag zusätzlich Rechnung getragen. Das finanzpolitische Gewissen, falls es ein solches überhaupt gibt, bleibt damit auf jeden Fall rein. Gleichzeitig können wir die meines Erachtens klug gewählte Strategie der zivilen Friedensförderung weiterführen. Was spricht für diese?

Die in der Botschaft erwähnten Beispiele zeigen, dass die Projekte bezüglich schweizerischer Friedensleistungen ganzheitlichen Lösungen entsprechen und Antworten auf wirkliche Bedürfnisse zu geben vermögen. Ich denke an die Vermittlungsbemühungen auf politisch-diplomatischer Ebene, an die Verfassungsberatungen in Afghanistan, in Zypern, in Ex-Jugoslawien, an die Länderprogramme und vieles mehr. Mich überzeugt auch das Argument, dass Einfluss und Ansehen der Schweiz in der Welt davon abhängen, ob wir auf solche Bedürfnisse antworten können.

Die uns vorgelegte Output-Liste, also quasi das Programm dessen, was mit einem Rahmen von 200 Millionen Franken alles gemacht werden kann, erscheint mir zweckmässig und zielführend. Sie konzentriert sich auf Bereiche, in denen die Schweiz Erfahrung hat. Die vorgesehene Konzeption der zivilen Friedensförderung ist für mich eine Art neue Form der Guten Dienste.

Ich ersuche Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit I als Vermittlungslösung zuzustimmen.

Brunner Christiane (S, GE): J'aimerais souligner tout d'abord qu'en augmentant le crédit pour des mesures en faveur de la gestion civile des conflits et de la promotion des droits de l'homme, il s'agit d'une option stratégique que le Conseil fédéral a prise. C'est une option stratégique qui est tout à fait appropriée en ce moment.

Pourquoi? Comme l'a dit le président de la Confédération, que je cite en substance, dans son discours à l'occasion de l'ouverture de la 58e session de l'Assemblée générale de l'ONU: il ne s'agit pas de faire seulement de beaux discours, de belles promesses dans cette enceinte – l'enceinte, c'était l'ONU –, mais il faut aussi passer aux actes et concrétiser les promesses faites. Il est vrai que la Suisse a quelque chose à offrir particulièrement en matière de prévention des conflits et de défense des droits humains. Notre situation au sein de l'ONU et le respect que l'on porte à notre politique et à notre pays dépendent naturellement aussi de notre engagement sur le terrain.

Nous recevons de plus en plus de demandes pour mettre des experts à disposition, pour que ces experts interviennent en faveur de la promotion des droits humains. Même si notre contribution est comparativement modeste, notre pays est crédible en ce qui concerne le fédéralisme, la protection des minorités et la prévention des conflits. Nous devons tout entreprendre pour conserver cette crédibilité, et cela passe par un engagement renforcé en la matière pour démontrer

notre volonté politique. Bien sûr qu'on ne peut pas tout faire! mais on peut fixer des priorités qui sont justes, et à l'heure actuelle elles doivent l'être en matière de promotion de la paix.

Je rappelle encore une fois, Mme la conseillère fédérale Calmy-Rey l'a dit, que l'augmentation du crédit est tout à fait conforme au programme d'allègement budgétaire, puisque les mesures de compensation ont été trouvées au sein même du département pour compenser l'augmentation de crédit proposée et surtout pour respecter les économies auxquelles le Département fédéral des affaires étrangères doit procéder. On peut donc suivre en toute bonne conscience budgétaire le Conseil fédéral et le Conseil national et porter ce crédit à 240 millions de francs comme il nous l'a été demandé.

La pire des choses en l'état serait cependant de suivre la proposition de la majorité de la commission. Car alors on devrait même renoncer à des projets de qualité qui sont en cours ou en train de se mettre en place, comme par exemple celui en faveur du respect des droits humains en Iran. C'est seulement avec la voix prépondérante du président que la majorité l'a emporté contre la proposition Briner.

A défaut de voter pour ma proposition de minorité II, je vous engage vivement, et en tout cas, à voter pour la minorité I.

Saudan Françoise (R, GE): J'appartiens aux deux minorités, mais il y a un aspect de la problématique sur lequel je voudrais insister parce qu'il me semble vraiment fondamental. Mme Brunner vient de rappeler à quel point il s'agissait d'une option stratégique du Conseil fédéral, ce qui avait été relevé en commission également par notre collègue Marty.

J'ai été sur le terrain grâce aux voyages faits par la Commission de politique extérieure, en particulier en Ukraine et dans certains pays qui sont en train de faire un effort extraordinaire pour passer au stade de véritables démocraties après avoir vécu sous des régimes autoritaires où on ne connaissait même pas le respect des droits de l'homme. Le problème qui retient mon attention, c'est l'importance d'aider ces pays à mettre en place des structures propres à assurer ce que j'appellerai une démocratie durable.

Nous avons vu en Ukraine ce qui avait été inauguré par votre prédécesseur, Madame la Conseillère fédérale, à savoir une structure permettant de former les juges. Cela montre comment, dans un pays, on peut contrôler à la fois le gouvernement – ce qui ne fait pas toujours plaisir – et l'administration, et, à mon avis, c'est essentiel.

Dans les options qui nous sont présentées, je m'engage pour celle du Conseil fédéral adoptée par le Conseil national. Outre les éléments qui ont déjà été mentionnés, il faut tenir compte de la nécessité de permettre à des pays de se prendre en charge pour éviter les vagues migratoires. C'est, pour notre pays, la seule voie à suivre.

Je vous engage à suivre la minorité II (Brunner Christiane).

Marty Dick (R, TI): Il y a des aspects idéaux et pratiques dans ce dossier. Idéaux bien évidemment, parce qu'on parle de paix, d'un engagement de notre pays pour favoriser la paix. Je crois que cette initiative est une des plus importantes de notre pays après la création de la Croix-Rouge. Celle-ci, hélas, intervient lorsque les conflits ont déjà éclaté: elle intervient pendant et après les conflits. Ici par contre, nous avons un concept qui permet d'intervenir tout au début du conflit, ou peut-être même avant, au niveau de la prévention, lorsqu'il y a des tensions dans le monde. Pour l'image de notre pays, et, je crois, pour rester fidèles à ce que, déjà, les pères de la Croix-Rouge ont fait, c'est un engagement que nous devons absolument réaliser. Et nous devons nous identifier à cet engagement.

Mais il y a des aspects pratiques qui, par ailleurs, ont déjà été abordés. Le fait que nous contribuons à la paix, c'est finalement servir la place économique et la place financière suisses. Le fait de maintenir la paix et d'éviter des conflits, ça nous permet de faire des économies importantes dans le domaine des réfugiés.

Un argument que j'estime tout à fait faux et qui a été apporté par le président de notre commission, c'est celui du plan d'allègement du budget de la Confédération 2003. Comme cela a déjà été souligné, le département, dans la fameuse optique de la symétrie des sacrifices, a fait amplement sa part. Je rappelle que Présence Suisse, c'est le Département fédéral des affaires étrangères, que dans d'autres domaines, on a fait des coupes importantes. Les membres de la commission savent parfaitement que dans le domaine de l'allègement budgétaire, nous n'avons eu aucun problème avec le Département fédéral des affaires étrangères, car il a fait sa part. Donc, il me paraît tout à fait faux et injuste de vouloir punir encore ici ce département.

Le Conseil fédéral, suivi en cela par le Conseil national, a pris une option – cela a été dit – stratégique qui me paraît importante et qui doit être soutenue par le Parlement. La promotion de la paix est finalement un de nos meilleurs produits d'exportation.

J'aimerais – je ne le fais pas dans des termes polémiques, mais pour qu'on saisisse bien la proportion des moyens que l'on met à disposition – vous dire qu'on a dépensé dans les années passées chaque année, seulement pour les munitions et pas pour les armes, environ 130 millions de francs par année. Ici, pour un crédit-cadre de quatre ans, on dépense 240 millions de francs. Ce sont là les proportions! On dépenserait en fait, par année, la moitié de ce qu'on dépense pour les munitions.

Alors, je crois qu'on doit suivre le Conseil fédéral et le Conseil national, et donc voter les 240 millions de francs pour quatre ans, c'est-à-dire la proposition de la minorité II (Brunner Christiane).

Schmid Carlo (C, AI): Die Diskussion darüber, ob im Bereiche der Menschenrechtsförderung ein Betrag von einer bestimmten Grössenordnung bzw. ein grösserer oder ein kleinerer Betrag gerechtfertigt ist, ist eine endlose Diskussion. Es gibt vermutlich wenige materielle Massstäbe, die uns dazu befähigen können, in dieser idealen Welt eine vernünftige Begrenzung der finanziellen Ausgaben zu begründen; und trotzdem muss sie sein. Wir können nicht deswegen, weil das Menschenrechtsengagement der Schweiz eines der idealsten ist, unbegrenzt Geld ausgeben. Wenn ich sage «unbegrenzt Geld ausgeben», dann will ich damit nicht sagen, dass das Departement daran ist, das zu tun. Aber das Departement ist daran, mit den Vorschlägen, die uns vorgelegt worden sind, in diesem Bereich eigentlich alle Massstäbe zu sprengen.

Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass wir in der letzten vierjährigen Rahmenperiode unter diesem Titel summiert einen Betrag in der Grössenordnung von 157 bis 160 Millionen Franken ausgegeben haben. Wenn wir nun sehen, was uns der Bundesrat für die nächste Vierjahresperiode vorschlägt – der Herr Präsident hat bereits darauf hingewiesen, nämlich 220 Millionen Franken Rahmenkredit und 20 Millionen Franken Zahlungskredit, total also 240 Millionen –, dann sehen wir uns hier einer Steigerungsrate von über 50 Prozent gegenüber.

Hier, meine ich, müssen wir bei aller idealen Grundeinstellung irgendwo Fragezeichen, aber nicht nur Fragezeichen, sondern auch Jalons setzen. Dies, indem wir sagen: So geht es nicht mit diesen Steigerungsraten. Es geht mit diesen Steigerungsraten auch dann nicht, wenn wir der Auffassung sind, dass der strategische Entscheid des Bundesrates, im Bereich der humanitären Tätigkeiten mehr zu tun, richtig ist. Ich glaube nicht daran, dass man mit solchen Steigerungsraten vernünftig politisieren kann. Das Problem ist folgendes: Wenn Sie zu viel Geld haben, müssen Sie Projekte suchen, damit Sie es ausgeben können. Auch in der Eidgenossenschaft gilt, dass das organische Wachstum richtig ist, und organisches Wachstum ist nicht mit Sprüngen von über 50 Prozent zu erreichen. Sie werden die eigenen Kapazitäten dafür in den ersten Jahren gar nicht haben. Sie müssten – mit anderen Worten – externe Hilfen einkaufen; und aus der Zusammenstellung, die das Departement uns gege-

ben hat, ersehen wir natürlich, dass man bei einer Kürzung in diesen Bereichen dann weniger mit externen Organisationen und Institutionen zusammenarbeiten kann.

Ich meine, es sei nicht schlecht, wenn der Bund versucht, auch mit eigener Kompetenz tätig zu sein, weniger auf links und rechts stehende Organisationen abzustellen, über die er dann letzten Endes doch keine Verfügungsgewalt hat. Sie dürfen nicht vergessen: Auch wenn der Bundesrat sagt, er habe in anderen Bereichen gespart, ist es natürlich so, dass wir in diesem Departement – in anderen auch – eine kontinuierliche Steigerungsrate haben, die weit über der Teuerung liegt. Zwischen den Jahren 2001 und 2002 verzeichneten wir bei den Ausgaben eine Steigerungsrate in der Grössenordnung von über 10 Prozent. Dieses Departement hatte zwischen 2001 und 2002 ein Personalwachstum von gegen 15 Prozent. Man kann nun sagen, das sei im Zusammenhang mit der Uno geschehen; das würde ich noch verstehen.

Dann glaube ich auch, dass man in diesem Zusammenhang einen weiteren Einwand betrachten muss. Es ist verschiedentlich gesagt worden, dass wir als nicht stark multilateral eingebundenes Land auf eigene Initiativen besonders angewiesen seien, dass wir also im Bereich der Menschenrechtspolitik ein Vermehrtes tun müssten. Ich glaube, dieses Argument war bis vor einem Jahr gültig. Seit einem Jahr – das sollten wir nicht vergessen – sind wir in der Uno. Wir haben in der Uno alle Möglichkeiten, wie andere Staaten auch, uns hier zu engagieren. Ich glaube, das kostet auch etwas.

Ich möchte Sie bitten, diese Botschaft auch noch unter einem anderen Aspekt zu betrachten. Dieser Aspekt betrifft die Stellung der Schweiz vor sich selbst. Wir haben immer noch die Präzeptorenhaltung, Frau Bundesrätin. Wir fühlen uns als «praeceptor mundi». Bei der Beschreibung der Aktionsfelder sind unter Ziffer 1.5.2.2.1 die Menschenrechtsdialoge aufgeführt. Wenn Sie das lesen, dann geht es Ihnen vielleicht ähnlich wie mir: Dann erschrecken Sie. Da kommt ein Land wie die Schweiz und geht hin, um die anderen Länder in einen Menschenrechtsdialog mit einzubeziehen – unter dem Motto: Wir wissen, was Menschenrechte sind; Ihr wisst es nicht, Ihr müsst mit uns sprechen, wir sagen es Euch. Frau Saudan, hie und da wäre eine gewisse Bescheidenheit von uns Schweizern vielleicht auch zielführender. Ich glaube nicht, dass uns Instrumente wie diese Menschenrechtsdialoge auf dem internationalen Parkett besser erscheinen lassen, sympathischer machen. Wir wollen auch Erfolg haben, aber als Besserwisser hat man relativ wenig Erfolg.

Mit anderen Worten: Ich glaube, es wäre sinnvoll, wenn man bei einer Ausgabensituation bliebe, die teuerungsbereinigt ungefähr dem Volumen entspricht, das wir in der Vergangenheit bewilligt haben. Das ist mit dem Antrag der Mehrheit «largement» der Fall. Wir geben dem Departement damit die Möglichkeit, seine Aktivitäten noch einmal zu konsolidieren. Wenn es nach vier Jahren immer noch der Auffassung ist, dass mehr Geld richtig wäre, dann sind diese vier Jahre vielleicht hinreichend, um die entsprechenden Begründungen auch in einer etwas besseren Form vorzulegen. Es ist schwierig für das Departement, das will ich gerne zugeben, aus einer derartigen Fülle von Aktivitäten eine konzentrierte Begründungsmasse herauszutilisieren und uns zu sagen, was effektiv notwendig ist, und zu sagen, für diese 240 Millionen bräuchten wir das und das. Vielleicht wäre es eben doch etwas handlicher, wenn man etwas mehr darüber erfahren könnte, was tatsächlich getan wird. Mir ist die Botschaft, mit Ausnahme dieses mir nicht zusagenden Teils, im Übrigen etwas zu schwammig formuliert. Von daher meine ich, dass der Rahmenkredit, wie ihn die Mehrheit vorschlägt, auch angesichts unserer gegenwärtigen finanzpolitischen Situation gut bemessen.

Ich will jetzt nicht in Kleinkrämerei verfallen und Ihnen vorrechnen, dass wir in der Ostschweiz im Verkehrsbereich einmal mehr mit 60 Millionen Franken «bestraft» werden. Ich will Ihnen auch nicht andere Dinge mit einer derart exuberanten Steigerungsrate aufrechnen, die uns auch Leid tun.

Aber irgendwo hege ich schon solche Hintergedanken und frage mich, ob es richtig sei, bei einer solchen Veranstaltung derartige Zuwächse zu erlauben, wenn auf der anderen Seite ebenso vernünftige und begründbare Zuwächse nicht gestattet werden.

Ich bitte Sie daher aus finanzpolitischen Gründen, aber auch aus Gründen der aussenpolitischen Klugheit, derartige Zuwächse nicht zu bewilligen, sondern bei einer vernünftigen Zuwachsrate in der Grössenordnung von real etwa 10 Prozent zu bleiben und damit der Mehrheit zuzustimmen.

Saudan Françoise (R, GE): Je ne voudrais pas que mes propos aient mal été interprétés par M. Schmid Carlo. Il ne s'agit pas du tout pour moi de faire preuve d'un certain impérialisme. Je regarde simplement l'histoire, et combien de temps nous avons mis pour arriver à une forme évoluée de démocratie. Je me souviens simplement qu'il y a un peu plus d'un siècle, nous avons eu encore dans notre pays une guerre de religion. Nous avons été capables de surmonter bien des difficultés. Et c'est cette expérience d'un peuple qui a, dans le fond, quatre langues nationales, une population qui est d'origine culturelle et religieuse différente, qui a créé ce modèle qu'est la Suisse. Il ne s'agit pas pour moi de l'imposer aux autres, il s'agit simplement de le mettre à disposition quand on nous le demande, ce qui signifie qu'il faut avoir quand même certains moyens.

C'est pour cette raison que, malgré le plaidoyer de M. Schmid, je reste fermement persuadée que l'avenir de notre pays réside en tout cas dans le fait de mettre l'accent sur la promotion de la paix et de réfléchir peut-être à des coupes dans d'autres domaines.

David Eugen (C, SG): Ich möchte auf die Argumente von Carlo Schmid eingehen. Ich glaube, es ist nicht so, dass es in dieser Angelegenheit um Idealismus geht. Ich glaube, es geht um unsere Aussenpolitik. Aussenpolitik ist nach meiner Überzeugung primär Interessenpolitik. Es geht darum, dass die Schweiz in dieser Welt, in der sie nun einmal ist, ihre Interessen bestmöglich vertritt. Ich bin auch überzeugt, dass unser Land seine Interessen nicht durch eine Militärmacht- und letztlich auch nicht durch eine Wirtschaftsmachtspolitik vertreten kann. Unser Land ist einfach zu wenig gross, um das tun zu können, selbst wenn wir das wollten.

Es bleiben uns nicht sehr viele Instrumente einer wirksamen Aussenpolitik, um unser Land im Konzert der Nationen richtig zu positionieren. Wir sind jetzt in der Uno. Wenn Sie die Uno anschauen, dann stellen Sie fest, dass dort von den rund 180 Staaten vielleicht deren 20 hoch entwickelte Industriestaaten sind; 150 oder noch mehr Staaten sind auf einem viel tieferen ökonomischen Niveau. Dies bedeutet, dass es einen ganz grossen Kreis von Staaten gibt, für die – auch: für deren ökonomische Entwicklung – eine wirksame Menschenrechts- und Friedensförderungspolitik von zentraler Bedeutung ist. Wenn sich ein Kleinstaat wie die Schweiz in der Uno primär auf dieses Instrument fokussiert, dann tut er im eigenen Interesse das Richtige. Wir sind nämlich in dieser Völkergemeinschaft darauf angewiesen, dass wir von vielen Seiten auch in unseren eigenen Interessen unterstützt werden. Wenn wir dort nichts leisten, wo wir etwas leisten könnten, müssen wir auch nicht erwarten, dass wir unsererseits Unterstützung erhalten. Ich finde es richtig, dass sich das EDA – wie übrigens schon früher, schon zu Zeiten, ich möchte das hier auch sagen, von Bundesrat Cotti und Bundesrat Deiss – auf diesen Punkt fokussiert hat, aus der Erkenntnis, dass das unsere Möglichkeit ist, als Land Schweiz international bedeutende Leistungen zu erbringen.

Nun zu diesen Leistungen: Kollege Schmid hat gesagt, wir sollten bescheiden sein. Ich teile diese Meinung; wir müssen bescheiden sein. Wir dürfen sicher nicht als «praeceptor mundi» auftreten. Aber wir können etwas leisten, und das dürfen wir auch sagen. Wir sind insbesondere in der Lage, dort, wo es um den Aufbau von rechtsstaatlichen und demokratischen Institutionen geht, unser Know-how einzubringen und den Dialog auf diesen Feldern mit vielen Ländern zu

führen. Wir sind in der Lage, konzentriert beim Aufbau dieser Institutionen das zu leisten, was es später diesen Ländern ermöglicht, wirtschaftlich zu wachsen, ihrer Bevölkerung mehr Einkommen zu bringen und auch rechtsstaatliche Ordnungen zu generieren. Es gibt ähnliche Länder wie die Schweiz, ich zitiere sie, sie sind auch in der Botschaft aufgezählt, vor allem Norwegen und Finnland, aber wir können auch Kanada dazuzählen. Die machen auf diesem Feld weit mehr.

Diese Länder haben mit diesen Fähigkeiten auch international einen hohen Anerkennungsgrad erreicht, und ich finde es sehr gut und unterstütze das, wenn sich auch die Schweiz dazu gesellt.

Die Wachstumsrate, die hier angesprochen ist, ist eine Fokussierung, und es ist der richtige Mitteleinsatz, dass man sich auf ein Ziel fokussiert. Wenn wir die Gesamtwachstumssituation der Departemente und des EDA anschauen, stellen wir fest, dass sich das im total normalen Rahmen bewegt, wie bei den übrigen Departementen. Dass man also mit dieser Botschaft die Mittel hier gezielt für ein wichtiges Instrument unserer Aussenpolitik einsetzen will, ist richtig.

Ich bitte Sie daher, die Minderheit I (Briner) zu unterstützen.

Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale: Le Conseil fédéral n'aurait pas osé vous demander trop d'argent. Nous vous demandons des moyens raisonnables pour pouvoir mener notre politique étrangère dans le domaine de promotion de la paix et des mesures civiles de la promotion de la paix, qui sont une nouvelle forme de l'action diplomatique. Nous avons voulu effectivement donner une priorité à ce type d'activité. C'est un domaine où la Suisse est bonne, c'est un domaine où la Suisse a des compétences, où elle peut faire entendre sa voix. Faire entendre sa voix, c'est aussi avoir un poids politique, c'est aussi pouvoir dire ce que l'on pense et défendre nos intérêts.

En réalité, nous ne faisons pas qu'une action de solidarité, nous faisons une action avec ces mesures civiles de promotion de la paix pour défendre aussi les intérêts de la Suisse à l'étranger. Des intérêts en termes de sécurité, parce que, lorsque dans des pays comme les Balkans, il y a une instabilité politique, cette instabilité se répercute chez nous et on voit ici les flux migratoires qui augmentent. C'est la première raison.

Il y a également un intérêt économique, puisque dans un pays où la situation politique est stable, évidemment, les conditions-cadres pour notre industrie d'exportation s'améliorent nettement par rapport à une situation de conflit civil. Les gens, quand ils vont mieux, peuvent aussi consommer. Donc, non seulement nous ne sommes pas impérialistes – Monsieur Schmid, nous ne visons pas à faire la leçon à tout le monde et à dire que nous faisons mieux –, mais, en l'occurrence, nous avons des objectifs de politique extérieure qui sont le respect des droits de l'homme, la démocratie, le fédéralisme. Ces objectifs sont conformes à nos traditions, mais au surplus, font entendre notre voix, nous donnent un poids politique et sont de nature à défendre nos intérêts. Ce sont là des actions diplomatiques et je vous demande de bien vouloir nous donner les moyens raisonnables pour pouvoir les mener à chef.

Pourquoi demandons-nous plus aujourd'hui? Parce que depuis le milieu des années quatre-vingt, le nombre de demandes de médiation dans le monde a augmenté; parce que depuis les années nonante, le nombre de résolutions du Conseil de sécurité a, lui aussi, fortement augmenté; parce que les procédures relatives aux violations des droits de l'homme augmentent; parce que ça signifie une augmentation des besoins et parce que la Suisse tient à répondre à cette augmentation des besoins sur le plan international.

Sur le plan international, la Suisse fait bien moins que d'autres pays comparables au nôtre, comme la Norvège, la Finlande, la Suède ou l'Autriche. Faire moins, cela signifie moins de poids politique, moins de visibilité et, encore une fois, que nos intérêts seront moins bien défendus.

Sur la question financière, le Département fédéral des affaires étrangères a respecté le programme d'allègement présenté par le Conseil fédéral et demandé par les Chambres.

1. D'abord, première coupe: nous avons présenté un message dont le contenu est en deçà des besoins évalués par le Département fédéral des affaires étrangères et nous avons, dans le plan financier, coupé les crédits de paiement de 2,5 millions de francs par année par rapport aux montants prévus initialement.

2. Une deuxième coupe est intervenue pour financer la participation du DFAE aux trois centres de Genève. Je vous rappelle que le DFAE participe pour 40 millions de francs au crédit-cadre – c'est un autre objet inscrit à l'ordre du jour – pour le financement des trois centres de Genève. Cela signifie, pour la promotion de la paix, une coupe dans les crédits de paiement de 1,5 million de francs supplémentaires par année.

3. Troisième coupe, en vertu du programme d'allègement, de sorte que l'augmentation annuelle sur la base des crédits de paiement et non pas des «Rahmenkredite», des crédits d'engagement, n'est plus que de 2,5 millions de francs par année, c'est-à-dire: 46,5 millions de francs en 2004; 49 millions de francs en 2005; 51 millions de francs en 2006; soit un total pour toute la période de 202 millions de francs de crédits de paiement. Donc, vous voyez que le Conseil fédéral et le DFAE ont effectué des coupes dans les crédits alloués au programme de mesures civiles de promotion de la paix pour correspondre au programme d'allègement voulu par le Parlement et par le Conseil fédéral.

J'en viens maintenant aux trois propositions de votre commission. La proposition de la majorité, un crédit-cadre de 175 millions de francs, signifie un crédit de paiement de l'ordre de 150 millions de francs, soit inférieur au montant dépensé jusqu'à maintenant par le DFAE en matière de financement de mesures de ce type. Si vous voulez couper dans ce que nous avons d'ores et déjà fait jusqu'à maintenant – c'est ce que signifie un crédit-cadre de 175 millions de francs –, nous devrions renoncer à deux programmes bilatéraux, envoyer quarante experts de moins sur le terrain, restreindre les initiatives diplomatiques et revoir nos partenariats, revenir sur nos points forts comme par exemple le déminage, les droits de l'homme, le fédéralisme ou les médias, et nous ne pourrions plus répondre à aucune nouvelle demande, même si la Suisse a des compétences.

En ce qui concerne la proposition de la minorité I (Briner), un crédit-cadre de 200 millions de francs, cela signifie 175 millions de francs de crédits de paiement. Je fais bien la différence entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement parce que l'instrument du crédit-cadre nous permet de nous engager au-delà de la période de quatre ans, c'est donc un instrument de gestion. Cela ne signifie pas qu'en termes de crédits de paiement, il faille diviser le crédit-cadre par quatre; ce ne sont pas ces montants-là qui seront inscrits dans les budgets successifs, ce sont les crédits de paiement qui le seront et qui le seront gérés par vos Conseils dans la mesure où chaque année, vous devrez vous prononcer sur les budgets et sur les montants dépensés. Donc, un crédit-cadre de 200 millions de francs signifie des crédits de paiement de l'ordre de 175 millions de francs, soit exactement les montants que nous avons aujourd'hui. Cela veut dire qu'il n'y a aucune augmentation par rapport aux montants que nous avons aujourd'hui. Mais en fait, par rapport à l'augmentation des besoins et à l'augmentation des sommes mises à disposition par les autres pays, ça signifie une diminution relative de nos capacités d'intervention au plan international.

Et puis, avec 240 millions de francs, selon la proposition de la minorité II (Brunner Christiane), on pourrait lancer quelques programmes supplémentaires; c'est la volonté du Conseil fédéral que de mettre l'accent sur cet aspect. On pourrait donc avoir plus d'initiatives diplomatiques en matière de médiation, plus d'experts sur le terrain et peut-être encore soutenir quelques programmes dans le domaine du contrôle des armes légères ou de l'interdiction des mines. Donc, vous voyez que nous restons dans le domaine du rai-

sonnable et que nous ne sommes pas en train de vous proposer des augmentations complètement déraisonnables par rapport à l'état des finances fédérales.

Encore une fois, le Département fédéral des affaires étrangères a compensé à l'interne l'augmentation qui est prévue et la priorité est mise sur ce type d'activités. 95 pour cent des économies à l'interne du département ont été faites sur la coopération au développement et, partiellement, sur Prê-sence Suisse. Je pense que c'est une démarche qui est juste. On reproche parfois au gouvernement et au Conseil fédéral de ne pas savoir fixer des priorités; en l'occurrence, nous avons fixé des priorités financières. Et si, aujourd'hui, nous vous proposons une augmentation, ce qui est vrai, elle est compensée financièrement à l'intérieur du département par des économies supplémentaires sur des rubriques du département.

Donc, je vous prie de bien vouloir nous donner les moyens nécessaires pour pouvoir travailler en matière de politique étrangère de façon tout à fait raisonnable et correcte, et dans un domaine jugé prioritaire.

Schmid Carlo (C, AI): Frau Bundesrätin, Sie haben in Ihren Ausführungen darauf hingewiesen, dass von diesen 240 Millionen Franken 220 Millionen Verpflichtungskredite und 20 Millionen Zahlungskredite seien, und haben das dann auch auf die Variante der Mehrheit heruntergebrochen und festgestellt, dass es gegenüber der letzten Vierjahresperiode weniger wäre, wenn wir jetzt der Mehrheit zustimmen würden.

Wenn dem so ist, dann frage ich Sie, ob Artikel 1 richtig formuliert ist. Denn Artikel 1 spricht von einem Rahmenkredit, und zwar zu hundert Prozent. Sie haben hier einen Rahmenkredit, den Sie gänzlich verwenden können; Zahlungskredite sind hier nicht eingestellt. Rahmenkredite sind Verpflichtungskredite gemäss Seite 324 der letzten Staatsrechnung, im blauen Teil. Das heisst mit anderen Worten, dass Sie auch mit der Fassung der Mehrheit einen ungeschmälernten Zahlungsrahmen als Verpflichtungskredit im angegebenen Betrage haben und keine Zahlungskredite abziehen müssen; das ist meine Lesart.

Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale: La différence entre les crédits de paiement et les crédits d'engagement est difficile à mesurer. Il y a une différence: plus le crédit-cadre est important, plus la différence est grande; plus le crédit-cadre est petit, plus la différence est petite. C'est normal, dans la mesure où, je vous l'ai dit, par un crédit d'engagement, on s'engage au-delà de quatre ans. C'est un instrument de gestion qui nous permet, par exemple la deuxième ou la troisième année, de financer des projets sur quatre ans. Donc, forcément, on en arrive à dépasser la limite de quatre ans pour les engagements.

Cela ne correspond donc plus aux crédits de paiement. Ceux-ci sont fixés annuellement dans le budget adopté par vos Conseils. Je sais que c'est difficile à comprendre, mais si vous votez un crédit-cadre de 175 millions de francs, on ne pourrait plus s'engager au-delà de quatre ans. Ou alors on est obligé de présenter, avant la fin de la période de quatre ans, un projet prévoyant un nouveau crédit-cadre qui nous permettra des engagements au-delà de quatre ans. Donc, de fait, 175 millions de francs reviennent à diminuer les moyens à disposition du département.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Minderheit I 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II 10 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Minderheit I 27 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 10 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe 32 Stimmen
Dagegen 5 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

Art. 2, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 24 Stimmen
Dagegen 3 Stimmen

03.3178

**Postulat SiK-SR (02.076).
Friedensförderung
und Konfliktbearbeitung
Postulat CPS-CE (02.076).
Promotion de la paix
et gestion des conflits**

Einreichungsdatum 28.03.03
Date de dépôt 28.03.03

Ständerat/Conseil des Etats 30.09.03

Präsident (Plattner Gian-Reto, Präsident): Der Vorstoss wurde bereits im Rahmen der Vorlagen 02.077 und 02.076 begründet.

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Ich möchte einfach meiner Freude Ausdruck geben – auch als Präsident der APK –, dass sich der Bundesrat bereit erklärt hat, dieses Postulat entgegenzunehmen. Auch die APK steht voll und ganz dahinter und begrüsst eine einheitliche politische Führung und eine departementsübergreifende Struktur bei der Planung der Ziele und Prioritäten der zivilen Friedensförderung und der Konfliktbearbeitung.

Ich bedaure es höchstens – deshalb habe ich mich noch einmal zu Wort gemeldet –, dass wir die andere Komponente der zivilen Friedensförderung, nämlich diejenige, die unter der Federführung des VBS umgesetzt wird, nicht im heutigen Kontext behandeln konnten, wie es eigentlich im Sessionsprogramm vorgesehen war. Dies wird erst am kommenden Donnerstag möglich sein. Dieses Postulat hier macht nämlich nur dann Sinn, wenn man den Blick zu gleichen Teilen auf beide Komponenten der zivilen Friedensförderung wirft, also auf diejenige von EDA und von VBS. Das wollte ich hier nur noch zu Protokoll gegeben haben.

Präsident (Plattner Gian-Reto, Präsident): Herr Bundesrat Schmid muss heute im Ausland sein. Er hat aber darauf bestanden, selber reden zu können. Das hat uns gezwungen, die Geschäfte auseinander zu nehmen.

Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale: Le Conseil fédéral a décidé de se déclarer prêt à accepter le postulat. Il s'agit du Conseil fédéral et je parle aussi au nom de M. Schmid Samuel, conseiller fédéral, si cela peut vous rassurer. Il est de l'intérêt du Conseil fédéral de clarifier la question de la direction et de la coordination politique dans le

domaine de la promotion civile de la paix et de la gestion des conflits.

Dans le cadre de l'élaboration des lignes directrices pour la politique en faveur de la paix, les questions soulevées par la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats seront également approfondies; il est prévu que l'élaboration de ces lignes directrices soit insérée à titre d'objectif dans le programme de législation du Conseil fédéral.

Überwiesen – Transmis

03.038

**Revidierte
Rheinschifffahrtsakte.
Zusatzprotokoll Nr. 7
Convention révisée
pour la navigation du Rhin.
Protocole additionnel No 7**

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 21.05.03 (BBI 2003 3999)
Message du Conseil fédéral 21.05.03 (FF 2003 3563)

Bericht KVF-SR 11.09.03
Rapport CTT-CE 11.09.03

Ständerat/Conseil des Etats 30.09.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Leuenberger Ernst (S, SO), für die Kommission: Ich erlaube mir aus verfahrensökonomischen Gründen, darauf hinzuweisen, dass zu diesen zu behandelnden Beschlüssen ein schriftlicher Bericht der Kommission, die notabene einstimmig entschieden hat, vorliegt. Ich erlaube mir nur noch, darauf hinzuweisen, dass zwei Beschlüsse zu fassen sind. In der deutschsprachigen Botschaft ist der Bundesbeschluss betreffend das Zusatzprotokoll Nr. 7 zur Revidierten Rheinschifffahrtsakte auf Seite 4014 zu finden und der Bundesbeschluss betreffend das Budapester Übereinkommen über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschiffahrt auf Seite 4017.

Ich möchte damit meine Ausführungen beenden und Ihnen namens der Kommission beantragen, diesen beiden Bundesbeschlüssen zuzustimmen.

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

**1. Bundesbeschluss betreffend das Zusatzprotokoll
Nr. 7 zur Revidierten Rheinschifffahrtsakte
1. Arrêté fédéral concernant le Protocole additionnel
No 7 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin**

Gesamtberatung – Traitement global

**Titel und Ingress, Art. 1, 2
Titre et préambule, art. 1, 2**

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 22 Stimmen
(Einstimmigkeit)