

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Montag, 14. September 2015

Lundi, 14 septembre 2015

15.15 h

15.9001

Mitteilungen des Präsidenten Communications du président

Le président (Hêche Claude, président): Je vous souhaite la bienvenue pour cette première journée de la deuxième semaine de la session.

Le 12 septembre correspond à la naissance de la Suisse moderne et de la Constitution fédérale de 1848. Les Archives fédérales suisses nous ont aimablement prêté les actes les plus importants de cette époque, comme les dispositions édictées par le Congrès de Vienne concernant la Suisse ou encore le Pacte fédéral du 7 août 1815. La petite exposition dans le hall de la coupole, devant la statue des Trois Confédérés, vaut le détour. Je vous invite à la visiter.

14.022

Nachrichtendienstgesetz Loi sur le renseignement

Différences – Divergences

Nationalrat/Conseil national 16.03.15 (Erstrat – Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 17.03.15 (Fortsetzung – Suite)
Ständerat/Conseil des Etats 11.06.15 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 17.06.15 (Fortsetzung – Suite)
Nationalrat/Conseil national 07.09.15 (Différences – Divergences)
Ständerat/Conseil des Etats 14.09.15 (Différences – Divergences)
Nationalrat/Conseil national 22.09.15 (Différences – Divergences)
Nationalrat/Conseil national 25.09.15 (Schlussabstimmung – Vote final)
Ständerat/Conseil des Etats 25.09.15 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nachrichtendienstgesetz Loi sur le renseignement

Art. 28 Abs. 2bis; 29 Abs. 1; 30 Abs. 4; 39 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 28 al. 2bis; 29 al. 1; 30 al. 4; 39 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Unser Rat hat das vorliegende Geschäft in der Sommersession dieses Jahres behandelt. Heute befinden wir uns in der Differenzbereinigung. Der Nationalrat hat die Vorlage am 7. September 2015 beraten. Es bestehen noch acht Differenzen. Davon sind fünf inhaltlicher Natur. Ihre Kommission hat am 10. September darüber beraten und beantragt Ihnen zusammengefasst, den Beschlüssen des Nationalrates zuzustimmen, ausser bei Artikel 36.

Ich fasse jetzt die Beratungen zu den Artikeln 28, 29, 30 und 39 zusammen.

Bei Absatz 2bis von Artikel 28, mit Ergänzungen des Strafgesetzbuches im Anhang, hatten wir die ursprüngliche Fassung des Nationalrates insofern verändert, als für die zuständigen Organe des Bundesverwaltungsgerichtes die Möglichkeit geschaffen werden sollte, im Rahmen ihrer Entscheidungsfindung das Online-Strafregister Vostra konsultieren zu können. Das Bundesverwaltungsgericht erhielt überdies die Kompetenz, das zuständige Zwangsmassnahmengericht zu ersuchen, ihm die notwendigen Auskünfte zu erteilen. Mitte August teilte das Bundesverwaltungsgericht mit, inzwischen habe sich herausgestellt, dass mit dieser Bestimmung das angestrebte Ziel nicht erreicht werden könne. Aus diesem Grund hat die SiK des Nationalrates auf Antrag des Chefs des VBS Absatz 2bis geändert, indem sie einen Einschub vorgenommen hat. Neu wird der Dienst ÜPF erwähnt. Mit der Umformulierung ist das Anliegen des Bundesverwaltungsgerichtes berücksichtigt, und die Änderungen im Strafgesetzbuch sind überflüssig. Der Nationalrat hat dieser Umformulierung einstimmig zugestimmt. Vor diesem Hintergrund beantragt Ihnen Ihre Kommission, sich dem Nationalrat anzuschliessen.

Bei Artikel 29 Absatz 1 hatte der Nationalrat die Formulierung «des Sicherheitsausschusses des Bundesrates» durch «des EDA und des EJPD» ersetzt. Wir hatten dies übernommen und in sämtlichen betroffenen Artikeln geändert. Nun hat der Nationalrat präzisiert, dass nicht irgendeine Person des EDA oder des EJPD konsultiert werden soll, sondern ausschliesslich die jeweilige Departementsvorsteherin beziehungsweise der jeweilige Departementsvorsteher. Als Konsequenz muss der gleiche Wortlaut in Artikel 30 Absatz 4 und Artikel 39 Absatz 3 übernommen werden. Der Nationalrat hat dieser Änderung einstimmig zugestimmt. Auch hier beantragt Ihnen die Kommission, sich dem Nationalrat anzuschliessen.

Zudem hat Ihre Kommission die Redaktionskommission beauftragt, die Begriffe «Chef VBS» beziehungsweise «Chefin VBS» überall im Gesetz durch «Vorsteher VBS» beziehungsweise «Vorsteherin VBS» zu ersetzen. Das als erster Kommentar.

Angenommen – Adopté

Art. 36

Antrag der Kommission

Abs. 1

Festhalten

Abs. 2

Der NDB kann in Computersysteme und Computernetzwerke im Ausland eindringen, um dort vorhandene oder von dort aus übermittelte Informationen über Vorgänge im Ausland zu beschaffen. Die Chefin oder der Chef des VBS entscheidet nach vorheriger Konsultation der Vorsteherin oder des Vorstehers des EDA und der Vorsteherin oder des Vorstehers des EJPD über die Durchführung einer solchen Massnahme.

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 36

Proposition de la commission

Al. 1

Maintenir

Al. 2

Le SRC peut s'introduire dans des systèmes et réseaux informatiques étrangers en vue de rechercher les informations qu'ils contiennent ou qui ont été transmises à partir de ces systèmes et réseaux. Le chef du DDPS décide de mettre en oeuvre une telle mesure après avoir consulté le chef du DFAE et le chef du DFJP.

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Artikel 36 regelt das Eindringen in Computersysteme und -netzwerke, die sich im Ausland befinden. In Absatz 1 geht es darum, in

Computersysteme, von denen eine Bedrohung ausgeht, einzudringen und diese zu manipulieren. In Absatz 2 hingegen geht es darum, im Ausland Informationen zu beschaffen.

Zu Absatz 1: Der Bundesrat sieht vor, dass der Entscheid bei ihm selbst liegt. Der Nationalrat hat eine Ergänzung beschlossen, wonach der Bundesrat diese Entscheidungskompetenz an den Vorsteher oder die Vorsteherin des VBS und bei Fällen von untergeordneter Bedeutung an den Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) delegieren kann. Wir haben diese Delegationsnorm gestrichen. Der Nationalrat hat mit 107 zu 80 Stimmen an seiner Version festgehalten. Ihre Kommission teilt die Auffassung des Nationalrates weiterhin nicht. Das Eindringen in Computersysteme im Ausland, um den Zugang zu Informationen zu stören, zu verhindern oder zu verlangsamen, ist äusserst brisant. Entsprechend muss eine solche Massnahme von der höchsten politischen Ebene beschlossen werden. Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig, an Ihrer bisherigen Haltung festzuhalten, die im Übrigen auch mit der Haltung des Bundesrates übereinstimmt.

Absatz 2 ermächtigt den NDB, in Computersysteme im Ausland einzudringen, um Informationen zu beschaffen. Die Botschaft sieht vor, dass der Entscheid beim NDB liegt. In politisch heiklen Fällen muss der Direktor des NDB die Zustimmung des Chefs des VBS einholen. Unserem Rat genügt dies nicht. Auf Antrag der GPDel und Ihrer SiK hat er beschlossen, einen neuen Absatz 3 einzufügen und das Eindringen in Computersysteme und -netzwerke im Ausland dem Genehmigungsverfahren nach den Artikeln 28 bis 31 zu unterstellen, das heisst inklusive Genehmigung durch das Bundesverwaltungsgericht. Mit der Korrektur sollte eine Gleichbehandlung der Fälle im Inland und im Ausland eingeführt werden.

Auf Anfrage der SiK-NR hat das Bundesverwaltungsgericht zu unserer Formulierung Stellung genommen. Es sieht ein ernsthaftes Problem – Stichwort Territorialitätsprinzip – und spricht sich klar gegen die Lösung des Ständerates aus. Entsprechend hat der Nationalrat mit 128 zu 59 Stimmen an seiner Version festgehalten.

Ihre Kommission hat die Stellungnahme des Bundesverwaltungsgerichtes zur Kenntnis genommen. Sie ist einverstanden, dass das Eindringen in Computersysteme und -netzwerke im Ausland ohne Genehmigung durch das Bundesverwaltungsgericht erfolgen kann. Wir erachten es aber als zentral, dass immer die politische Ebene eine solche Ermächtigung erteilt. Um die politische Verantwortung breit abzustützen, soll der Vorsteher des VBS vorgängig den Vorsteher bzw. die Vorsteherin des EDA und des EJPD konsultieren. Entsprechend wurde Absatz 2 neu formuliert, während Absatz 3 gestrichen werden kann. Diese Änderung beantragt Ihre SiK einstimmig.

Maurer Ueli, Bundesrat: Ich möchte mich vorab für die konstruktive Zusammenarbeit mit Ihrer Kommission bedanken. Es ist im Laufe der Beratungen und der Differenzbereinigungen nun ein Gesetz entstanden, das für die Arbeit des Nachrichtendienstes eine seriöse Basis bildet. Vielen Vorbehalten, die anfangs noch bestanden haben, konnte damit entgegengewirkt werden.

Zu Artikel 36: Bei Absatz 1 hält Ihre Kommission am ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates fest. Ich bitte Sie, Ihrer Kommission zu folgen, weil wir ebenfalls der Meinung sind, dass dieses Eindringen in Computersysteme und -netzwerke in den Fällen, wie sie in Absatz 1 geschildert werden, nur durch den Bundesrat entschieden werden und hier keine Delegation erfolgen sollte. Hier schaffen Sie mit dem Festhalten eine Differenz zum Nationalrat, der eine Delegation vorgesehen hat. Wir sind aber klar der Meinung, dass Sie hier weiter festhalten und dem Bundesrat folgen sollten. Hier haben wir keine Differenz.

Bei Absatz 2 hat Ihre Kommission auf der Basis des Entschides des Nationalrates den Text angepasst. Wir sind der Meinung, dass die Fassung von Bundesrat und Nationalrat die richtige Ausgangslage für diesen Absatz 2 ist, indem mit

dieser Fassung beim Eindringen in Systeme nicht das Bundesverwaltungsgericht einen Entscheid fällen kann. Das Bundesverwaltungsgericht hat seine Haltung dazu ausführlich dargelegt, der Präsident Ihrer Kommission ist darauf eingegangen. Sie haben den Text noch ergänzt und beantragt, dass auch hier in politisch heiklen Fällen nicht nur die Einwilligung des Vorstehers des VBS, sondern auch eine Konsultation des EDA und des EJPD notwendig ist. Damit haben Sie eine Kohärenz zu den übrigen Artikeln dieses Gesetzes geschaffen. Diese Voraussetzungen sind jetzt eigentlich durchgängig gegeben. Aus dieser Sicht ist das zu begrüssen.

Es kann allenfalls die Arbeit des Nachrichtendienstes im Einzelfall etwas erschweren. Hier werden wir dann in der Praxis eine Lösung finden müssen. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Wenn wir in einem Entführungsfall – Entführungen finden ja in nichtstabilen Staaten statt, da hat man kaum einen Ansprechpartner – aufgrund der Sicherheit der entführten Person in Systeme eindringen müssen, können das allenfalls mehrere Systeme mit verschiedenen Tätern sein. Deshalb müssen wir hier wohl eine globale Lösung suchen, die wir noch mit dem Sicherheitsausschuss, also mit den betroffenen Departementen, und mit der GPDel absprechen müssen.

Grundsätzlich sind wir der Meinung, dass die Ergänzung, die Ihre Kommission angebracht hat, sinnvoll und richtig ist. Wir werden dann im Konkreten die Praxis miteinander definieren müssen.

Ich bitte Sie auch hier, dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 66; 74; 74bis; 74ter

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 66; 74; 74bis; 74ter

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: In Artikel 66 wird eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip stipuliert. Das Öffentlichkeitsgesetz gilt nicht für Dokumente des NDB, welche die Informationsbeschaffung betreffen. Im Rahmen der Beratung hat unsere Kommission festgestellt, dass im NDB die Anzahl der Gesuche steigt, die aufgrund des Öffentlichkeitsgesetzes eintreffen. Die Mehrheit der Gesuche hat einen eindeutig journalistischen Hintergrund. Dies hat unseren Rat bei der Beratung am 17. Juni 2015 bewogen, mit 22 zu 19 Stimmen der Minderheit Eder zu folgen und den NDB ganz vom Öffentlichkeitsgesetz auszunehmen. Der NDB würde somit der Nationalbank und der Finma gleichgestellt. Der Nationalrat hat aber mit 132 zu 55 Stimmen an seiner Fassung und somit derjenigen des Bundesrates festgehalten. Im Lichte der Beratung des Nationalrates beantragt Ihnen die Kommission erneut, diesmal aber einstimmig, dem Nationalrat und dem Bundesrat zu folgen.

Eine Kritik der Gegner der Vorlage lautet ja bekanntlich, der NDB erhalte mit dem Gesetz zu viel Macht. Deshalb sollen in dieser Vorlage die zusätzlichen Beschaffungsmittel durch eine bessere Kontrolle und Aufsicht sowie durch so viel Transparenz wie möglich kompensiert werden. Den NDB komplett vom Öffentlichkeitsgesetz auszunehmen rechtfertigt sich nicht. Die Ausnahme für den Bereich der Informationsbeschaffung, wie in der Botschaft vorgesehen, ist hingegen nötig. Weitere Ausnahmen braucht es aber zurzeit nicht. Wie gesagt, die Kommission beantragt Ihnen nun einstimmig, sich hier dem Nationalrat anzuschliessen.

Die Artikel 74 bis 78 regeln die Aufsicht, Oberaufsicht und Kontrolle des NDB. Hier haben Sie verschiedene Änderungen vorgenommen. Bei Artikel 74 haben Sie auf Antrag Ihrer Kommission eine unabhängige nachrichtendienstliche Aufsicht eingeführt, die nicht einem departementalen Kontrollorgan entspricht und nur administrativ dem VBS zugeordnet

ist. In der Debatte in unserem Rat ist darauf hingewiesen worden, dass die erarbeitete Lösung noch besser werden sollte. Ich erinnere dabei an den Einzelantrag Recordon. Ich habe damals den Vorsteher des VBS gebeten, diesen Einzelantrag aufzunehmen und bei einer Neuformulierung zu berücksichtigen. Die SiK-NR hat deshalb das Bundesamt für Justiz gebeten, einen Vorschlag zu unterbreiten.

Das Bundesamt für Justiz erachtete es als sinnvoll, die Aufsicht über den Nachrichtendienst als Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung ohne Rechtspersönlichkeit auszugestalten. Diese Lösung bewegt sich in bewährten Bahnen, wie bereits bestehende Verwaltungseinheiten: der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte, die Eidgenössische Finanzkontrolle, der Dienst Überwachung Post und Fernmeldeverkehr oder auch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter. Ich verweise hierzu auf die neue Formulierung von Artikel 74 und der neuen Artikel 74bis und 74ter auf der Fahne. Diese Formulierung hat der Nationalrat einstimmig angenommen.

In der Kommission haben wir bei dieser Gelegenheit nochmals die Möglichkeit einer Integration der Unabhängigen Kontrollinstanz für die Funk- und Kabelaufklärung in die neue unabhängige Aufsichtsbehörde diskutiert. Die SiK-SR hält aber zumindest im Moment noch an einem Weiterbestehen der Unabhängigen Kontrollinstanz fest. Eine Überführung und Integration kann zu einem späteren Zeitpunkt und nach erfolgreicher Implementierung dieser neuen unabhängigen Aufsichtsbehörde vorgenommen werden.

Die unabhängige Aufsichtsbehörde, die mit den Artikeln 74ff. geschaffen wird, ist ein neues Instrument. Sie muss deshalb zuerst aufgebaut werden, und es müssen Erfahrungen gesammelt werden. Erst anschliessend sollte man über allfällige weitere Schritte diskutieren und, wie bereits erwähnt, auch über eine Überführung entscheiden. Dies ist auch das Ziel der von beiden Räten angenommenen Motion 15.3498, «Aufsicht über den Nachrichtendienst des Bundes». Ihre Kommission beantragt Ihnen deshalb einstimmig Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Schliesslich noch ein Hinweis an die Redaktionskommission: In Artikel 74ter soll der letzte Satz von Absatz 6 – «Das VBS sorgt für die ordnungsgemässe Umsetzung der Empfehlungen» – in Absatz 7 transferiert werden. Eine inhaltliche Änderung erfolgt dadurch nicht.

Gestatten Sie mir noch eine kurze Bemerkung zu Artikel 76: Wir haben diesen Artikel umformuliert, und dabei ging der Titel vergessen. Das wird hier nachgeholt. Die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates. Und noch ein Hinweis an die Redaktionskommission, und zwar zu Absatz 5: Hier soll der Bundesrat die GPDel auch über Verbote von Organisationen orientieren.

Maurer Ueli, Bundesrat: Bei Artikel 66 folgen Sie mit dem Antrag Ihrer Kommission dem ursprünglichen Entwurf des Bundesrates. Ich denke, das ist politisch ein richtiger Entscheid in Bezug auf das Öffentlichkeitsgesetz, indem man nur die Dokumente der Informationsbeschaffung vom Öffentlichkeitsprinzip ausnimmt.

Artikel 74 ist der Artikel über die nachrichtendienstliche Aufsicht. Er ist aus Ihrer letzten Diskussion entstanden, aus dem Antrag Recordon und mit der Hilfe des Bundesamtes für Justiz. Ich denke, was wir jetzt haben, entspricht den Anforderungen, die Sie gestellt haben und die auch in der Öffentlichkeit gestellt wurden. Wir haben damit eine Aufsicht geschaffen, die unabhängig ist und garantiert, dass dieser Nachrichtendienst auch richtig beaufsichtigt wird. Aufgrund der bereits angenommenen Motion 15.3498 haben wir auch den Auftrag, das noch in Hinblick auf die Zukunft etwas abzubilden. Da werden wir Ihnen entsprechend Bericht erstatten. Ich bitte Sie hier also, diesem Text so zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Aufhebung und Änderung anderer Erlasse Abrogation et modification d'autres actes

Ziff. II Ziff. 5 Art. 367 Abs. 2 Bst. n, 4; Ziff. 8 Art. 99 Abs. 5; Ziff. 21 Art. 2 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II ch. 5 art. 367 al. 2 let. n, 4; ch. 8 art. 99 al. 5; ch. 21 art. 2 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ich habe zu diesen Anhängen keine weitere Bemerkung zu machen; ich habe sie bereits bei den entsprechenden Artikeln erwähnt. Damit habe ich meine Ausführungen zur Differenzbereinigung abgeschlossen.

Angenommen – Adopté

14.088

Altersvorsorge 2020. Reform

Prévoyance vieillesse 2020. Réforme

Erstrat – Premier Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 14.09.15 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 15.09.15 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 16.09.15 (Fortsetzung – Suite)

Le président (Hêche Claude, président): Je vous propose de tenir un débat d'entrée en matière commun sur les projets 1 et 2.

Maury Pasquier Liliane (S, GE), pour la commission: Notre commission s'est penchée à cinq reprises, entre janvier et août 2015, sur le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020 et l'a approuvé au terme de quelque 45 heures de délibération. L'entrée en matière a été décidée sans opposition, tant le besoin de réformes dans ce domaine est incontesté. La prévoyance vieillesse doit en effet répondre à l'évolution de la société. Elle doit s'adapter aux changements démographiques, tels que l'augmentation de l'espérance de vie et le départ imminent à la retraite de la génération du baby-boom. La faiblesse attendue des produits des capitaux pèse elle aussi dans la balance.

Le projet de réforme présenté par le Conseil fédéral vise à maintenir le niveau des prestations de vieillesse ainsi qu'à assurer l'équilibre financier des premier et deuxième piliers. Les mesures proposées ont également pour but d'améliorer la répartition des excédents, la transparence et la surveillance de la prévoyance professionnelle. Ce projet prend la forme d'un paquet, qui se veut équilibré et qui englobe pas moins de quinze lois et une disposition constitutionnelle. Cette vue d'ensemble des deux piliers correspond à la vision et à l'expérience concrète des assurés.

Aux yeux du Conseil fédéral, cette réforme globale, mais néanmoins prudente, a donc toutes les chances de renforcer la confiance de la population, ce qui est un atout majeur dans un contexte politique marqué par le refus en votation populaire des précédentes tentatives de réformes partielles. La commission a donc ouvert le paquet – si vous me passez l'expression – pour en examiner le contenu, qu'elle a choisi de modifier quelque peu. L'objectif du maintien du niveau des rentes et de la sécurité financière des assurances sociales jusqu'en 2030 demeure le même mais le concept que vous propose la commission est différent sur plusieurs