

07.057

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit. Änderung

Loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure. Modification

Differenzen – Divergences

Botschaft des Bundesrates 15.06.07 (BBl 2007 5037)
 Message du Conseil fédéral 15.06.07 (FF 2007 4773)
 Nationalrat/Conseil national 17.12.08 (Erstrat – Premier Conseil)
 Ständerat/Conseil des Etats 03.03.09 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
 Nationalrat/Conseil national 28.04.09 (Differenzen – Divergences)
 Zusatzbotschaft des Bundesrates 27.10.10 (BBl 2010 7841)
 Message complémentaire du Conseil fédéral 27.10.10 (FF 2010 7147)
 Ständerat/Conseil des Etats 31.05.11 (Fortsetzung – Suite)
 Nationalrat/Conseil national 14.09.11 (Fortsetzung – Suite)
 Ständerat/Conseil des Etats 20.09.11 (Differenzen – Divergences)
 Nationalrat/Conseil national 27.09.11 (Differenzen – Divergences)
 Ständerat/Conseil des Etats 28.09.11 (Differenzen – Divergences)
 Nationalrat/Conseil national 05.12.11 (Differenzen – Divergences)

2. Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

2. Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure

Art. 18

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Schwander, Freysinger, Geissbühler, Heer, Muri, Nidegger, Stamm)

Abs. 1

Jede Person kann beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten verlangen, dass er prüfe, ob im Informationssystem des Bundesamtes rechtmässig Daten über sie bearbeitet werden. Der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte teilt der gesuchstellenden Person in einer stets gleichlautenden Antwort mit, dass in Bezug auf sie entweder keine Daten unrechtmässig bearbeitet würden oder dass er bei Vorhandensein allfälliger Fehler in der Datenbearbeitung eine Empfehlung zu deren Behebung an den NDB gerichtet habe. Er weist die betroffene Person darauf hin, dass sie vom Bundesverwaltungsgericht verlangen kann, diese Mitteilung oder den Vollzug der Empfehlung zu überprüfen.

Abs. 2–6

Festhalten

Abs. 7–9

Streichen

Art. 18

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Schwander, Freysinger, Geissbühler, Heer, Muri, Nidegger, Stamm)

Al. 1

Toute personne peut demander au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence qu'il vérifie si des données la concernant sont traitées conformément au droit dans le système d'information du SRC. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence communique au requérant une réponse au libellé toujours identique selon laquelle aucune donnée le concernant n'a été traitée illégalement ou que, dans le cas d'une éventuelle erreur dans le

traitement des données, il a adressé au SRC la recommandation d'y remédier. Il informe la personne concernée qu'elle peut demander au Tribunal administratif fédéral de vérifier cette communication ou l'exécution de la recommandation.

Al. 2–6

Maintenir

Al. 7–9

Biffer

Schwander Pirmin (V, SZ): Wir sind hier bei der letzten Differenz beim BWIS, und zwar geht es um Artikel 18, um das Auskunftswort. Ich bitte Sie namens der Minderheit, im Grundsatz am nationalrätlichen Beschluss vom 27. September 2011 festzuhalten.

Der Nationalrat hat am 27. September 2011 mit 117 zu 47 Stimmen eine Version gutgeheissen, wie sie jetzt im Minderheitsantrag Schwander formuliert ist. Wir hatten damals festgehalten, dass der Dreivorschlag Hochreutener/Fluri/Schwander noch einen Fehler beinhalte und wir diesen ausmerzen würden. Im Antrag der Minderheit ist dieser Fehler jetzt ausgemerzt. Beide Versionen – die unserer Minderheit und die des Ständerates – garantieren den Rechtsschutz beim Auskunftswort und sind EMRK-konform. Der Unterschied liegt darin, dass der Ständerat das direkte und die Minderheit das indirekte System will.

Warum nun beim Auskunftswort das indirekte System? Der Nachrichtendienst des Bundes kann und darf nicht alles in der Öffentlichkeit auslegen. Ansonsten würde ja der Staatsschutz verwässert. Das System der Minderheit sieht vor, dass der Datenschutzbeauftragte Auskunft erteilt und nicht der Nachrichtendienst selbst. Aus Sicht des Staatsschutzes ist diese Ausgestaltung des Auskunftsworts von grosser Bedeutung, denn für das heutige indirekte System haben wir eine Rechtspraxis. Rechtssicherheit ist angesichts der weltweiten Unsicherheiten nicht nur für Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch in der Verbrechensbekämpfung zentral.

Ich bitte Sie deshalb, im Grundsatz an unserem Beschluss festzuhalten, der Minderheit zu folgen und dadurch der Rechtssicherheit zu dienen. Ich danke für Ihre Unterstützung.

Vischer Daniel (G, ZH): Ich ersuche Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit zu folgen.

Wie der Sprecher der Minderheit richtig ausgeführt hat, geht es hier um das direkte System, es geht um ein ausgebautes Auskunftswort, als es die Minderheit, aus der SVP-Fraktion will. Wir erleben nun gewissermassen einen Sonderfall. Wir haben hier letztlich eine Vorlage des VBS vor uns, und VBS-Chef ist bekanntlich Herr Maurer, der ja der SVP angehört. In seiner Version des BWIS schlug er das direkte System gemäss Datenschutzgesetz vor. Sie haben das dann im Laufe der Debatte gebodigt, der Nationalrat wollte Ihre Version. Auf verschiedene Vermittlungsversuche hin stieg dann der Ständerat auf das Einsichtsrecht gemäss dem Polizeisystem ein. Dieses ist gewissermassen eine Mittellösung. Wir erleben also, Kollegen Schwander und Co., dass Sie eine mutige Vorlage Ihres eigenen Bundesrates bekämpfen, die ja eigentlich ganz in Ihrem Sinne ist. Hier geht es nicht um Verbrechensbekämpfung, sorry! Hier geht es nicht um die Strafprozessordnung. Hier geht es um Vorfeldermittlungen, namentlich im ideologischen Bereich, und um ein abgesichertes Einsichtsrecht. Deswegen ist es von zentraler Wichtigkeit, dass Sie hier der Mehrheit folgen, die letztlich bereits einen Kompromiss zwischen Ihrer Version und der ursprünglichen Version des Bundesrates vorschlägt.

Es mag ein historischer Zufall sein, dass der Alterspräsident heute Nachmittag in seiner anschaulichen, würdigen Rede auf die Achtzigerjahre zurückgeblieben hat, spricht auch auf den Fichenskandal. Damals war eine der zentralen Fragen: Hat ein Fichierter überhaupt die Chance, je zu seinen Akten zu kommen? Mit der Zeit pendelte sich ein Akteneinsichtsrecht ein. Im Datenschutzgesetz haben wir ein ausgebautes, im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes ein erträgliches Einsichtsrecht. Was Sie wollen,

ist ein Rückschritt, ein Schritt zurück in eine unerträgliche Situation. Sie sagen, man müsse den Staatsschutz arbeiten lassen. Der Staatsschutz wird ja durch Ihren Bundesrat, Herrn Maurer, vertreten. Der wollte beim Einsichtsrecht sogar noch weiter gehen, als wir jetzt gehen.

Also, seien Sie milde, und wählen Sie die mittlere Variante, die Mehrheitsvariante.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Entschuldigen Sie bitte meine Stimme, ich bin etwas erkältet.

Wir befinden uns hier zwar bei einer zentralen Frage, aber nur noch bei der Differenzbereinigung zum BWIS. Das ist der einzige Punkt, bei dem wir noch eine Differenz zum Ständerat haben. Wenn Sie diese Differenz bei Artikel 18 heute ausräumen, ersparen Sie uns eine Einigungskonferenz.

Es geht um die Modalitäten beim Einsichtsrecht betreffend die Staatsschutzakten, betreffend die Datenbank Isis. Mit der SP-Fraktion ersuche ich Sie, den Beschlüssen des Ständerates und damit der Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen zu folgen und den Minderheitsantrag Schwander abzulehnen. Ich ersuche Sie nicht mit grosser Begeisterung darum, denn auch der Kompromissbeschluss des Ständerates ist ein klarer Rückschritt im Vergleich zu dem, was uns der Bundesrat vorgeschlagen hatte, nämlich das direkte Einsichtsrecht betreffend die Staatsschutzakten – etwas, was ich mit einer Motion und was auch die Behörden des Kantons Basel-Stadt verlangt hatten.

Aber ich sehe, dass wir in dieser Frage nicht weiterkommen; wir werden beim Punkt der direkten Einsicht keine Einigung erzielen. Der Ständeratsbeschluss enthält ein Einsichtsrecht gemäss Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes, das ein indirektes Einsichtsrecht gewährleistet. Damit sind wir auch EMRK-konform. Es ist die einzige unter rechtsstaatlichem Gesichtspunkt vertretbare Lösung. Der Antrag der Minderheit Schwander, ich sage Ihnen das gerne nochmals, ist unausgegoren, inkonsistent und meines Erachtens EMRK-widrig. Ich verstehe nicht, Herr Schwander, warum Sie mit Ihrer Minderheit am indirekten Einsichtsrecht festhalten wollen; das ist eine Zwängerei. Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen und dem Ständerat zu folgen. Es ist ein kleiner Schritt in Richtung eines besseren Einsichtsrechts, auch wenn es nicht das ist, was wir uns gewünscht hätten. Schliessen wir damit die Bereinigung der Differenzen und damit die Revision des BWIS ab.

Markwalder Christa (RL, BE): In der Differenzbereinigung zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit verbleibt die Differenz zwischen den beiden Räten bei Artikel 18, der das Auskunftsrecht der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Eidgenossenschaft in Bezug auf Datensammlung und -bearbeitung regelt.

Die FDP-Liberale Fraktion unterstützt die Mehrheit der Kommission, die gemäss dem ständerätlichen Kompromiss eine direkte Auskunft erlaubt, für den Nachrichtendienst allerdings bei Eröffnung eines Rechtsmittelweges die Möglichkeit zum Aufschub vorsieht. Das Auskunftsrecht respektive die Auskunftspflicht richtet sich nach den Artikeln 8 und 9 des Datenschutzgesetzes, die einerseits festlegen, dass jede Person Auskunft darüber verlangen kann, ob Daten über sie bearbeitet werden, und die andererseits auch eine Einschränkung der Auskunftspflicht vorsehen, wenn wie im vorliegenden Fall ein Gesetz im formellen Sinne dies festlegt oder wenn überwiegende öffentliche Interessen eine Einschränkung des Auskunftsrechts erfordern.

Unser Interesse liegt darin, eine Balance zwischen den Grundrechten von Bürgerinnen und Bürgern sowie legitimen Interessen des Staatsschutzes herzustellen. Mit der neuen Formulierung von Artikel 18 seitens des Ständerates ist unserer Ansicht nach diese Balance gewahrt, weshalb wir dieser Lösung, die auch EMRK-konform ist, zustimmen.

Le président (Germanier Jean-René, RL, VS): Le groupe PBD, le groupe vert/libéral et le groupe PDC/PEV soutiennent la proposition de la majorité.

Maurer Ueli, Bundesrat: Sie erinnern sich: Hier geht es um eine Differenz, die eine Vorgeschichte von etwa zehn Jahren hat. Damals hat man mit dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit angefangen. Hier liegt die letzte Differenz zwischen den beiden Räten vor. Es geht um das Auskunftsrecht bezüglich der Isis-Datenbank, also der Datenbank des Staatsschutzes. Der Bundesrat machte ursprünglich einen Vorschlag, der in Bezug auf das Auskunftsrecht weiter ging als das, was jetzt im Mehrheitsantrag vorliegt. Was im Mehrheitsantrag vorliegt, ist ein Kompromiss zwischen den Beschlüssen des Ständerates und Ihres Rates. Er ist mit dem Datenschutzbeauftragten abgesprochen, er ist also datenschutzkonform, und er richtet sich nach dem Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme. Es ist also eine Analogie zu einem Gesetz, wie wir es bereits kennen.

Ich bin der Meinung, dass das ausdiskutiert ist. Was hier im Mehrheitsantrag vorliegt, ist klar, es ist ein Kompromiss zwischen divergierenden Meinungen, der sich im Laufe der letzten Sessionen in den Beratungen so ergeben hat. Es ist ein vernünftiger Antrag, der in der Mitte zwischen den Vorstellungen der beiden Räte liegt. Uns liegt daran, dass wir diese Gesetzgebung nach den zehn Jahren Vorbereitungszeit abschliessen können. Für Sie ist es eine Gelegenheit, den ersten materiellen Entscheid in dieser Legislatur so zu fällen, dass wir diese Differenz bereinigen.

Ich bitte Sie also, den Antrag der Minderheit Schwander abzulehnen, dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und damit dem Ständerat zu folgen.

Sommaruga Carlo (S, GE), pour la commission: Le présent projet de révision de la loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure est examiné pour la troisième fois par notre conseil. C'est la deuxième navette de la procédure d'élimination des divergences. Je tiens à rappeler qu'en cas de divergences persistantes avec le Conseil des Etats, il faudra convoquer une Conférence de conciliation.

La dernière divergence entre notre conseil et le Conseil des Etats, que nous traitons aujourd'hui, concerne le droit d'accès pour tout intéressé aux informations en main du Service de renseignement de la Confédération. Le sujet est délicat dès lors qu'il faut prendre en compte l'intérêt de la sécurité de l'Etat et l'intérêt individuel à ce que l'Etat ne conserve pas des informations sur son propre compte ou ne détienne pas des informations inexactes sur le compte d'une personne. Le loi actuelle prévoit un système d'accès indirect aux informations: la personne concernée doit s'adresser au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence pour savoir s'il y a un problème avec les informations enregistrées à son nom.

Le Conseil fédéral, dans le projet de révision, a proposé de passer à l'accès direct selon les règles de la loi sur la protection des données. En cela, il allait même plus loin que la recommandation 11 du rapport de la Délégation des Commissions de gestion du 21 juin 2010 intitulé «Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS)».

Le Conseil des Etats a suivi le projet du Conseil fédéral dès le début et s'est inscrit dans ses travaux en faveur d'un accès direct aux informations selon la loi sur la protection des données, celle-ci incluant par ailleurs un dispositif légal de limitation de l'accès en cas d'intérêt prépondérant pour la sécurité de l'Etat.

Par deux fois, notre conseil s'est opposé au passage à l'accès direct aux informations. Si, dans un premier temps, il a voulu conserver la solution de la loi actuelle, lors des derniers débats en septembre 2011, la majorité des membres de notre conseil, par 117 voix contre 47, a adopté une proposition identique déposée en séance plénière par trois élus et fixant les modalités d'un accès indirect. Cette proposition

n'avait pas été discutée en commission et ses implications n'étaient pas connues.

Le Conseil des Etats a souligné que la conformité à la Convention européenne des droits de l'homme de la solution adoptée par notre conseil était discutable. Mais, s'il défend toujours le principe de l'accès direct, le Conseil des Etats a proposé une solution de compromis en introduisant des cautions spécifiques répondant aux préoccupations mises en avant par notre conseil en matière de sécurité de l'Etat.

Selon la solution du Conseil des Etats, qui a été adoptée à l'unanimité, le service de renseignements de la Confédération informe en règle générale la personne concernée, sauf lorsqu'il n'y a aucune donnée la concernant ou lorsqu'il y a un intérêt prépondérant dûment motivé et consigné de sécurité interne ou de poursuite pénale. Dans ce cas, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence entre en jeu. Il informe la personne concernée. Celle-ci peut recourir également au Tribunal fédéral si elle est insatisfaite de la réponse du préposé à la protection des données.

La majorité de la Commission des affaires juridiques a estimé que la solution proposée par le Conseil des Etats était un compromis tout à fait acceptable. Par 14 voix contre 7, la commission vous invite à suivre le Conseil des Etats et à rejeter la proposition défendue par la minorité Schwander.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Wir befinden uns in der dritten Runde der Differenzbereinigung. Das heisst, wenn wir uns jetzt nicht finden, gibt es eine Einigungskonferenz.

Das geltende Gesetz sieht ein sogenanntes indirektes Auskunftsrecht des möglicherweise Fichierten vor. Der Bundesrat schlug ein direktes Auskunftsrecht nach dem eidgenössischen Datenschutzgesetz vor. Die bundesrätliche Fassung hat im Nationalrat ganz klar keine Mehrheit gefunden. Der Ständerat war ihr bis zur zweiten Runde der Differenzbereinigung gefolgt und hat nun eine Variante vorgeschlagen, die die Minderheit als Rückschritt bezeichnet. Ein Teil der Mehrheit, namentlich die SP-Vertreter, bezeichnet sie als Fortschritt.

Die Mehrheit Ihrer Kommission ist der Auffassung, dass es ein mehrheitsfähiger Kompromiss ist, um, wie gesagt, eine Einigungskonferenz zu verhindern. Nun könnte man ganz pragmatisch sagen, dass wir in einer Einigungskonferenz gegen den einstimmigen Ständerat ohnehin keine Chance hätten und uns deswegen diesen Weg ersparen sollten. Aber es gibt neben dieser rein pragmatischen auch noch eine juristische Begründung. Die juristische Begründung finden Sie auf der Fahne unter der Mehrheit bzw. der Fassung des Ständerates.

Nach dieser Fassung kann die möglicherweise fichierte Person vom Nachrichtendienst des Bundes (NDB) Auskunft verlangen, ob im Informationssystem des Bundesamtes rechtmässig Daten über sie bearbeitet werden. Der NDB schiebt diese Auskunft unter bestimmten Voraussetzungen auf: überwiegendes Interesse an der Geheimhaltung, überwiegendes Interesse von Dritten oder weil keine Daten bearbeitet werden. Der NDB teilt der möglicherweise fichierten Person mit, dass diese den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten für eine Überprüfung dieser Umstände anrufen kann. Der Datenschutzbeauftragte prüft das, und wenn er den Eindruck hat, der NDB habe die Auskunft nicht zu Recht aufgeschoben, teilt er dies dem NDB mit; er teilt dies auch der möglicherweise fichierten Person mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der Anrufung des Bundesverwaltungsgerichtes mit. So haben wir erstens eine indirekte Auskunft über den Datenschutzbeauftragten und zweitens eine Art Rechtsmittelinstanz in Form des Bundesverwaltungsgerichtes. Es ist kein Rechtsmittel im Sinne des Bundesgerichtsgesetzes, aber es ist ein Zwischenweg, der eben immerhin in einer entsprechenden Verfügung des Bundesverwaltungsgerichtes münden kann.

Die Kommission für Rechtsfragen Ihres Rates ist mit 14 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung der Auffassung, diese Variante – der Mittelweg des Ständerates – sei zu verfolgen, sie berücksichtige auch die EMRK und entspreche juristisch ei-

nem korrekten Vorgehen. Sei es nun aus praktischen Gründen oder aber auch aufgrund von juristischen Überlegungen, eine Mehrheit von 14 Stimmen ist, wie gesagt, der Auffassung, wir sollten uns hier dem Ständerat anschliessen. Eine Minderheit von 7 Stimmen möchte eine modifizierte Fassung des geltenden Rechts postulieren – dies mit der sehr wahrscheinlichen Konsequenz, dass wir in einer Einigungskonferenz ohnehin bei der Fassung Ständerat bleiben würden.

Unter diesen Umständen bitten wir Sie, der Mehrheit zu folgen und sich dem Ständerat anzuschliessen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 07.057/6514)

Für den Antrag der Mehrheit ... 114 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 42 Stimmen

Le président (Germanier Jean-René, RL, VS): Il n'y a plus de divergence. L'objet est ainsi prêt pour le vote final.

11.3082

Motion Niederberger Paul. Schaffung der Stelle eines Truppenombudsmanns im VBS

Motion Niederberger Paul. Créer au DDPS un poste d'ombudsman de l'armée

Einreichungsdatum 10.03.11

Date de dépôt 10.03.11

Ständerat/Conseil des Etats 31.05.11

Bericht SiK-NR 20.06.11

Rapport CPS-CN 20.06.11

Nationalrat/Conseil national 05.12.11

Antrag der Mehrheit

Annahme der modifizierten Motion

Antrag der Minderheit

(Eichenberger, Borer, Bortoluzzi, Haller, Müller Walter, Perrin, Schlüer)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion modifiée

Proposition de la minorité

(Eichenberger, Borer, Bortoluzzi, Haller, Müller Walter, Perrin, Schlüer)

Rejeter la motion

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: La motion qui nous est soumise vise à créer un poste d'ombudsman au sein de notre armée. Cette personne aurait le grade de brigadier et serait issue de la milice. L'auteur de la motion, Monsieur Paul Niederberger, conseiller aux Etats, estime nécessaire de créer un tel poste pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, l'auteur de la motion constate que l'autorité est de plus en plus souvent contestée dans notre société, ceci tout particulièrement lorsque le supérieur n'est pas à la hauteur du grade qu'il porte. La tendance est grande en pareil cas de rejeter sur ses subordonnés ses propres lacunes, ce qui engendre frustration et défiance. Avec le nouveau concept d'Armée XXI, les cadres sont choisis de plus en plus jeunes, ils manquent donc souvent d'expérience du commandement, voire de la vie en général. Le risque de ne pas faire les bons choix, de ne pas avoir une attitude judicieuse