

## Dritte Sitzung – Troisième séance

Dienstag, 28. April 2009

Mardi, 28 avril 2009

15.00 h

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)

#### Antrag der Mehrheit

Zustimmung zur Rückweisung

#### Antrag der Minderheit

(Vischer, Daguét, Leutenegger Oberholzer, Sommaruga Carlo, von Graffenried, Wyss Brigit)

Keine Zustimmung zur Rückweisung

#### Proposition de la majorité

Adhésion au renvoi

#### Proposition de la minorité

(Vischer, Daguét, Leutenegger Oberholzer, Sommaruga Carlo, von Graffenried, Wyss Brigit)

Pas d'adhésion au renvoi

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL), für die Kommission: Wir haben uns heute nochmals mit der Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) zu befassen. Sie erinnern sich sicherlich: Der Nationalrat hat am 17. Dezember 2008 mit 97 zu 92 Stimmen beschlossen, auf die Änderung des BWIS nicht einzutreten. Damit hat der Nationalrat die erste Beratung in der Sache abgeschlossen. Die Vorlage ist dann zur Erstberatung an den Ständerat gegangen. Der Ständerat wiederum hat am 3. März 2009 Eintreten auf die Vorlage und Rückweisung an den Bundesrat beschlossen. Dabei entspricht der Text des vom Ständerat beschlossenen Rückweisungsantrages im Übrigen – das sei der Vollständigkeit halber erwähnt – dem ursprünglichen Rückweisungsantrag der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, der mit dem Nichteintretensbeschluss dann aber obsolet geworden ist.

Für die Kommission für Rechtsfragen stellte sich damit zuerst die formale Frage des Vorgehens in einem Fall, in dem ein Rat Nichteintreten beschliesst, der andere dann aber auf das Geschäft eintritt und es zurückweist. Wir haben uns in der Kommission dabei auf ein Rechtsgutachten des Rechtsdienstes der Parlamentsdienste gestützt, auf eine rechtliche Beurteilung vom 17. Mai 2006. Damals ging es um die Bundesbeteiligung an der Swisscom. Der Rechtsdienst stellte damals fest, dass der Grundsatz der Gleichberechtigung der beiden Räte besagt, dass ein Nichteintretensbeschluss in ei-

nem Rat das Recht des anderen Rates auf Beratung der Vorlage nach den Artikeln 74ff. des Parlamentsgesetzes nicht einschränken kann. Er kann also eintreten, die Detailberatung durchführen oder eben die Vorlage zurückweisen. Artikel 75 des Parlamentsgesetzes, der die Rückweisung regelt, besagt, dass ein Rat einen Erlassentwurf, auf den er eingetreten ist, zurückweisen kann. Artikel 87 Absatz 1 wiederum hält fest, dass dann, wenn ein Rat einen Beratungsgegenstand gesamthaft an den Bundesrat zurückweist, dieser Rückweisungsbeschluss an den anderen Rat gehen muss. Absatz 2 hält fest, dass dann, wenn der andere Rat – das wären wir – dem Rückweisungsbeschluss nicht zustimmt, die Rückweisung wirksam wird, wenn der erste Rat – das wäre hier der Ständerat – daran festhält.

Diese rechtliche Interpretation war in der Kommission für Rechtsfragen etwas umstritten. Wir sind dieser Interpretation aber mehrheitlich gefolgt, eben gemäss dem Grundsatz, dass die beiden Kammern gleichberechtigt sind und in Bezug auf einen Beratungsgegenstand die gleichen Rechte haben. Damit müssen wir heute nur beschliessen, ob wir gegen die Rückweisung sind oder ob wir dem Rückweisungsbeschluss des Ständerates folgen. Wenn Sie mehrheitlich gegen Rückweisung stimmen, geht das Geschäft wieder an den Ständerat, und er berät dann darüber, ob er an der Rückweisung festhält oder nicht. Wenn Sie dem Ständerat folgen und mehrheitlich für Rückweisung stimmen, dann geht das Geschäft mit dem Auftrag, wie ihn der Ständerat formuliert hat, an den Bundesrat zurück. Damit möchte ich festhalten: Es stellt sich nur die Frage, ob wir die Vorlage zurückweisen oder nicht, und nicht die Frage, ob wir darauf eintreten sollen oder nicht, denn das haben wir bereits beschlossen.

Materiell hat die Kommission mit 17 zu 6 Stimmen Zustimmung zur Rückweisung beschlossen. Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass in Bezug auf die Revision des BWIS Handlungsbedarf besteht. Der Bundesrat stellte in den Beratungen eine grundlegende Überarbeitung der Vorlage und auch eine Zusatzbotschaft in Aussicht. Als neues Element wurden von Bundesrat Maurer die Empfehlungen der GPK in Bezug auf die Personensicherheitsüberprüfungen aufgrund des Falls Nef vorgebracht. Er sagte ferner, dass sich allenfalls auch aus der Zusammenlegung des Auslandnachrichtendienstes mit dem Inlandnachrichtendienst ein Handlungsbedarf ergeben könnte.

Anders sah es die Kommissionsminderheit. Sie hielt an der Ansicht fest, dass die vorgesehene Ausdehnung der geheimdienstlichen Tätigkeit nicht ohne Eingriffe in die Grundrechte erfolgen könne. Der beste Grundrechtsschutz sei ein Verzicht auf diese Revision. Die Kommissionsminderheit stellte fest, dass sich an dieser Sachlage seit dem 17. Dezember 2008 nichts geändert habe.

Die klare Mehrheit der Kommission ersucht Sie nun, dem Rückweisungsbeschluss des Ständerates zuzustimmen. Das ist die Frage, über die Sie heute befinden müssen.

**Freysinger** Oskar (V, VS), pour la commission: Il s'agit de nous déterminer sur la divergence qui existe entre notre conseil et le Conseil des Etats: il faut décider si notre conseil se rallie à la position du Conseil des Etats, qui veut un renvoi du projet au Conseil fédéral. Notre conseil a décidé le 17 décembre 2008, par 92 voix contre 79, de ne pas entrer en matière sur le projet. Le Conseil des Etats, quant à lui, a décidé de renvoyer le projet au Conseil fédéral, d'où une divergence.

Conformément aux articles pertinents de la loi sur le Parlement, la situation est la suivante: si une chambre décide de renvoyer un projet tandis que l'autre chambre décide de ne pas le renvoyer, cela ne remet pas en question la décision de la chambre qui a décidé le renvoi. Donc, puisque le Conseil des Etats a décidé de renvoyer le projet au Conseil fédéral, quelle que soit la décision de notre conseil, le Conseil des Etats pourra confirmer sa décision initiale de renvoyer le projet. En effet, si nous refusons de renvoyer le projet au Conseil fédéral, le Conseil des Etats devra statuer à nou-

veau, mais s'il maintient sa décision de renvoi, il en sera fait ainsi de toute manière.

Donc, y a-t-il des éléments qui ont changé depuis les délibérations dans notre conseil, concernant surtout les points sensibles qui avaient posé problème, tels que la liberté de rassemblement, la liberté d'association, la liberté d'expression et autres? Ces points sensibles nous faisaient penser qu'une telle loi pouvait représenter une ingérence dans les droits fondamentaux.

Pour la majorité de la commission, il est apparu que, suite à l'affaire Nef et aux problèmes qu'elle a représentés au niveau du contrôle des données personnelles, suite à la fusion des services d'information à l'étranger et à l'intérieur du pays, il y avait des éléments nouveaux qui pouvaient être invoqués.

C'est pour cette raison que la commission, par 17 voix contre 6, vous propose de renvoyer le projet au Conseil fédéral. Une minorité de la commission considère cependant que quelle que soit la décision, un tel projet représente une ingérence intolérable dans les droits fondamentaux; elle propose donc de rejeter le renvoi au Conseil fédéral et de maintenir la décision de notre conseil de ne pas entrer en matière.

Mais la majorité de la commission, comme je l'ai dit, propose de renvoyer l'objet au Conseil fédéral, qui va devoir présenter un nouveau projet. Nous pourrions à ce moment-là décider par rapport au contenu du nouveau projet s'il faut continuer dans cette voie ou pas.

**Vischer** Daniel (G, ZH): Ich vertrete meinen Minderheitsantrag, der lautet, die Vorlage sei nicht zurückzuweisen. Materiell meine ich Nichteintreten, aber man sagt mir, das sei gar nicht möglich. Ich bitte die Frau Präsidentin nachher um eine Rechtsbelehrung. Ich sage jedenfalls ganz klar: Mein Antrag heisst, der Nationalrat soll an seinem bisherigen Beschluss, auf diese Vorlage nicht einzutreten, festhalten. Macht er das, ist sie vom Tisch. Ich bin der Meinung, der Ständerat hat letztlich unrechtmässig gehandelt. Er hätte nämlich gar nicht zurückweisen dürfen, sondern er hätte sich nur zur Frage des Nichteintretens äussern dürfen. Dann hätte der Ball wieder zum Nationalrat zurückgespielt werden müssen, und der Nationalrat hätte ein zweites Mal entscheiden müssen. Insofern haben wir eine verkorkste Rechtslage, aber das Ziel, um das es materiell geht, bleibt das gleiche.

Diese Vorlage bringt nichts, diese Vorlage braucht es nicht, und diese Vorlage ist persönlichkeitsrechts- und datenschutzrechtswidrig. Wir sind konfrontiert mit dem «grossen Lauschangriff». Der «grosse Lauschangriff» meint, dass Personen gewissermassen bis ins Badezimmer hinein überwacht werden dürfen, ohne – fünfmal unterstrichen: ohne! – dass gegen sie ein konkreter Verdacht in Bezug auf eine strafbare Handlung vorliegen würde. Begreifen Sie endlich, wovon wir sprechen! Wir besprechen heute keine Vorlage der Verbrechensbekämpfung. Wir behandeln nicht eine Vorlage, bei der es darum geht, dass ein Verdacht auf eine strafbare Handlung oder auf eine strafbare Vorbereitungshandlung besteht und dann eine Überwachung nötig ist. Die ist nämlich heute schon möglich: Das Bundesgesetz betreffend Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs gibt diese Möglichkeit in Kombination mit den Strafprozessordnungen der Kantone und bald des Bundes, genau wie auch das Gesetz über die verdeckte Ermittlung. Aber heute will der Bundesrat gewissermassen einen Freipass für den «grossen Lauschangriff», damit nach völlig unklaren Kriterien Personen überwacht werden können, von denen man annimmt, sie könnten in irgendeiner Weise mit irgendeiner irgendwann einmal möglicherweise verübten Straftat in Verbindung stehen. Es geht mit der Datenbeschaffung auf Vorrat mithin in die Intimsphäre der einzelnen Bürgerinnen und Bürger hinein.

Nun sagen der Ständerat und die Mehrheit der Kommission des Nationalrates, dass dies grundrechtskonform ausgestaltet werden müsse. Viel Glück, Herr Bundesrat, viel Glück, Kolleginnen und Kollegen! Wenn Sie das nämlich grundrechtskonform ausgestalten wollen, dann nützt Ihnen dieses Gesetz gar nichts. Das ist ja genau die Crux: Eine grund-

rechtskonforme Lauschangriffsvorlage ist nicht herstellbar. Deswegen wollen wir auch keine Rückweisung. Es gibt eben keinen tolerierbaren «kleinen Lauschangriff», denn letztlich bleibt ein Lauschangriff ein Lauschangriff.

Kolleginnen und Kollegen der SVP, es war ein heroischer Tag, als wir zusammen für Nichteintreten auf diese Vorlage votierten. Inzwischen habe ich aber das Gefühl, dass Sie das nur deshalb gemacht haben, weil damals Bundesrat Schmid hier vorne sass. Das heisst, Ihnen geht es eigentlich nicht um die Vorlage, sondern Ihnen geht es um den Bundesrat und die Bundesrätin, welcher bzw. welche die Vorlage betreut. Was macht die SVP, sobald Herr Maurer da sitzt? Sie will die Vorlage zurückweisen. Was sie gestern sagte, gilt heute nicht mehr, obwohl sich materiell, in der Ausgangslage, kein «My» geändert hat. Beweisen Sie heute, dass Sie keine Umfallerpartei sind, sondern dass Sie zu Ihrem Wort von gestern stehen und für Nichteintreten stimmen, im Sinne des Antrages der Minderheit und im Sinne der folgenden Rechtsbelehrung der Präsidentin.

**Schwander** Pirmin (V, SZ): Ich kann Ihnen versichern, dass ich in den nächsten zwei, drei Minuten das Gleiche erzählen werde wie im letzten Dezember, nichts Neues. Auch geben wir keine andere Stellungnahme ab. Der Unterschied ist lediglich der, dass neu Herr Bundesrat Maurer zusichert, dass er die Vorlage gänzlich überarbeiten will, und das hatten wir bis anhin eben nicht. Die SVP anerkennt durchaus die Notwendigkeit von gewissen präventiven Überwachungen. Aber sie stimmt nicht ohne Not einer Verlagerung der Eingriffskompetenz zu. Vielmehr soll das heutige Verfahren nochmals auf die Möglichkeit einer Beschleunigung hin überprüft werden. Die Grundsätze und Regeln unserer freien und liberalen Gesellschaft dürfen nicht fahrlässig der Erosion preisgegeben werden. Darum ist es für die SVP von zentraler Bedeutung, dass die Vorlage im Sinne der Rückweisung total überarbeitet wird. Es braucht eine neue Systematik. Wir dürfen dem Staatsschutz keine Befugnisse geben, die keiner bzw. keiner griffigen richterlichen oder parlamentarischen Kontrolle unterstellt sind. Das ist eines der Hauptanliegen der SVP.

Die SVP-Fraktion stimmt der Rückweisung wie in der Winter-session im Weiteren nur unter der Bedingung zu, dass in Zukunft klar zwischen innerer und äusserer Sicherheit differenziert wird, dass dem Einsatz der besonderen Mittel der Informationsbeschaffung klare Grenzen gesetzt werden, dass der Begriff «mutmassliche Gefährder» klar konkretisiert wird, dass Verdachtsmerkmale in der neuen Vorlage definiert werden, dass gesagt wird, ab wann der Einsatz der besonderen Mittel der Informationsbeschaffung möglich ist, und dass die Kompetenzen und Verfahrensabläufe zwischen Bund und Kantonen eindeutig definiert werden. Mit der Zustimmung zur Rückweisung stimmen wir somit der neu zu erarbeitenden Vorlage noch lange nicht zu. Auch die neue Vorlage, die dann kommen wird, werden wir auf die genannten Kriterien hin genauestens überprüfen.

Aufgrund der Zusicherung von Bundesrat Maurer in der Kommission, effektiv eine neue Vorlage zu erarbeiten, stimmen wir heute der Rückweisung zu.

**Sommaruga** Carlo (S, GE): Tout d'abord quelques mots sur la procédure. Il est vrai que celle qui nous est proposée est un peu étonnante. Comme le Conseil des Etats a décidé d'entrer en matière, nous serons en principe obligés de le faire également. Notre conseil ne pourrait donc pas rester sur sa position de refus d'entrer en matière. Cela dit, pour éviter toute complication sur le plan procédural, le groupe socialiste se rallie à l'idée de se prononcer uniquement sur le renvoi de l'objet au Conseil fédéral.

Sur le fond, pour le groupe socialiste, le seul choix possible est que ce projet de modification de la loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure tombe au plus vite dans les oubliettes; vite fait, bien fait, dirais-je. En effet, dans notre corpus législatif, il n'y a pas de place pour une loi intrusive par rapport à la sphère privée, qui s'en prend à la liberté d'opinion, de réunion, d'association, et cela

avec un contrôle judiciaire de façade qui ne permet pas d'assurer une utilisation proportionnée des instruments à disposition.

En fait, l'intrusion de façon détournée dans la vie des citoyennes et des citoyens, sujet dont nous avons déjà débattu lors du débat d'entrée en matière sur le projet de loi, ne concerne pas seulement la vie, mais aussi les lieux de vie, les ordinateurs. Toutes ces intrusions relèvent en fait de la frénésie sécuritaire qui avait été instillée à travers le monde par l'ancienne administration américaine. Cette perspective s'inscrit d'ailleurs dans la même logique sécuritaire, totalement disproportionnée de notre point de vue, qui impose aujourd'hui d'établir un fichier central en matière de passeport biométrique, alors que personne ne nous oblige à l'avoir. En fait, les citoyennes et les citoyens deviennent des suspects avant même que des indices soient collectés.

Cela dit, la question formelle qui doit être tranchée est celle de savoir s'il faut renvoyer au Conseil fédéral le projet tel qu'il nous est soumis. La réelle question est celle de savoir si le traitement du dossier sera meilleur après le renvoi au Conseil fédéral. Notre sentiment est qu'il n'y aura pas d'améliorations; des réponses seront apportées à quelques questions. Mais en l'état, et vu la position du Conseil fédéral telle qu'elle a été exposée en commission, et comme l'a expliqué Monsieur Schmid, alors conseiller fédéral, lors de la session d'hiver 2008, il s'agira uniquement de donner des réponses aux questions posées; à ce stade nous n'avons pas senti que le Conseil fédéral avait une réelle volonté de refondre le projet.

Dès lors, nous ne voyons pas l'utilité d'un renvoi au Conseil fédéral et il vaut mieux que nous nous en tenions à un refus du renvoi, décision qui aura peut-être pour conséquence un traitement plus rapide de ce projet. Si nous votons dans ce sens aujourd'hui, cela conduira plus facilement au rejet définitif de ce projet disproportionné que nous combattons.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Die FDP-Liberale Fraktion war am 17. Dezember 2008 bezüglich dieser Vorlage für Eintreten und Rückweisung; wir sind es nach wie vor. Was hat sich inzwischen geändert? Hierzu zitiere ich aus meinem Votum vom 17. Dezember 2008: «Nun haben wir aber zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat bereits eine externe Begutachtung eingeleitet hat, unter anderem auch zur Frage der Verfassungsmässigkeit, obwohl das Bundesamt für Justiz diese bereits bejaht hat. Wir wissen, dass die GPK aus der Angelegenheit Nef heraus ebenfalls eine gewisse Ergänzung der Vorlage verlangt hat.» Die Angelegenheit Nef war damals bereits bestens und schon längstens bekannt. Weiter: «Wir wissen, dass sich der Bundesrat der Rückweisung nicht widersetzt.» (AB 2008 N 1888) Also, Herr Kollege Schwander, es ist nichts Neues, dass der Bundesrat der Rückweisung zustimmt; das war schon am 17. Dezember 2008 der Fall. Das Einzige, was sich für Sie geändert hat, ist die Person des Departementsvorstehers. Das ist wohl Ihr Grund; alles andere sind Vertuschungsversuche. Mit anderen Worten: Wir haben vier Monate dahingehen lassen und befinden uns jetzt dort, wo wir bereits am 17. Dezember 2008 hätten sein können.

Die Herausforderungen, die Herr Kollege Vischer im Zusammenhang mit den Grundrechtsfragen erwähnt hat, nehmen wir sehr gerne an. Wir freuen uns auf die neue Vorlage des Bundesrates, wir freuen uns auf die Diskussion in der Kommission für Rechtsfragen; es wird eine interessante grundrechtliche Diskussion geben. Damit wir diese Diskussion führen können, müssen wir heute lediglich auf die Vorlage eintreten und sie zurückweisen, was Ihnen die FDP-Liberale Fraktion hiermit empfiehlt.

**Hochreutener Norbert (CEg, BE):** Die materielle Debatte, das haben wir jetzt schon gehört, haben wir im Dezember geführt, als es um Eintreten und um Rückweisung ging. Ich habe damals im Namen meiner Fraktion dargelegt, weshalb wir auf die Vorlage eintreten. Ganz kurz zusammengefasst – ich möchte das nicht wiederholen –: Unser Staat ist angesichts der möglichen neuen Bedrohungen auch befugt und

sieht sich bemüssigt, sich geeignete Instrumente zu verschaffen, um sich und seine Bevölkerung zu beschützen. Wenn wir für diesen Fall rechtzeitig einen rechtlichen Rahmen schaffen – den haben wir nämlich jetzt noch nicht –, dann verhindern wir, dass dann, wenn die Lage ernst wird, die Sache aus dem Ruder läuft.

An dieser materiellen Änderung – ich will jetzt nicht weiter darauf eingehen – hat sich eigentlich überhaupt nichts geändert. Wir haben in der Kommission damals schon die Meinung vertreten, allfällige Mängel des Gesetzes könnten dann in der Detailberatung behoben werden. Weil aber dafür keine Mehrheit zu gewinnen war, haben wir uns im Dezember mit der Rückweisung an den Bundesrat einverstanden erklärt. Die Parteien am linken und am rechten Rand haben sich dann zusammengetan und für Nichteintreten gestimmt. Nun hat dem zum Glück der Ständerat einen Riegel vorgeschoben und gesagt: Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat. Er hat genau den Weg beschritten, den unsere Fraktion bereits seinerzeit dem Nationalrat vorgeschlagen hatte. Die Erläuterungen zur Frage, was das parlamentarisch bedeutet, haben die Kommissionssprecher bereits gegeben. Ich halte hier nur fest, dass der Kompromiss in der Kommission jetzt eine derart breite Mehrheit gefunden hat, dass auch im Rat eine Mehrheit zu erwarten ist. Damit können wir die Gesetzgebung in beiden Räten wieder synchronisieren und auf den gleichen Stand bringen. Damit können wir auch in beiden Räten, wenn der Nationalrat nun zustimmt, wieder vom gleichen Grundsatzentscheid ausgehen, nämlich dass Handlungsbedarf besteht und man bereit ist, sich im Konkreten zu finden.

Meine Fraktion betrachtet die neue Situation als gut. Das sage ich mit einer gewissen Genugtuung – es ist immer sehr angenehm, wenn man am Schluss doch noch irgendwie Recht bekommt. Ich kann aber nicht verschweigen, dass mich solche Kapriolen der Bundesratsparteien mit Sorge erfüllen: Sie zeigen, dass es immer schwieriger wird, eine Politik durchzuziehen und Lösungen zu finden. In einem System, das sich ohnehin nicht durch grosse Geschwindigkeit auszeichnet, führen sie zu weiteren Verzögerungen; das hat vorher auch Kollege Fluri eindrücklich dargestellt. Sie führen auch zu einem gesteigerten Misstrauen zwischen Fraktionen bzw. Parteien.

Es ist noch nicht allzu lange her, da konnten wir uns innerhalb des bürgerlichen Blocks auf eine Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen verlassen. Die Mitarbeit der Sozialdemokraten war zwar immer erwünscht, doch war sie für Mehrheiten nicht nötig. Zu einer solchen gesicherten Zusammenarbeit, meine Damen und Herren aus der SVP-Fraktion, sollten wir zurückkehren, wo es um die Sicherheit unseres Landes und unseres Volkes geht.

Ich bitte Sie deshalb im Namen der CVP/EVP/glp-Fraktion um Eintreten und Rückweisung.

**Haller Ursula (BD, BE):** Die Kommissionssprecherin hat eingangs erwähnt, dass es hier um die Differenzbereinigung zur Änderung dieses Bundesgesetzes gehe. Wir äussern uns hier also nur dazu, ob wir dem Antrag der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 27. März, deren Mehrheit uns die Zustimmung zur Rückweisung beantragt, zustimmen wollen. Wenn wir Frau Susanne Leutenegger Oberholzer aber aufmerksam zugehört haben, müssen wir eine gewisse Verunsicherung feststellen. Sie hat betont, dass der Nationalrat im Dezember des vergangenen Jahres beschlossen habe, auf die Änderung des BWIS nicht einzutreten. Der Ständerat sei im März 2009 auf das Geschäft aber eingetreten und habe es an den Bundesrat zurückgewiesen, mit ganz konkreten Aufträgen – Aufträgen, die bei der Mehrheit, welche die Zustimmung zur Rückweisung beantragt, allerdings fehlen. Denn es ist kein Hinweis darauf gemacht, was denn diese Mehrheit genau will. Es fehlt ein Hinweis «gemäss Ständerat», es fehlt auch eine inhaltliche Begründung.

Wenn Sie nun auch dem Sprecher der Minderheit zugehört haben, der eigentlich nicht einen Rückweisungs-, sondern einen Nichteintretensantrag stellen wollte, dies aber offen-

sichtlich so nicht machen konnte, dann haben Sie sicher Verständnis für meine Feststellung, dass die Vorbereitung auf dieses Geschäft relativ schwierig war. Aus diesem Grund war – und das ist sicher auch richtig so – ein Blick in das Protokoll der Kommission für Rechtsfragen notwendig. Dieses zeigt, dass die Mehrheit die Zustimmung zur Rückweisung mit der gleichen Begründung beantragt wie der Ständerat, welcher die Rückweisung mit einem sechs Punkte umfassenden Auftrag verknüpfte, namentlich zu einer Überprüfung der Verfassungsmässigkeit des Gesetzes sowie zu einer engeren Umschreibung und Konkretisierung der Begriffe der inneren und der äusseren Sicherheit, der geschützten Rechtsgüter und der Verdachtsmerkmale.

Die BDP-Fraktion ist deshalb für Eintreten und unterstützt den Antrag der Kommissionsmehrheit auf Rückweisung, wie sie auch vom Ständerat beschlossen wurde.

**Maurer Ueli**, Bundesrat: Vorab möchte ich Herrn Vischer danken, der mir für diese Vorlage Glück gewünscht hat. Ich glaube, das ist tatsächlich notwendig.

Ich glaube, es ist richtig, wenn wir diese Vorlage in einen etwas grösseren Zusammenhang stellen. Der Rat hat im Anschluss an 09/11, diesen Terrorakt in New York, vom Bundesrat eine Änderung des Gesetzes gewünscht, um solche Vorkommnisse in der Schweiz möglichst frühzeitig zu erkennen und zu verhindern. Der Bundesrat hat in der Folge nichts anderes gemacht, als die Vorstösse, die vom Parlament überwiesen worden waren, umzusetzen und die entsprechende Vorlage zu erarbeiten. Von dieser sprechen wir heute.

Nun hat der Zeitgeist etwas geändert; man steht nicht mehr unter dem Druck der damaligen Terrorsituation. Die Begeisterung ist etwas zurückgegangen, wenn man dem so sagen darf. Die Vorlage ist seither sozusagen auf der Achterbahn. Ihre Kommission für Rechtsfragen hat ursprünglich Eintreten und Rückweisung beschlossen. Der Rat hat dann überraschend beschlossen, nicht einzutreten. Der Ständerat – Sie haben es gehört – hat Eintreten und Rückweisung beschlossen. Das, meine ich, ist eine Art Kompromissvorschlag des Ständerates, der diese Vorlage so will, der aber eigentlich dem Nationalrat die Gelegenheit geben möchte, den gleichen Beschluss zu fassen.

Was heisst es, wenn Sie die Vorlage zurückweisen? Aufgrund der bisherigen Diskussion hier im Nationalrat ist klar, dass die Vorlage so nicht einfach wieder vorgelegt werden kann. Die Punkte, die Sie kritisiert haben – in den Medien und hier im Rat spielte ja die Frage des sogenannten Lausangriffs die entscheidende Rolle –, sind vielmehr auch ein Auftrag, im Falle einer Rückweisung dieses Geschäft noch einmal sorgfältig zu prüfen und Ihnen allenfalls Varianten vorzuschlagen, wie es umgesetzt werden könnte. Auf der einen Seite stehen die Bedürfnisse der Sicherheitsdienste und anderer Institutionen sowie auch die Forderungen des Ständerates, die eine Verbesserung der jetzigen Situation wollen. Auf der anderen Seite ist klar, dass die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger möglichst gut und umfassend geschützt werden muss. Das ist eine Interessenabwägung, die in diesem Gesetz vorzunehmen ist. Sie haben den Akzent aufgrund der ersten Diskussion in diesem Rat so gesetzt, dass die persönliche Privatsphäre hoch zu gewichten und dies im Gesetz auch so zu berücksichtigen ist.

Der Spielraum ist nicht unendlich gross. Aber im Falle einer Rückweisung, das kann ich Ihnen versichern, würden wir diesem Punkt noch einmal unsere Aufmerksamkeit schenken. Auch die Frage der Verfassungsmässigkeit werden wir in einer Zusatzbotschaft sicher noch einmal erläutern und Ihnen darlegen, was uns dazu führt, dass wir meinen, die Vorlage sei verfassungskonform. Es kommt dazu, dass wir bei einer Rückweisung zwei neue Punkte in dieses Gesetz einbauen können: Das eine ist eine Empfehlung Ihrer Geschäftsprüfungskommission, die im Zusammenhang mit der Personensicherheitsüberprüfung im Fall Nef Verbesserungen fordert, um diese Personensicherheitsüberprüfung sicherer zu machen. Das kann hier, in diesem Gesetz, einge-

baut werden und gehört auch hier hinein. Der zweite Punkt, der bei dieser Überarbeitung berücksichtigt werden könnte, ist die erfolgte Zusammenführung der Nachrichtendienste, des DAP einerseits und des Strategischen Nachrichtendienstes andererseits; das haben Sie ja mit dem ZNDG so beschlossen. Das ist eigentlich hier noch nicht abgebildet, und wir könnten diesen Punkt bei einer Überarbeitung hier ebenfalls aufnehmen.

Insgesamt wäre es also, glaube ich, ein guter Kompromiss, wenn Sie dem Beschluss des Ständerates folgen und die Vorlage an den Bundesrat zurückweisen würden. Wir hätten dann die Gelegenheit, Ihre Bedenken aufzunehmen, die neuen Aspekte einzubringen und Ihnen die Vorlage zur Begutachtung noch einmal zuzustellen. Uns ist klar, dass der Interessenkonflikt bleibt: auf der einen Seite Sicherheit und Prävention und auf der anderen Seite der Schutz der Privatsphäre. Hier muss ein Ausgleich gefunden werden. Dazu braucht es – um zum Anfang zurückzukommen – tatsächlich auch etwas Glück.

Ich meine, dass das Bedürfnis nach dem Schutz der Bevölkerung tatsächlich vorhanden ist. Auch wenn diese Terrorakte gerade nicht mehr über den Bildschirm flimmern, ist die Terrorgefahr nicht kleiner geworden. Wir haben weniger Mittel als das europäische Ausland, um hier rechtzeitig einzugreifen. Mit einer Vorlage, die ausgewogen ist, würden Sie hier unseren Sicherheitsdiensten gleich lange Spiesse geben. In dem Sinne bitte ich Sie, dem Beschluss des Ständerates zu folgen und die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen. Ich kann Ihnen versichern, dass wir Ihre Bedenken aufnehmen, entsprechend verarbeiten und Ihnen eine grundlegend überarbeitete Fassung zukommen lassen werden. Wir würden uns dazu auch die notwendige Zeit nehmen und die entsprechenden Gespräche führen. Denn auch wir haben kein Interesse daran, dass eine neue Vorlage erneut scheitert. Wir möchten dann eigentlich eine Basis, die eine Mehrheit findet und folglich mitgetragen wird.

In dem Sinne danke ich Ihnen, wenn Sie dem Beschluss des Ständerates folgen und die Vorlage an den Bundesrat zurückweisen.

**Leutenegger Oberholzer Susanne** (S, BL), für die Kommission: Nach den formellen Fragen und den etwas unpräzisen Begrifflichkeiten und nachdem nun wieder die Eintretensfrage in den Vordergrund gestellt wurde, möchte ich an die Adresse der Herren Vischer und Sommaruga noch einmal festhalten: Wenn man es sich richtig überlegt, erkennt man, dass das Verfahren, wie wir es jetzt vorschlagen, das korrekte Vorgehen ist.

Es gilt, Folgendes zu beachten: Der Nationalrat hat Nichteintreten beschlossen, damit ist das Geschäft für uns zum Ersten erledigt. Danach geht es an den Ständerat. Der Ständerat hat aufgrund der Gleichberechtigung beider Kammern nach dem Parlamentsgesetz wieder die vollen Rechte, das heisst, er kann einen Beschlussentwurf nach den Artikeln 74ff. behandeln. Er kann Eintreten und Detailberatung oder eben Rückweisung beschliessen. Der Ständerat hat sich jetzt für die Rückweisung entschieden. Das ist wie ein neuer Aspekt in der Behandlung der Vorlage. Dann folgen wir wiederum dem Parlamentsgesetz, und zwar Artikel 87. Was passiert, wenn ein Rat eine Vorlage an den Bundesrat zurückweist? Auch das ist im Gesetz klar geregelt. Der Rückweisungsbeschluss geht nämlich an den anderen Rat – das wären jetzt wir –, wie wenn es sich um ein neues Geschäft handeln würde. Wenn wir nicht zustimmen, dann kann der Ständerat an seinem Beschluss festhalten; er kann sich mit der Rückweisung also durchsetzen. Wenn wir zustimmen, kommt es ebenfalls zur Rückweisung. Wenn der Ständerat nicht an seinem Rückweisungsbeschluss festhält, ist das Ganze gestorben.

Wie geht es dann weiter? Für uns stellt sich die Eintretensfrage wieder, aber nicht im jetzigen Zeitpunkt. Die Vorlage wird vom Bundesrat neu bearbeitet. Er macht eine Zusatzbotschaft, die dann zur Detailberatung an den Ständerat geht, der ja Eintreten beschlossen hat. Das Ergebnis der Be-

ration kommt dann wieder zu uns. Dann haben wir die volle Prüfungsfreiheit. So ist es meines Erachtens klar.

Zur Bemerkung von Frau Haller: Meines Erachtens hat sie das richtig interpretiert. Der Rückweisungsbeschluss, den wir heute fassen, folgt inhaltlich dem, was der Ständerat beschlossen hat, das heisst, er beinhaltet diese sechs Aufträge. Insbesondere die Grundrechtskonformität ist zu überprüfen. Entsprechend wird der Bundesrat genau zu diesen sechs Punkten im Detail Stellung nehmen müssen.

Also nochmals: Die Mehrheit der Kommission hat sich für die Rückweisung ausgesprochen, die Minderheit dagegen.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ja, Frau Leutenegger Oberholzer, mich würde jetzt Folgendes interessieren: Nehmen wir einmal an, der Rat würde den Minderheitsantrag annehmen, von dem jetzt ja niemand ganz genau weiss, was er beinhaltet, und würde die Rückweisung nicht beschliessen – was würde das dann heissen?

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL),** für die Kommission: Auch das regelt das Parlamentsgesetz meines Erachtens klar, und zwar in Artikel 87 Absatz 2: «Stimmt der andere Rat» – das wären wir heute mit unserem Beschluss – «dem Rückweisungsbeschluss nicht zu, so wird die Rückweisung wirksam, wenn der erste Rat» – also der Ständerat – «daran festhält.» Wenn er nicht daran festhält, dann fällt das Geschäft dahin. Wenn der Ständerat daran festhält, dann kann er uns überstimmen, und dann ist die Rückweisung gleichwohl wirksam.

**Freysinger Oskar (V, VS),** pour la commission: La situation est ubuesque. Monsieur Vischer craint que la quiétude de la salle de bains soit mise en péril et la tuyauterie menacée d'intrusion, ce qui donne en allemand: «Lauschangriff gegen lauschige Plauschstunden im Wasserrausch». Permettez-moi un peu de poésie par rapport à une situation inextricable!

Plus sérieusement, nous devons statuer sur le fait de savoir si nous voulons suivre ou non le Conseil des Etats dans sa décision de renvoi. Mais quoi que nous fassions ici, si le Conseil des Etats maintient sa décision de renvoi, le projet sera renvoyé – que nous votions maintenant pour ou contre –, puisque c'est son droit. Cela dit, notre décision est prise: nous avons décidé, en décembre dernier, de ne pas entrer en matière. Dès lors, si le Conseil des Etats maintient sa position, le projet sera renvoyé au Conseil fédéral qui nous soumettra une deuxième mouture et, seulement après tout cela, nous devrons à nouveau nous prononcer sur le fait d'entrer en matière ou pas. Mais la procédure a lieu. En revanche, il est vrai que si le Conseil des Etats devait se rallier à notre refus – si nous décidions aujourd'hui de refuser le renvoi du projet –, le projet serait mort d'entrée de jeu. Voilà la situation. C'est un peu compliqué, mais c'est comme ça. On ne peut rien y faire.

Il reste maintenant juste à savoir si nous voulons nous rallier au Conseil des Etats pour donner au Conseil fédéral la possibilité de présenter une mouture prenant en compte les soucis que nous avons formulés à la session d'hiver – et ensuite décider une nouvelle fois si nous entrons en matière ou non – ou si nous voulons tuer le projet dans l'oeuf. Voilà la décision que nous allons prendre maintenant.

La commission, par 17 voix contre 6, vous invite à accepter le renvoi du projet au Conseil fédéral.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 07.057/2156)

Für den Antrag der Mehrheit ... 104 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 44 Stimmen

08.078

## **Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen Strafverfolgungsbehörden (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

### **Simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs (Développement de l'acquis de Schengen)**

*Erstrat – Premier Conseil*

Botschaft des Bundesrates 19.11.08 (BBI 2008 9061)

Message du Conseil fédéral 19.11.08 (FF 2008 8123)

Nationalrat/Conseil national 28.04.09 (Erstrat – Premier Conseil)

*Antrag der Mehrheit  
Eintreten*

*Antrag der Minderheit  
(Schwander, Freysinger, Heer, Kaufmann, Nidegger, Stamm)  
Nichteintreten*

*Proposition de la majorité  
Entrer en matière*

*Proposition de la minorité  
(Schwander, Freysinger, Heer, Kaufmann, Nidegger, Stamm)  
Ne pas entrer en matière*

**Chevrier Maurice (CEg, VS),** pour la commission: L'arrêté fédéral qui vous est soumis porte sur l'approbation et la mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne, sur la reprise de la décision-cadre portant le numéro 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs. La mise en oeuvre en droit suisse passe par la rédaction d'une nouvelle loi spéciale qui règlera l'échange d'informations avec les autorités de poursuite pénale des Etats Schengen, nommée «loi d'échange d'informations Schengen (LEIS)».

Lors de la votation du 5 juin 2005, les citoyens ont approuvé les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne concernant l'association à Schengen et à Dublin. S'agissant de l'accord d'association à Schengen (AAS), la Suisse s'est engagée à reprendre notamment les règles visant à faciliter l'échange d'informations policières. La législation actuelle n'a pas permis d'atteindre les objectifs initialement fixés qui consistaient à enrayer les retards et les empêchements rencontrés dans le passé en matière d'échange d'informations policières. C'est ainsi qu'après un véritable labyrinthe politico-juridique, il nous appartient de combler cette lacune dans un délai échéant au 28 février 2010. Il est donc urgent d'agir dans ce dossier.

Au niveau fédéral, aucune norme légale complète ou générale ne règle à ce jour l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale. De nombreuses variantes ont été examinées, mais elles n'offraient pas les avantages liés à la rédaction d'une nouvelle loi spéciale qui règlera l'échange d'informations avec les Etats Schengen. Cette nouvelle loi, et c'est important, ne contient pas de dispositions matérielles, elle ne fait que fixer des modalités d'échange d'informations. Elle vise à simplifier l'échange d'informations en vue de prévenir et de poursuivre des infractions.

A l'exception de l'échange spontané d'informations au sens de l'article 7, sur lequel nous reviendrons tout à l'heure puisqu'il y a des propositions de minorité à son sujet, la présente loi ne crée pas de nouveaux droits en matière de traitement. L'échange d'informations continue d'avoir lieu selon