

Nach Artikel 6 Absatz 1 der Bundesverfassung sind die Kantone verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes einzuholen. Nach Absatz 2 des gleichen Artikels gewährleistet der Bund kantonale Verfassungen, wenn sie weder die Bundesverfassung noch das übrige Bundesrecht verletzen, die Ausübung der politischen Rechte in republikanischen Formen sichern, vom Volk angenommen worden sind und revidiert werden können, sofern die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt. Erfüllt eine kantonale Verfassung diese Voraussetzungen, so muss sie gewährleistet werden; erfüllt eine kantonale Verfassungsnorm eine dieser Voraussetzungen nicht, so darf sie nicht gewährleistet werden.

Die Prüfung der vom Tessiner Volk am 14. Dezember 1997 beschlossenen Totalrevision der Kantonsverfassung hat ergeben, dass sämtliche Verfassungsartikel die Voraussetzungen für die Gewährleistung erfüllen.

Der Ständerat hat am 1. Dezember 1998 der Gewährleistung zugestimmt.

Leu Josef (C, LU) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

En vertu de l'article 6 alinéa 1er de la Constitution fédérale, les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leur constitution. Selon l'alinéa 2 de ce même article, la Confédération accorde la garantie pour autant que ces constitutions soient conformes à la Constitution fédérale et à l'ensemble du droit fédéral, qu'elles assurent l'exercice des droits politiques selon des formes républicaines, qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande. Si une disposition constitutionnelle cantonale remplit toutes ces conditions, la garantie fédérale doit lui être accordée; sinon, elle lui est refusée.

L'examen de la révision totale de la constitution tessinoise adoptée par le peuple tessinois, le 14 décembre 1997, a révélé que toutes les dispositions de la nouvelle constitution remplissent les conditions requises pour l'octroi de la garantie.

Le Conseil des Etats a approuvé la garantie le 1er décembre 1998.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, dem Beschlussentwurf zuzustimmen.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, d'approuver le projet d'arrêté.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Tessin

Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale à la constitution du canton du Tessin

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 2797)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aguet, Ammann Schoch, Antille, Aregger, Baader, Beck, Béguelin, Berberat, Borel, Borer, Bosshard, Brunner Toni, Burgener, Carobbio, Christen, Comby, de Dardel, Debons, Donati, Ducrot, Dünki, Engelberger, Engler, Epiney, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Gros Jean-Michel, Guisan, Hämmerle, Hasler Ernst, Hess Otto, Jans, Keller Rudolf, Kunz, Lachat, Langenberger, Leemann, Leu, Leuenberger, Lötscher, Maitre, Meier Hans, Oehrli, Ostermann, Pelli, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Semadeni, Simon, Stamm Luzi, Steiner, Strahm, Stucky, Thanei, Tschopp, Tschuppert, Valender, Vetterli, Vogel, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Weigelt, Widrig, Wiederkehr (72)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aeppli, Alder, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Bühlmann, Bühner, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Cumberg, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Hans, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Frey Walter, Friderici, Fritsch, Gadiant, Geiser, Genner, Giezendanner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Holenstein, Hubmann, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Kalbermatten, Keller Christine, Kofmel, Kuhn, Kühne, Lauer, Loeb, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Maury Pasquier, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Philipona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruf, Ruffy, Scherrer Jürg, Schluer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Spielmann, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Steinemann, Stump, Suter, Teuscher, Theiler, Tschäppät, Vermot, Vollmer, Waber, Weyeneth, Widmer, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zbinden, Ziegler, Zwygart (127)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Seiler Hanspeter

(1)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

98.074

Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien. Bilaterale Abkommen sowie Änderung des Anag

Coopération avec la France et l'Italie. Accords bilatéraux ainsi qu'une modification de la LSEE

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwürfe vom 14. Dezember 1998 (BBl 1999 1485)
Message, projets de loi et d'arrêté du 14 décembre 1998 (FF 1999 1311)

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

Jutzet Erwin (S, FR), Berichterstatter: Worum geht es? Es geht um eine technisch schwierige, komplexe Materie, und ich erhebe nicht den Anspruch, diese Sache völlig zu überblicken oder gar zu beherrschen. Notgedrungen muss ich die Sache und die Beratungen der Kommission etwas vereinfachend darstellen.

Gegenstand des vorliegenden Bundesbeschlusses bilden fünf Staatsverträge: Je ein Abkommen mit Frankreich und Italien betreffend die Rückübernahme illegal eingereister Personen, je ein Abkommen mit denselben Staaten namentlich über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden sowie ein Vertrag mit Italien zur Ergänzung des Europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959 über Rechtshilfe in Strafsachen.

Was diese Abkommen anbelangt, so erinnere ich Sie daran, dass wir sie nicht ändern, sondern nur ja oder nein dazu sagen können. Wenn wir ja sagen, dann treten die Abkommen nach dem für sie vorgesehenen Verfahren in Kraft, d. h. nach Genehmigung durch die verschiedenen Parlamente und der entsprechenden Notifikation. Die Abkommen gelten für eine unbestimmte Dauer, können aber von jedem Staat unter Einhaltung einer drei- bzw. sechsmonatigen Frist gekündigt werden.

Die Kommission für Rechtsfragen hat sich in zwei Sitzungen mit diesen Abkommen befasst. Sie liess sich deren Entstehung und Inhalt von Herrn Bundesrat Koller und den Experten erklären. Wie Sie bereits aus den Titeln ersehen können, gibt es Unterschiede zwischen den jeweiligen Abkommen mit Frankreich und Italien. Dabei scheint mir von Bedeutung zu sein, dass die Initiative dazu von der Schweiz ausging. Dies gilt namentlich für das Rückübernahmeabkommen mit Italien. Die Schweiz drängte seit Jahren auf ein solches Abkommen, wie sie es mit allen anderen Nachbarstaaten bereits abgeschlossen hat. Bis jetzt zeigte Italien der Schweiz diesbezüglich aber die kalte Schulter. Schliesslich konnte mit der neuen Regierung verhandelt werden, allerdings verknüpft mit einer Ergänzung des europäischen Rechtshilfeabkommens. Solche «Crossgeschäfte» sind heute gang und gäbe. Die bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU sind ebenfalls ein Ergebnis solcher verknüpfter Verhandlungen.

In der Kommission waren drei der fünf Abkommen unbestritten. Es handelte sich um die beiden Abkommen über die Rückübernahme von Personen sowie um das Abkommen mit der Italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden.

Was die Rückübernahmeabkommen anbetrifft, sei auf einen Unterschied zwischen den beiden hingewiesen: Während das Abkommen mit Frankreich eine Rückübernahmeverpflichtung für die Personen vorsieht, welche vom ersuchenden Staat direkt oder über einen Drittstaat in den ersuchenden Staat eingereist sind und sich dort ohne gültige Aufenthaltspapiere befinden, sieht das Abkommen mit Italien eine Rückübernahmeverpflichtung von Angehörigen eines Drittstaates lediglich vor, wenn diese direkt in das ersuchende Land eingereist sind.

Die Rückübernahmeabkommen sind für die Schweiz eine Notwendigkeit, weil sie als Nichtmitglied der EU in bezug auf den Personenverkehr und die Personenkontrolle an der Grenze eine Insel bildet und nicht an den verschiedenen EU-Abkommen teilhaben kann. Ich erinnere an Schengen, Dublin, Amsterdam. Wenn die Schweiz nicht Gefahr laufen will, Personen aufzunehmen, welche in keinem EU-Land ein Aufenthaltsrecht haben, ist sie auf den Abschluss derartiger bilateralen Verträge angewiesen. Das führt natürlich auch dazu, dass aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen und der jeweils anderen juristischen Ordnung im anderen Land die Verträge nicht mit allen Staaten gleich lauten. Dies ist ein Grund, welcher in der Kommission zu reden gab, namentlich in bezug auf die Abkommen betreffend polizeiliche Zusammenarbeit.

Hier geht der Vertrag mit Frankreich einiges weiter als jener mit Italien. Beide Abkommen regeln unter anderem die unmittelbare Zusammenarbeit zwischen Polizei und Zoll vor Ort, die gegenseitige Hilfe der Polizeidienste, um strafbare Handlungen aufzuklären, die Verpflichtung zur spontanen Polizeizusammenarbeit, die Zusammenarbeit im technischen Bereich (ich erinnere an die Funkfrequenzen), den Einsatz gemischter Equipen im Grenzgebiet, den Ausbau von Personen- und Sachfahndungsdaten, die Einrichtung gemeinsamer Kooperationszentren sowie, besonders wichtig, den Datenschutz.

Das Muster für diese Abkommen bildete das Schengener Abkommen. Dabei wird der Vertrag allerdings nie ganz den Standard dieses Abkommens erreichen.

In der Kommission gab das Abkommen betreffend Zusammenarbeit der Justiz- und Zollbehörden mit Frankreich zu Diskussionen Anlass. Es wurde kritisiert, es werde hier Neuland betreten, mit der Übernahme gewisser Schengener Standards sei Rechtsschutzabbau verbunden. Das Hauptziel der Kritik bildete aber die sogenannte Observation und Nacheile. Es wurde namentlich kritisiert, dass diese räumlich nicht beschränkt seien und zu einem Souveränitätsverlust führten. Zudem sehen die Opponenten ein Problem in der Überwachung und Kontrolle der neuen Instrumente. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Verbrechen eben auch nicht vor der Grenze haltmachen und damit die Souveränität auch nicht respektieren. Eine räumliche Einschränkung der Nacheile würde die Schweiz wieder in Gebiete einteilen und neue Grenzen schaffen. Zudem ist aus praktischen Gründen nicht einzusehen, weshalb eine Observation und Nacheile nur in bestimmten Gebieten möglich sein sollte.

Was die Überwachung und Kontrolle betrifft, sehen die Abkommen genügend Instrumente vor; schliesslich könnte im Falle der Nichtrespektierung auch eine Kündigung des Vertrages ins Auge gefasst werden. Es sei auch unterstrichen, dass die Observation und Nacheile nur für eine bestimmte Kategorie von im Abkommen aufgezählten schweren Verbrechen gilt. Der Vertrag mit Frankreich wurde zusammen mit den kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren ausgehandelt; diese begrüssen dieses Abkommen. Die Kommission für Rechtsfragen hat Frau Regierungsrätin Monika Dusong aus Neuenburg angehört; sie setzt grosse Erwartungen in dieses Abkommen.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 12 zu 3 Stimmen die Genehmigung dieses Abkommens.

Am meisten gab der Vertrag mit Italien zur Ergänzung des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen und zur Erleichterung seiner Anwendung zu reden. Es handelt sich hierbei um eine Art präzisierendes Zusatzprotokoll zum erwähnten Europäischen Übereinkommen von 1959. Es sei vorweggenommen: Der Vertrag mit Italien bringt inhaltlich keine Änderungen mit sich, wohl aber eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens. Das Muster bildet das entsprechende Zusatzabkommen der Schweiz mit den anderen drei Nachbarstaaten.

In der Kommission wurden Stimmen laut, welche kritisierten, das Abkommen sei mit zu grosser Eile geschlossen worden, es gebe Interpretationsschwierigkeiten und die Schweiz gebe mehr, als sie bekomme. Namentlich in Bank- und Vermögensverwaltungskreisen sowie bei den entsprechenden Anwälten machte sich die Angst breit, das Abkommen könnte in die schweizerische Praxis einbrechen, nicht nur bei Steuerbetrugsfällen, sondern auch bei Steuerhinterziehungs- oder Steuervermeidungsfällen Rechtshilfe zu gewähren. Damit wäre einer Schnüffelei in den Schweizer Banken durch ausländische Steuerbehörden Tür und Tor geöffnet. Der Finanzplatz Schweiz wäre gefährdet.

Aufgrund dieser Bedenken hat die Kommission für Rechtsfragen Hearings mit verschiedenen Spezialisten organisiert. Frau Carla Del Ponte, Bundesanwältin, sagte eingangs des Hearings klipp und klar: «Ich möchte schon an dieser Stelle sagen: Wir haben überhaupt nichts Neues aufgenommen. Wir haben nur die Rechtsprechung des Bundesgerichtes kodifiziert.» Als frühere Staatsanwältin des Kantons Tessin könne sie sagen, dass es zur Verbrechensbekämpfung in Italien nötig sei, das Rechtshilfeabkommen zu vereinfachen und zu straffen. Wichtig sei die Zentralisierung des Rechtshilfeverfahrens bei komplexen Fällen. Künftig werde die Zentralstelle im Bundesamt für Polizeiwesen diese Rechtshilfeersuchen direkt erledigen. Das führe zwar zum Wegfall einer Rechtsmittelinstanz, dafür würden wir uns nicht mehr dem Vorwurf einer jahrelangen Verzögerung ausgesetzt sehen.

Auch Michel-André Fels, Staatsanwalt des Kantons Bern, begrüsst als Praktiker das neue Abkommen. Er kritisierte das bisherige Verfahren als langsam und eher formal. Es be-

inhalte zu viele Behörden und zu viele Rechtsmittelmöglichkeiten.

Als Vertreter der Schweizerischen Bankiervereinigung wurde Herr Stelio Pesciallo, Rechtskonsulent bei der UBS in Lugano, angehört. Dieser Herr konnte seine Bedenken nicht verbergen, gestand aber zu, die Schweizerische Bankiervereinigung habe ihre ursprüngliche Opposition nach Gesprächen mit dem Bundesamt aufgegeben.

Die Kommission für Rechtsfragen holte auch ein Rechtsgutachten betreffend die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung und die entsprechende Praxis des Bundesgerichts in Rechtshilfesachen ein.

Das Gutachten von Herrn Professor Robert Waldburger von der Hochschule St. Gallen kommt zum Ergebnis, dass kein Vertragsstaat gezwungen werden könne, «Rechtshilfeauskünfte im Bereiche der Steuerhinterziehung gewähren zu müssen». Skeptiker in der Kommission konnten damit allerdings noch nicht zufriedengestellt werden. Sie sehen auch ein Problem darin, dass die Bundesgesetzgebung die Begriffe «Steuerhinterziehung» und «Steuerbetrug» nicht einheitlich regle und deshalb die Anknüpfung einen Unsicherheitspunkt darstelle. Das ist jedoch ein schweizerisches Problem, das nicht in einem Staatsvertrag geregelt werden kann, sondern durch Vereinheitlichung der Gesetzgebung oder durch letztinstanzliche Entscheide geregelt werden muss.

Die Experten beantworteten weitere Fragen, die Bedenken betreffend Videokonferenz, Schiedsgerichtsbarkeit und Übersetzungsfragen betrafen. Die Vertreter der Schweizerischen Bankiervereinigung haben gemäss Aussagen des Direktors des BAP, Herrn Anton Widmer, nach über dreistündigen Verhandlungen und nachdem alle Fragen eingehend erläutert wurden, ihre Opposition aufgegeben.

Das Problem ist vorwiegend psychologischer Natur. Die italienischen Medien haben gross gemeldet, dass die Schweiz nunmehr auch für Steuerdelikte das Bankgeheimnis öffne und Rechtshilfe gewähre. Es wurde verkannt, dass das in bezug auf den Steuerbetrug nichts Neues ist und dass es weiterhin keine Rechtshilfe in bezug auf die Steuerhinterziehung gibt. Der bereits angerichtete Schaden einer Verschlechterung des Investitionsklimas wegen dieser Falschinformation kann nicht dadurch repariert werden, dass dem Abkommen die Zustimmung verweigert wird. Eine solche Verweigerung würde den Finanzplatz Schweiz nicht in einem besseren, sondern eher in einem schieferen Licht erscheinen lassen. Zudem ist nicht zu verkennen, dass die Abkommen mit Italien ein Paket bilden und unser Entgegenkommen einer raschen Rechtshilfe der Preis für die beiden anderen Abkommen ist, namentlich für das Rückübernahmeabkommen.

Mit der Kommissionsmehrheit bitte ich Sie deshalb, diesem Paket zuzustimmen. Es ist eine Illusion zu glauben, bei einer Verweigerung unserer Zustimmung würden wir einen besseren Vertrag aushandeln können. Die Opponenten des Vertrages machen im übrigen keine konkreten Verbesserungsvorschläge.

Das vorliegende Geschäft hat schliesslich noch eine kleine Änderung des Anag zur Folge; der Text spricht für sich selbst. Es gab in der Kommission keine Diskussion darüber. Ich bitte Sie, dieser Änderung ebenfalls zuzustimmen.

Lauper Hubert (C, FR), rapporteur: L'objet que nous avons à traiter consiste en l'examen et l'approbation de cinq accords bilatéraux (trois avec l'Italie et deux avec la France) de coopération judiciaire et policière, de même que d'une modification mineure de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Précisons d'emblée que, s'agissant d'accords internationaux paraphés par les parties, le Parlement ne peut que dire oui ou non. Il ne peut pas examiner article par article chacun des accords, surtout il ne peut pas en modifier les termes, ce qui signifie – et cela est important compte tenu des propositions de minorité qui sont faites – que la modification d'une disposition entraînerait soit l'abandon de l'accord, soit la réouverture des négociations avec les Etats étrangers signataires, ce qui paraît difficilement pensable quand on connaît la position de la Suisse dans l'Europe politique.

Précisons ensuite que ces cinq accords ont été négociés par le fait que le Conseil fédéral a la volonté de régler au moyen d'accords bilatéraux les problèmes que connaît notre pays avec ses voisins immédiats en matière de réadmission de personnes en situation irrégulière et d'entraide judiciaire et policière. Ces problèmes sont essentiellement liés à notre non-appartenance à l'Union européenne. Les pays européens ont en effet passé toute une série d'accords dans ces domaines, accords qui vont être pour une partie transférés dans le premier pilier de la coopération de l'Union européenne et pour l'autre dans les domaines d'intérêt commun du troisième pilier de l'Union européenne. Il s'agit notamment des accords de Dublin et de Schengen, de la Convention d'application de l'accord de Schengen et du Traité d'Amsterdam.

Faute de pouvoir adhérer à ces accords, parce que non membre de l'Union européenne, notre pays doit passer par le biais d'accords séparés avec chaque Etat. La conséquence en est qu'en fonction des disparités des ordres juridiques des pays avec lesquels nous traitons, chaque accord a ses particularités et ses spécificités. Il n'y a donc pas une unité absolue entre les différents accords. C'est d'ailleurs ce qui est à l'origine de certaines critiques que vous entendrez à propos de ces accords.

La Suisse tente donc depuis plusieurs années de négocier des accords avec l'Autriche, l'Allemagne, la France et l'Italie pour régler les problèmes de migrations illégales et de coopération et d'entraide judiciaire. Le paquet qui vous est soumis aujourd'hui concerne les accords suivants.

Tout d'abord, deux accords de réadmission des personnes en situation irrégulière: des accords de ce type ont été conclus avec la France et l'Italie – ceux dont nous discutons. Vous savez combien la pression est forte sur notre Gouvernement pour qu'il résolve le plus vite possible les cas de situation irrégulière d'étrangers en Suisse. A défaut de pouvoir adhérer à la convention de Dublin, la Suisse a négocié avec ses voisins les conditions dans lesquelles chaque partie peut demander à l'autre de réadmettre, outre ses propres ressortissants, les ressortissants d'Etats tiers qui se trouvent en situation irrégulière sur son territoire.

L'accord avec la France, contrairement à celui avec l'Italie, permet de demander la réadmission des ressortissants étrangers qui ont séjourné sur le territoire de la partie requérante, quand bien même ils auraient passé la frontière légalement.

L'accord avec l'Italie ne permet de demander la réadmission qu'en cas d'entrée illégale directement d'un pays dans l'autre. Malgré cette restriction, l'accord avec l'Italie est le bienvenu quand on sait que le Conseil fédéral en tente la signature depuis les années septante et que l'année passée ce ne sont pas moins de 12 000 personnes – encore que ce n'est là que la pointe de l'iceberg – qui ont franchi illégalement la frontière entre l'Italie et la Suisse.

La Commission des affaires juridiques vous propose donc à l'unanimité d'approuver l'Accord conclu à Berne le 28 octobre 1998 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, de même que l'Accord conclu à Rome le 10 septembre 1998 entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière.

Ensuite, il s'agit de l'Accord entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la coopération entre les autorités de police et de douane. Cet accord règle la coopération directe entre les autorités de police et de douane dans les zones frontalières, soit pour l'Italie, dans les provinces d'Aoste, Verbano-Cusio-Ossola, Varèse, Côme, Sondrio et Bolzano, et, pour la Suisse, dans les territoires des cantons du Valais, du Tessin et des Grisons. Il prévoit la mise sur pied de centres communs de coopération policière et douanière. Il règle l'assistance sur demande, l'assistance spontanée et la coopération sur le plan technique, notamment en ce qui concerne les fréquences radio. Des bureaux de liaisons sont créés, qui peuvent élaborer des stratégies communes, établir

des procédures d'information et des plans communs d'intervention. Enfin, l'accord contient des garanties en ce qui concerne la protection des données.

Cet accord n'a pas donné lieu à des contestations ou à des remises en cause au cours des délibérations au sein de la Commission des affaires juridiques qui vous propose, à l'unanimité, d'approuver l'Accord conclu à Rome le 10 septembre 1998 entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la coopération entre les autorités de police et de douane.

Quatrième accord: il s'agit de celui conclu entre la Suisse et l'Italie en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959. Comme le titre même de l'accord le dit, il ne s'agit pas là de réglementer à nouveau la législation concernant l'entraide, mais simplement, sur le vu des nombreuses commissions rogatoires que l'Italie adresse à la Suisse, de donner une interprétation plus claire à la Convention européenne ainsi qu'aux réserves que la Suisse a faites à cette convention. «Cet accord a pour but», comme il est dit au chiffre 223.1 du message, «de simplifier et d'accélérer la procédure d'entraide judiciaire entre la Suisse et l'Italie aux fins d'assurer une coopération optimale dans la lutte contre la criminalité internationale.» En s'appuyant sur les accords du même type conclus avec l'Allemagne, l'Autriche et la France, il contient un certain nombre de nouvelles règles.

Ces nouvelles dispositions s'imposent, car l'Italie doit lutter contre le crime organisé comme peu d'autres pays européens. Dans nombre d'affaires de corruption – Mani pulite, Berlusconi, Previti –, la justice italienne a demandé l'entraide judiciaire à la Suisse et a adressé quelque cent demandes aux autorités judiciaires suisses. La conclusion de l'accord revêt une importance primordiale pour l'Italie, la Suisse étant, quant à elle, principalement intéressée aux accords relatifs à la réadmission des personnes en situation irrégulière et à la coopération entre les autorités de police et de douane. Pour que la Suisse puisse parvenir à conclure ces deux accords, il fallait qu'elle accorde des concessions à l'Italie dans le domaine de l'entraide judiciaire. Il n'en fallait pas plus pour faire monter aux barricades l'Association suisse des banquiers et un certain nombre de nos collègues tessinois qui craignent pour la place financière suisse, en particulier pour le Tessin. Les longues discussions, souvent passionnées, que nous avons eues en commission n'ont pas entièrement apaisé les craintes que nourrissent certains à propos de l'application de cet accord par les Italiens.

Pour comprendre le problème, il faut savoir que l'accord prévoit l'obligation contractuelle d'accorder l'entraide judiciaire en matière d'escroquerie fiscale. Cette possibilité, qui fait peur, n'est pas nouvelle puisque notre loi révisée sur l'entraide pénale internationale le prévoit déjà. Mais il a été nécessaire de préciser à l'article 2 alinéa 3 de l'accord que l'entraide se limitait à l'escroquerie fiscale telle que définie par le droit de l'Etat requis, c'est-à-dire lorsque la Suisse est l'Etat requis, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral. Pourquoi cette précision? Parce que les autorités fiscales italiennes ont l'obligation, de par leur droit interne, de dénoncer toute évasion ou escroquerie fiscale sans distinction, tandis que chez nous on distingue entre l'escroquerie fiscale, «Abgabebetrug», qui est réprimée pénalement et l'évasion ou la soustraction fiscale, «Steuerhinterziehung», qui fait l'objet de procédures administratives.

Ceux qui s'opposent à cet accord craignent que les Italiens ne se servent de renseignements obtenus par le biais de l'entraide judiciaire pour réprimer la simple évasion fiscale, ce qui aurait des répercussions sur les flux financiers entre l'Italie et le Tessin, et sur la place financière tessinoise. Les précisions contenues dans l'accord devraient tranquilliser les opposants puisqu'elles ont pour but de signaler de façon claire aux autorités judiciaires italiennes la manière dont la Suisse entend collaborer lorsqu'il s'agit d'affaires à caractère fiscal.

Par ailleurs, l'accord contient une clause importante à son article 4, qui consacre le principe de la spécialité, à savoir l'interdiction d'utiliser les renseignements obtenus par la voie de l'entraide judiciaire dans une quelconque procédure relative

à une infraction pour laquelle l'entraide est exclue. Toutes les autres dispositions ont trait aux modalités d'exécution, à la procédure, de même qu'aux moyens qui peuvent être utilisés, tels que la conférence vidéo, la présence de personnes étrangères dans l'Etat requis, les mesures de contrainte, etc. Dans la foulée et dans la crainte des abus que pourraient commettre les Italiens, les opposants s'en prennent également à ces dispositions qui ne font que reprendre et préciser le droit contenu dans notre loi sur l'entraide pénale internationale.

Enfin, l'article 30, qui prévoit la constitution d'un tribunal arbitral dans le cadre de conflits dans l'interprétation, l'application ou l'exécution de l'accord est aussi contesté dans la crainte que, dans le cas exceptionnel où l'on devrait faire appel à ce tribunal arbitral international, celui-ci ne tranche en faveur de l'interprétation soutenue par l'Italie et ne fasse modifier la jurisprudence interne à notre pays. Ce n'est pas la première fois qu'un traité signé par la Suisse prévoit l'instauration d'un tel tribunal. Le recours à celui-ci est exceptionnel et on ne connaît pas de cas pour la Suisse où un tel tribunal a fonctionné.

Enfin, les représentants de l'Association suisse des banquiers ont été longuement reçus par les responsables de l'Office fédéral de la police, au début de cette année. A la suite de cette entrevue, ils s'étaient montrés tranquilisés par les assurances qui leur ont été données. On comprend mal, dès lors, ces combats d'arrière-garde.

En vous rappelant que l'on ne peut pas modifier le texte de l'accord et que la conclusion de celui-ci est étroitement liée, pour ne pas dire subordonnée, à celui relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, la commission vous recommande, par 9 voix contre 6 et avec 1 abstention, d'approuver l'Accord signé à Rome le 10 septembre 1998 entre la Suisse et l'Italie en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et d'en faciliter l'application.

Enfin, le dernier accord, c'est celui conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière. Cet accord se situe dans la droite ligne de celui signé en la même matière le 10 septembre 1998 avec l'Italie. Il s'inspire également, mais plus fortement, de la Convention d'application de l'accord de Schengen, et ce à la demande des Français. Il règle également la coopération directe entre les autorités de police et de douane, crée des centres de coopération policière et douanière. Il permet, et c'est là la différence avec l'accord avec l'Italie, la poursuite et l'observation transfrontalières sur l'ensemble du territoire dans le cas de faits punissables graves tels que l'assassinat, le meurtre, le viol, l'incendie volontaire, l'enlèvement et la prise d'otages, le trafic d'êtres humains et notamment d'enfants à des fins pornographiques, le trafic illicite de stupéfiants, le trafic d'armes et d'explosifs, etc. Cela signifie que, dans le cas de présomption ou de commission de tels actes, les agents français pourraient observer quelqu'un ou poursuivre un malfaiteur sur l'ensemble du territoire suisse. La réciprocité est aussi vraie pour les policiers suisses qui peuvent poursuivre ou observer quelqu'un sur l'ensemble du territoire français. Mais cette poursuite ou cette observation sont soumises à toute une série de conditions, la principale étant que tout franchissement de la frontière soit immédiatement signalé à l'autorité suisse et qu'une demande d'entraide judiciaire soit présentée. En bref, tous les mécanismes empêchant des abus sont prévus dans l'accord.

La minorité, emmenée par Mme von Felten, propose de ne pas approuver ce traité pour le motif que celui-ci permet, en son article 6, l'assistance spontanée d'un pays à l'autre, et surtout parce que la poursuite et l'observation transfrontalières y sont autorisées. On y voit une atteinte à la protection de l'individu et une violation de la souveraineté suisse. J'ai beaucoup de peine à comprendre Mme von Felten qui réclame si souvent une meilleure protection des femmes et des enfants du haut de cette tribune et qui s'oppose aux moyens que l'on veut mettre en oeuvre pour être plus efficaces sur le plan international pour lutter contre les crimes, tels que le viol, l'en-

lèvement et la prise d'otages ou le trafic d'enfants. J'ai énuméré tout à l'heure les faits punissables qui justifieraient une observation et une poursuite transfrontalière. Il s'agit de crimes graves qui doivent pouvoir facilement être réprimés par-dessus les frontières. Avec les mesures prises dans l'accord pour éviter tout dérapage et tout abus, je ne vois pas de raison de s'opposer à l'approbation de cet accord.

C'est pourquoi la commission, par 12 voix contre 3 et avec 2 abstentions, vous propose d'approuver l'Accord signé le 11 mai 1998 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière.

Enfin, dernier objet, la modification de l'article 25 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE): le projet du Conseil fédéral consiste à introduire un alinéa 1bis à l'article 25b LSEE, afin de donner au Conseil fédéral la compétence de régler le transit sous escorte policière dans le cadre de conventions de réadmission et de transit.

Personne ne s'oppose à cette modification, et votre commission vous recommande, à l'unanimité, de l'adopter.

Votre commission vous recommande enfin d'adopter l'arrêté fédéral portant approbation de divers accords de coopération policière et judiciaire avec la France et l'Italie.

von Felten Margrith (G, BS): In der Kommission nannte Herr Bundesrat Koller den Abschluss der fünf Abkommen «einen Meilenstein in der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit». Die Behandlung sei dringlich; so dringlich, dass die Abkommen in beiden Räten in dieser Session behandelt werden; so dringlich, dass kaum Zeit für eine öffentliche Diskussion über die Inhalte der Abkommen blieb; so dringlich, dass die Kommissionsarbeit höchst unbefriedigend ausfiel.

Weshalb die Sache so eilt, konnte mir niemand erklären. Die Verträge treten erst in ein paar Jahren in Kraft, denn so viel Zeit muss man einrechnen, bis Italien respektive Frankreich ihre Ratifizierungsverfahren durchgeführt haben. Ich stelle fest: Die Eile ist unbegründet.

Ich bitte Sie, sich nicht vom ideologisch besetzten Begriff «innere Sicherheit» blenden zu lassen. Ich bitte Sie, dem Vertragspaket nicht unbesehen zuzustimmen. Ich bitte Sie, das Abkommen mit Frankreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen nicht zu ratifizieren.

Ziel dieses Abkommens ist die Annäherung der Schweiz an das Schengener System. In der grenzüberschreitenden Polizeiarbeit wird hier, im Gegensatz zum gleichnamigen Vertrag mit Italien, Neuland betreten. Ich möchte auf zwei Vertragspunkte hinweisen, die aus rechtsstaatlicher Sicht derart problematisch sind, dass das gesamte Vertragswerk abgelehnt werden muss. Selbstverständlich bin ich dafür, dass Verbrecher gefasst werden. Nur denke ich, dass mit diesen Mitteln andere Ziele verfolgt werden und dass die Effizienz, die man sich von ihnen verspricht, nicht erreicht werden wird.

1. Zur grenzüberschreitenden Observation in Artikel 7: Bei diesem Strafverfolgungsinstrument handelt es sich um eine Methode, die im Vorfeld eines Ermittlungsverfahrens eingesetzt wird. Das Problem ist die längerfristige Observation. Längerfristige Observationen sind weder personen- noch tatorientiert. Es drohen Grundrechtsverletzungen. Völlig unbeteiligte Personen können observiert und registriert werden. Die vorgesehenen Schranken werden, so ist zu befürchten, in der Praxis wenig ausgerichtet. Grenzüberschreitende Observation gemäss Abkommen mit Frankreich heisst im Klartext, dass französische Polizeibeamtinnen und -beamte, in Zivil und mit Dienstwaffe, auf dem ganzen Gebiet der Schweiz mit allen gängigen Observationsmitteln, auch elektronischen, Personen über längere Zeit observieren können. Das gleiche gilt für schweizerische Beamtinnen und Beamte in Frankreich.

Klar, es gibt Grenzen: Festnahmen müssen der Polizei des Einsatzlandes überlassen werden, Wohnungen dürfen nicht betreten werden usw. Entscheidend ist jedoch, dass die längerfristige Observation in der Schweiz nicht geregelt ist. Es ist völlig unannehmbar, dass in der internationalen Zusam-

menarbeit in heiklen Bereichen Vereinbarungen getroffen werden, die bei uns noch nie ein Thema waren. Zudem haben wir es mit einem Systembruch zu tun. Grenzenlose Polizeieinsätze werden legalisiert. Diese Einsätze erfüllen Funktionen, die bisher Geheimdiensten vorbehalten waren.

2. Zur grenzüberschreitenden Nacheile in Artikel 8: Diese Bestimmung lässt zu, dass schweizerische und französische Polizeibeamtinnen und -beamte in Uniform mit Polizeiauto und Dienstwaffe im jeweilig anderen Land zeitlich und räumlich unbeschränkt Tatverdächtigen nacheilen können. Diese Bestimmung war unter den EU-Staaten beim Abschluss des Schengener Abkommens stark umstritten. In Zusatzprotokollen wurden unterschiedliche Regelungen vereinbart. So haben die Niederlande und Luxemburg gegenüber Deutschland – natürlich auch umgekehrt – nur ein Recht der Nacheile bis zehn Kilometer hinter die Grenze. Im vorliegenden Abkommen mit Frankreich gibt es keine zeitlichen und örtlichen Beschränkungen. Es geht also weiter als gewisse Regelungen zwischen EU-Staaten.

Bei der grenzüberschreitenden Nacheile stellt sich die Frage der Verhältnismässigkeit. Ist es nicht sinnvoller, via Funk die Polizei des anderen Landes zu informieren, damit diese dann selbst die Verfolgung übernimmt? Diese Frage ist nicht diskutiert.

Das Abkommen mit Frankreich ist der erste Schritt. Bereits liegt ein Entwurf eines Abkommens mit Deutschland vor. Darin sind noch weitergehende Befugnisse vorgesehen. Im Entwurf des Abkommens mit Deutschland fehlt der Delikt-Katalog, der grenzüberschreitende Observation oder Nacheile einschränkt. Zudem sind in diesem Entwurf bereits Bedingungen für den grenzüberschreitenden Einsatz von verdeckten Ermittlern festgelegt, obwohl die verdeckte Ermittlung in der Schweiz noch nicht geregelt ist.

Ich bitte Sie, folgendes zu bedenken: Polizei und um so mehr ihr Einsatz jenseits der Landesgrenzen sind kein beliebiges Mittel. In einer Demokratie kann nicht jedes beliebige Mittel, jede Form der staatlichen Gewalt recht sein, nur weil sie effektiv zu sein scheint.

Wir beantragen Ihnen Nichteintreten auf das Abkommen vom 11. Mai 1998 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen.

Suter Marc (R, BE): Wir haben es mit einem hochkomplexen Geschäft zu tun, und man kann, notgedrungen, nicht auf alle Argumente eingehen.

Ich muss Ihnen sagen: Die Eile, die an den Tag gelegt worden ist, hat natürlich Konsequenzen. Je mehr Fragen wir zu diesem Geschäft gestellt haben, desto unsicherer sind wir geworden, ob es, insbesondere das Rechtshilfeabkommen mit Italien, wirklich den rechtsstaatlichen Prinzipien entspricht. Beispielsweise ist keine Expertenkommission zur Überprüfung der Begriffe eingesetzt worden. Und denken Sie daran: Bei der Rechtshilfe kommt es sehr auf die Details an, kommt es sehr darauf an, wo die Grenzen gezogen werden. Es ist offensichtlich, dass dieser Vertrag nicht als Beitrag zur Bekämpfung der gewöhnlichen Kriminalität gedacht ist. Denn in diesem Bereich funktioniert die Zusammenarbeit, gestützt auf den bestehenden Vertrag mit der EU, bestens. Was anvisiert wird, ist die Erledigung von Rechtshilfesuchen in der Grauzone zwischen Wirtschafts- und Steuerkriminalität. Hier soll Erleichterung geschaffen werden. Auf diesem Gebiet verfolgt der Vertrag das klare politische Ziel, die Schweiz zu verstärkter Zusammenarbeit bei der Verfolgung von in Italien begangenen Zoll- und Steuerdelikten zu bewegen.

Liest man den Vertragstext, tritt auch klar zutage, dass der Vertrag eine Konzession an Italien darstellt, die weit über das hinausgeht, was man als richtigen Schritt zur besseren Bekämpfung der Steuerkriminalität bezeichnen kann. Allein schon die Verknüpfung des Rückübernahmeabkommens mit diesem Rechtshilfeabkommen unterstreicht, dass die Schweiz grosse Zugeständnisse gemacht hat. Sie hat diese zugestanden, ohne koordiniert vorzugehen, ohne eine Abstimmung mit den Rechtshilfeabkommen mit unseren ande-

ren Nachbarstaaten zu suchen. Das Abkommen mit Frankreich beispielsweise geht viel weniger weit als das Abkommen mit Italien.

Uns scheint, dass der Besuch von Herrn Kommissar Monti beim Bundesrat kein Zufall ist. Wenn wir dieses Rechtshilfeabkommen mit Italien so verabschieden, wird damit der Massstab für den Abschluss von Ergänzungsabkommen mit anderen Staaten gesetzt. Ich frage Sie: Ist es dieses Rücknahmeabkommen wert, derartige Konzessionen zu machen, die dann für alle anderen Abkommen mit unseren Nachbarstaaten den Massstab setzen?

Zu den Begriffen «Steuervergehen» und «Steuerbetrug» und die entscheidende Unterscheidung zwischen ihnen: Steuervermeidung, die keinen Betrugstatbestand darstellt, berechtigt nicht zur Rechtshilfe. Im Vertrag ist diese Grenze sehr schwammig gezogen; das fängt schon bei den verwendeten Begriffen an. Im italienischen Text wird beispielsweise der Begriff «truffa» verwendet. Das ist ein weiterer Begriff – so haben wir uns sagen lassen –, der auch die gewöhnliche Steuerhinterziehung einschliessen kann, die bei uns nicht zur Rechtshilfe berechtigt.

Wir sind gegen eine solche Ausweitung, zumal wenn wir bedenken, wie die Mechanik der Anwendung funktionieren wird. Es ist zwar richtig, wir haben ein Schiedsgericht. Das Schiedsgericht, durch drei Leute besetzt, und mit einem neutralen Obmann, wird wahrscheinlich das Argument akzeptieren, ausschlaggebend sei der italienische Text; schliesslich ist Italienisch auch eine Landessprache der Schweiz. Wenn es nun um die Auslegung des Begriffes «truffa» geht, kann es sehr wohl sein, dass schliesslich die Art, wie die Italiener diesen Begriff in ihrer Praxis anwenden und verstehen, der Massstab sein wird. Da muss ich Sie doch fragen, zu welchen Konsequenzen das führen kann. Die Gefahr ist gross, dass die gewöhnliche Steuerhinterziehung auf diesem Weg eben doch Gegenstand der Rechtshilfe wird.

In diesem Zusammenhang kommt ein weiteres Problem hinzu: Es ist nach dem Rechtshilfeabkommen so, dass die ausländischen Beamten der Steuerbehörde Italiens anwesend sein können, wenn Abklärungen in der Schweiz, beispielsweise auf einer Bank, sogar mit Videokonferenz, getroffen werden. Sie können Auskünfte verlangen, die das Bankgeheimnis aufheben. Ich frage Sie: Wollen wir, dass italienische Steuerbeamte in den Akten unserer Bankkunden herumschnüffeln, unter dem Vorwand, es liege ein Steuerbetrug vor? Wollen wir, dass das Bankgeheimnis durchlöchert wird, weil in der Anwendung Grauzonen und Unsicherheiten bestehen?

Es ist erwähnt worden, Herr Professor Waldburger sei für diesen Vertrag und sage, man könne diesen unterzeichnen. Herr Kommissionssprecher Jutzet, das stimmt nicht! Herr Professor Waldburger, der beigezogen worden ist, hat auf sieben Seiten nichts anderes als Bedenken geäussert und sie auch begründet. Er hat insbesondere auch ausgeführt, dass man unter dem Deckmantel der behaupteten gemeinbürgerlichen Delikte auch im Hinblick auf Steuerdelikte so quasi nebenher Abklärungen über gewöhnliche Steuerhinterziehungen treffen könnte, die dann die nach unserem Recht gesetzten Grenzen unterlaufen würden.

Herr Professor Waldburger hat also mitnichten gesagt, man könne diesen Vertrag unterzeichnen. Im Gegenteil, er ist sehr beunruhigt und hat seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht.

Ich komme zu folgendem Schluss – und zwar aufgrund ähnlicher Argumente wie Frau von Felten –: Wir müssen uns bewusst sein, dass wir hier einen grossen Teil an Souveränitätsrechten preisgeben; es wird bestimmte Sektoren speziell treffen. Insbesondere wird natürlich der Kanton Tessin stark betroffen sein. Es gilt auch zu bedenken, ob es sich rechtfertigt, hier einer bestimmten Gegend ein Sonderopfer aufzuerlegen. Wir sind dagegen; wir sind der Meinung, man sollte eine Denkpause einlegen, diese schwierigen Fragen noch einmal überprüfen, die Begriffe klären und den Vertrag nachverhandeln. Es besteht kein Grund und kein Anlass zur Eile. Es ist nie gut, und man ist immer schlecht beraten, Verträge von solcher Tragweite übers Knie zu brechen. Dies ist hier

getan worden, indem man in zwei Monaten einen Vertrag ausgehandelt hat – ohne Vernehmlassung, ohne Expertenkommission, ohne eingehende Überprüfung der Handhabung dieser Verträge.

Das Resultat in Italien ist natürlich klar. Ich kann nur noch die Schlagzeilen – weil die Zeit schon fortgeschritten ist – in der Wirtschaftspresse Italiens zitieren. Die eine lautete: «Die Schlinge zieht sich zu»; die andere: «Adieu, schönes Lugano».

Ich bitte Sie, dem Rückweisungsantrag der Minderheit Suter zuzustimmen.

Burgener Thomas (S, VS): Der vom Bundesrat unterbreitete Bundesbeschluss umfasst ein Paket von fünf bilateralen Abkommen, wovon drei Italien und zwei unser Nachbarland Frankreich betreffen. Das Rechtshilfeabkommen mit Italien ist zweifelsfrei der wichtigste Vertrag des gesamten Paketes. Der Zusatzvertrag bezweckt nämlich, das bestehende Rechtshilfeverfahren zu beschleunigen und zu straffen. Das Verfahren in Fällen von organisierter Kriminalität, Korruption und anderen schweren Straftaten wird neu in beiden Ländern zentralisiert. Es wird je eine Zentralstelle geschaffen, was eine raschere Erledigung der Rechtshilfesuche als bisher ermöglicht. Bei diesen Fällen wird das Rechtshilfeverfahren um eine Rechtsmittelinstanz gekürzt, was zweifelsfrei zu begrüssen ist. Ein weiterer positiver Punkt ist, dass neu Einvernahmen auch per Videokonferenz durchgeführt werden können, was den Ablauf von Rechtshilfeverfahren beschleunigen wird.

Inhaltlich weicht das Abkommen vom bestehenden inner-schweizerischen Rechtshilfegesetz nicht ab. In bezug auf Steuerdelikte ist Rechtshilfe nach wie vor nur in Fällen von eigentlichem Abgabe- oder Steuerbetrug gemäss Artikel 24 der Rechtshilfeverordnung möglich, nicht aber in Fällen von sogenannter einfacher Steuerhinterziehung. Die SP-Fraktion bedauert, dass hier kein Schritt in Richtung Europa gemacht wurde und die Schweiz – anders als die allermeisten EU-Staaten – bei Steuerhinterziehung keine Rechtshilfe gewährt.

Wir sind der Auffassung, dass der Finanzplatz Schweiz durch eine Änderung des innerstaatlichen Rechtes – Stichwort ist hier Artikel 3 Absatz 3 des Rechtshilfegesetzes – mittelfristig nur gewinnen kann. Vor der Kommission haben Experten nämlich dargelegt, dass der Finanzplatz Schweiz nicht auf hinterzogenem Geld aufgebaut werden könne. Das ist eine Meinung, die die SP seit Jahr und Tag offensiv vertritt.

Unsere Fraktion wird den Rückweisungsantrag der Minderheit Suter ablehnen. Der Rückweisungsantrag ist unseres Erachtens materiell nicht begründet. Die Befürchtungen der politischen und wirtschaftlichen Interessenvertreter des Kantons Tessin in bezug auf eine Schwächung des Tessiner Finanzplatzes sind unserer Meinung nach nicht stichhaltig, da die Italiener ja nicht nur im Tessin, sondern in der ganzen Schweiz Geld anlegen. Bei diesem Rückweisungsantrag geht es offensichtlich nur um eine Verzögerungstaktik und darum, zu erreichen, dass die verbesserte Rechtshilfe mit Italien noch lange nicht in Kraft gesetzt werden kann.

Weiter zeigt sich die SP-Fraktion erstaunt, welches Gewicht in diesem Gesetzgebungsprozess der Schweizerischen Bankiervereinigung zugemessen wurde. Es fand eine Sitzung des Bundesamtes für Polizeiwesen mit der Bankiervereinigung statt, und gemäss der Aussage des Bankenvertreters vor der Kommission hat das Bundesamt an dieser Sitzung den Banken zugesichert, das ausgehandelte Abkommen restriktiv auszulegen. Solche Abmachungen sind juristisch und auch demokratisch mehr als fragwürdig, ist es doch an den Gerichten, in diesem Fall insbesondere am neugeschaffenen Schiedsgericht, bezüglich der Auslegung und Anwendung des Abkommens Entscheide zu fällen.

Die beiden Rückübernahmeabkommen mit Frankreich und mit Italien – das ist ein zweites Thema – werden von der SP-Fraktion nicht bekämpft. Wir anerkennen, dass es im Zusammenhang mit unrechtmässigem Aufenthalt von Personen in der Schweiz Probleme gibt und insbesondere die bisher unregelte Situation der Rückübernahme durch Italien nun

eine Lösung findet. Die Änderung des Anag ist bei der Annahme der beiden Rückübernahmeabkommen eine formaljuristische Notwendigkeit, die von uns mitgetragen wird.

Probleme macht der SP-Fraktion das Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen. Natürlich widersetzen wir uns nicht generell einer effizienteren grenzüberschreitenden Bekämpfung von schweren Straftaten. Die Artikel 7 und 8 des Abkommens, die sich mit grenzüberschreitender Observation und grenzüberschreitender Nacheile befassen, lassen bezüglich demokratischer Kontrolle dieser Polizeiaktionen und bezüglich Rechtsschutz der betroffenen Bürgerinnen und Bürger viele Fragen offen. Die weder örtlich noch zeitlich eingeschränkte grenzüberschreitende Observation bei Verdacht auf Beteiligung an einer Straftat bedeutet, dass bewaffnete französische Polizisten auf dem gesamten Hoheitsgebiet unseres Landes verdächtige Personen observieren können, ohne dass dies im Auftrag eines schweizerischen Richters geschieht oder dass die Grundsätze unserer Strafprozessordnungen zur Anwendung kommen.

Noch weiter geht die grenzüberschreitende Nacheile gemäss Artikel 8, der unserer Meinung nach in dieser Form nicht hingenommen werden kann. Gemäss Artikel 8 Absatz 4 des Abkommens ist auch die Nacheile weder räumlich noch zeitlich begrenzt. Das heisst konkret, dass französische Polizisten mutmassliche Straftäter, die sich von Frankreich in die Schweiz begeben, auf dem gesamten Territorium der Schweiz, also bis hin zum Bodensee, bewaffnet verfolgen dürfen, und zwar während Tagen oder Wochen, ohne irgendwelche zeitliche und räumliche Einschränkung und ohne irgendwelche demokratische Kontrolle. Gleiches würde übrigens auch für Schweizer Polizisten gelten, die Straftäter, welche sich nach Frankreich absetzen, bis an den Atlantik verfolgen könnten. Es wäre dringend nötig gewesen, solche grenzüberschreitenden Aktivitäten zeitlich und räumlich einzugrenzen. Zusammenfassend kann ich für die SP-Fraktion sagen, dass wir:

1. das Rechtshilfeabkommen mit Italien unterstützen und entsprechend dann auch den Rückweisungsantrag der Minderheit Suter ablehnen;
2. die beiden Rückübernahmeabkommen mit Italien und Frankreich und auch die Änderung des Anag unterstützen;
3. das Abkommen mit Italien bezüglich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizei ebenfalls unterstützen;
4. das Abkommen mit Frankreich in Sachen grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen ablehnen und den Nichteintretensantrag der Minderheit von Felten unterstützen.

Pelli Fulvio (R, TI): Nachdem in der Kommission keine grosse Bereitschaft herrschte, eine gründliche Diskussion über die Probleme zu führen, die diese nicht unwichtigen internationalen Abkommen verursachen werden, versuche ich hier im Plenum, meine Sorge über die Kombination der mit Italien unterschriebenen Verträge darzustellen.

Ziel der Schweiz war ein Abkommen mit Italien, um die Zusammenarbeit im Polizei- und Zollwesen zu verbessern, und ein zweites Rückübernahmeabkommen. Die Schweizer Delegation hat insbesondere versucht, das bestmögliche Rückübernahmeabkommen abzuschliessen.

Die Verhandlungen mit Italien waren jedoch sehr schwierig:

1. Auch in Italien – nicht nur in der Schweiz – ist das Problem der illegalen Immigration heikel und beunruhigt die Bevölkerung. Deshalb bestand keine grosse Bereitschaft, die illegale Emigration Richtung Schweiz und Deutschland zu bremsen.
2. Zwischen Italien und der Schweiz bestehen seit je Schwierigkeiten im Gebiet der Anwendung der strafrechtlichen Rechtshilfe. Italien beklagt sich insbesondere über die Langsamkeit unserer Rechtshilfeverfahren, was immer wieder erstaunt, weil die Erfahrung zeigt, dass die Langsamkeit viel mehr eine Charakteristik der italienischen als der schweizerischen Strafverfahren ist. Deshalb scheint mir, dass diese Behauptung nur als Vorwand benutzt wird, um selbstverschuldete Verzögerungen zu decken.

So hat Italien als Bedingung für den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens den Abschluss eines Ergänzungsabkommens auf dem Gebiet der Rechtshilfe verlangt. Das Ergebnis liegt vor uns. Es enthält grosse Zugeständnisse an Italien auf dem Gebiet der Rechtshilfe: Unsere Leute sind mit einem Mustertext des Ergänzungsabkommens nach Italien gefahren und mit einem nach italienischen Wünschen aufgearbeiteten Text zurückgekommen. Dagegen sind die Zugeständnisse Italiens auf dem Gebiet der Rückübernahme der in die Schweiz eingereisten Personen mit unbefugtem Aufenthalt viel kleiner.

Ich lese in der Botschaft, Seite 9: «Im April 1998 gab die Schweiz zudem dem italienischen Wunsch statt, die Verbesserung der Rechtshilfe in das Verhandlungspaket aufzunehmen.» Also erst im April 1998! Auf Seite 10 steht: «Die Hauptschwierigkeit bestand darin, dass vor der Sommerpause ein für beide Parteien annehmbarer Text vorliegen musste, damit er im September zusammen mit dem Polizei- und Rückübernahmeabkommen unterzeichnet werden konnte Der ausgehandelte Vertragstext enthält ein Maximum an Zugeständnissen, welche die Schweiz Italien bei der Rechtshilfe in Strafsachen machen konnte.»

Das gibt eine Idee davon, wie das Rechtshilfeabkommen zustande gekommen ist, und lässt auch verstehen, dass den maximalen Zugeständnissen im Bereich der Rechtshilfe keine Verbesserung des Rückübernahmeabkommens entspricht. Das stört mich. Warum müssen wir mit Italien ein Rückübernahmeabkommen abschliessen, das Italien im Vergleich mit dem, wozu wir uns gegenüber Deutschland verpflichtet haben, zu viel weniger verpflichtet? Warum müssen wir mit Italien eine Kombination von Verträgen abschliessen, die ganz anders lautet als diejenige der parallelen Abkommen mit Frankreich? Warum hat man Italien so viel zugestanden, wenn die Gegenleistung so gering ist?

Meine Hauptkritikpunkte an den beiden Abkommen:

1. Ein Rückübernahmeabkommen mit Italien ist sicher nützlich, auch wenn man sich nicht der Illusion hingeben darf, es sei die Lösung des Problems der illegalen Immigration. Es ist in der Tat wahrscheinlich, dass der Übernahme der von der Schweiz ausgewiesenen Ausländer seitens der Italiener weitere illegale Einreiseversuche derselben Personen folgen werden. Der Inhalt des Rückübernahmeabkommens hätte jedoch demjenigen der Abkommen entsprechen müssen, die wir mit unseren Nachbarstaaten, insbesondere mit Deutschland, vereinbart haben. Das ist leider nicht der Fall.

2. Das Ergänzungsabkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen könnte inhaltlich tragbar sein. Es enthält jedoch Verfahrensvorschriften, die das System, das wir vor zwei Jahren im Rahmen der Revision des Rechtshilfegesetzes eingeführt haben, vollständig umstürzen. Da das Abkommen beabsichtigt, den Italienern die verlangten Auskünfte so schnell wie möglich zu liefern, hat man Regeln vorgesehen, die es den italienischen Magistraten ermöglichen werden, die verlangten Informationen, und zwar auch diejenigen, die einer Geheimhaltungspflicht unterliegen, gleichzeitig mit dem schweizerischen Ausführungsmagistraten zu bekommen, d. h. vor der Möglichkeit der Einreichung eines Rekurses.

Lesen Sie zum Beispiel Artikel IX Absatz 3: Sie werden bemerken, dass die einzige Garantie, die der betroffenen Person – sogar dem im italienischen Strafverfahren nicht involvierten Dritten – bleibt, die theoretische Verpflichtung der italienischen Behörde ist, folgende Regel zu respektieren: Die italienischen Magistraten und Beamten, die einer Untersuchungshaft beigewohnt haben, «können im ersuchenden Staat» – also in Italien – «Informationen aus dem Geheimbereich, die zu ihrer Kenntnis gelangen, weder zu Ermittlungszwecken noch als Beweismittel verwenden, bevor die zuständigen» – also die schweizerische – «Behörde endgültig über die Gewährung und den Umfang der Rechtshilfe entschieden hat.»

Man will die Rechtsmittel durch den guten Willen der Behörden ersetzen, was eine Rückkehr zu den Zeiten der Inquisitionsverfahren bedeutet. Ich kann mich damit nicht einverstanden erklären. Es braucht auf schweizerischer Seite mindestens konkrete Anweisungen, die die Teilnahme der italieni-

schen Behörden während der Untersuchungsphase regeln und begrenzen. Ich bin überzeugt, dass es mit etwas Druck seitens unseres Parlamentes ohne weiteres möglich wäre, mit Italien erfolgreich eine Verbesserung der Texte und der künftigen Anwendung der in Frage stehenden Verträge zu erreichen.

Daher hat die FDP-Fraktion beschlossen, den Antrag der Minderheit Suter zu unterstützen; sie beantragt Rückweisung von zwei der fünf Abkommen an den Bundesrat mit folgendem Auftrag:

1. Mit den italienischen Behörden ist nochmals Kontakt aufzunehmen, um den Inhalt des Abkommens über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt demjenigen der parallelen Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland vom 1. Februar 1994 und mit Frankreich vom 28. Oktober 1998 beziehungsweise der Empfehlung des EG-Rates vom 30. November 1994 mindestens anzunähern.

2. Der Bundesrat soll Richtlinien zur Anwendung des Ergänzungsabkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vorbereiten.

3. Mit den italienischen Behörden ist nochmals Kontakt aufzunehmen, um mit Bezug auf das Ergänzungsabkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen mindestens folgendes zu besprechen und möglicherweise zu vereinbaren: die Zustimmung der italienischen Behörden zu den ausgearbeiteten Richtlinien und die Aufhebung des problematischen Artikels XXX des Ergänzungsabkommens (Schiedsgericht). Dazu wäre die Notwendigkeit der Änderung des Artikels 24 der Verordnung über internationale Rechtshilfe in Strafsachen beziehungsweise eine Änderung des im Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vorgesehenen Rechtsmittelsystems zu überprüfen.

Ich danke für die Zustimmung zum Rückweisungsantrag der Minderheit Suter.

Florio Marguerite (L, VD): Je ne vais pas allonger, car vous avez déjà entendu MM. Suter et Pelli. Je viens ici soutenir la proposition de minorité Suter de renvoi et vous dire pour quelles raisons, au nom du groupe libéral, je la soutiens.

Les accords avec la France ne nous posent pas de problèmes, cela a été dit.

Les accords avec l'Italie ont été conclus sous le coup de la pression et de la rapidité. Il a fallu faire vite. Pourquoi? Qui était si pressé? Je ne suis pas certaine que c'était l'Italie! Alors, parce qu'on était pressé, on a consenti des concessions que nous n'avons pas admises dans d'autres accords. Pour cela déjà, il me paraît que nous devons renvoyer au Conseil fédéral les deux accords qui sont contestés par la minorité Suter. L'Accord entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la coopération entre les autorités de police et de douane ne pose pas de problèmes.

En revanche, les deux autres accords posent d'énormes problèmes. MM. Suter et Pelli vous les ont rappelés. L'Accord entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière est à peu près celui qui est le moins favorable à la Suisse. Alors, pourquoi ne pas essayer d'avoir des conditions à peu près identiques à celles que nous avons obtenues avec d'autres pays?

Et alors, l'Accord entre la Suisse et l'Italie en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et d'en faciliter l'application est pratiquement désastreux. On vous a déjà dit pour quelles raisons. J'aimerais rappeler les principaux éléments: la question de l'escroquerie fiscale, article 2 alinéa 3; ce sont également les dispositions de l'article 4 pour lesquelles nous n'avons aucun contrôle, nous ne pouvons que faire confiance. Vous me direz qu'entre Etats on doit se faire confiance! Il se trouve que certaines expériences démontrent qu'il faudrait être plus précis et définir certains termes. De plus, l'article 30 qui concerne la clause arbitrale pour interpréter l'accord ne donne absolument aucune garantie.

Pour tous ces motifs et pour ceux qui ont été développés par les préopinants, je vous prie de bien vouloir accepter la pro-

position de minorité Suter et, par conséquent, refuser d'approuver les deux accords qui posent problème.

Engler Rolf (C, AI): Das Ausmass, in welchem die italienische Presse das Rechtshilfeabkommen feierte, hat die Finanzwelt im Tessin aufgerüttelt und auch die Kommission für Rechtsfragen aufgeweckt. Es ist nicht so, wie vorhin gesagt wurde, dass in der Kommission keine Bereitschaft bestanden hätte, die von Herrn Pelli aufgeworfenen Fragen zu klären; das Gegenteil war der Fall. Wir haben diese Fragen Fachleuten unterbreitet und von Professor Waldburger ein Gutachten erhalten. Wir haben eine Analyse gemacht; die Antworten liegen heute vor. Wenn man Rückweisung beantragt, obwohl diese Antworten vorliegen, muss das als Filibustertaktik bezeichnet werden; diese führt zu nichts anderem, als dass der Finanzplatz Tessin die Fragen der schweizerischen Rechtshilfe nochmals diskutieren muss. Ob das in unserem Interesse ist oder nicht, möchte ich Ihrem Urteil überlassen.

Ich komme zu den Antworten, die wir erhalten haben. Beim Abgabebetrug führt der Vertrag neu zu einer Bindung gegenüber Italien. Das, was wir heute schon tun, müssen wir künftig gegenüber Italien einhalten; das ändert faktisch nichts. Wir übernehmen eine vertragliche Verpflichtung, die bis heute einseitig war, eine innerstaatliche Pflicht, die wir künftig aufgrund des Vertrages mit Italien auch bilateral erfüllen.

An der bundesgerichtlichen Praxis ändert sich somit nichts. Es gilt weiterhin Artikel 3 Absatz 3 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG), es gibt keine Auskunftspflicht im Bereich der Steuerhinterziehung. Es gibt im Bereich der Fiskalverstösse keine Rechtshilfe; daran ändert sich nichts. Vorbehalten bleiben auch der Spezialitätsvorbehalt und das Verwertungsverbot. Ich möchte hier an die Adresse von Herrn Pelli bemerken, der zwar aus Seite 10 der Botschaft zitiert hat, aber eben nur die Hälfte. Dort steht: «Angesichts des Kampfes, den die italienische Justiz gegen die Mafia führt, musste die Schweiz Kompromisse eingehen und Italien vor allem Bestimmungen zugestehen, die das Rechtshilfeverfahren beschleunigen.» Dem steht auch nichts entgegen, und dieses Zugeständnis scheint absolut akzeptabel.

Es ist auch nicht so, wie Herr Suter gesagt hat, dass wir grosse Konzessionen eingehen. Er hat diese grossen Konzessionen nur mit Definitionsfragen und Auslegungen begründet. Diese Auslegungsfragen hat Herr Professor Waldburger geklärt. Es kommt ausser der Videokonferenz, die neu eingeführt wird, zu keinen Änderungen gegenüber dem heutigen innerstaatlichen Rechtszustand, den wir bereits haben. Entsprechend hat auch die Schweizerische Bankvereinigung den Widerstand gegen dieses Rechtshilfeabkommen aufgegeben; das möchte ich hier doch in aller Form betonen.

Wir haben auch politisch aufzurechnen, was wir auf der anderen Seite bekommen. Man kann eben nicht alles bekommen, man muss hier und da auch etwas geben. Dieser Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens, die wir gewähren mussten, steht nun doch das Rückübernahmeabkommen mit Italien gegenüber. Wenn man eine Abwägung macht, fällt sie ganz klar zugunsten der Genehmigung dieser Verträge aus. Ein Rückübernahmeabkommen wollten wir seit Jahrzehnten erstreiten oder bekommen, und heute bezahlen wir dafür einen Preis, der absolut vertretbar ist.

Die juristische und polizeiliche Zusammenarbeit mit unseren Nachbarstaaten ist sehr schwierig, da nur mehr bilateral möglich; seit Jahren haben wir erfolglos versucht, Rückübernahmeabkommen zu erreichen. Es ist keine Kleinigkeit: 1998 haben wir 12 000 registrierte illegale Personen gehabt, die von Italien gekommen sind und die wir hätten zurückführen können; diese 12 000 Personen stellen lediglich die Spitze des Eisbergs dar! Es geht hier nicht um Bagatelldelikte, es geht um Schlepperei, um Menschenhandel und weitere gewichtige Delikte, die es eben zu bekämpfen gilt. Die Einwände, die jetzt geltend gemacht werden, müssen auch vor diesem Hintergrund betrachtet werden. Es ist für die Schweiz sachlich und zeitlich wichtig, dass wir hier zu Lösungen kommen.

Entsprechend beantragen wir Ihnen Zustimmung zu diesen fünf Abkommen, Ablehnung des Antrages der Minderheit Suter und ebenso Ablehnung des Antrages der Minderheit von Felten.

Eine Schlussbemerkung: Herr Burgener geht in seinen Ausführungen davon aus, dass das Prinzip der Verhältnismässigkeit nicht gilt. Ich gehe davon aus, dass auch in diesem Bereich das Prinzip der Verhältnismässigkeit gilt; dass also nicht eine Nacheile über Wochen gemacht werden kann, sondern dass das gemacht wird, was im Wort der Nacheile schon enthalten ist. Wenn die Nacheile beendet ist, wird die Angelegenheit den Schweizer Behörden übertragen. Insofern glaube ich, dass seine Ausführungen nicht ganz korrekt und fair und vor allem damit begründbar waren, zu dem Schluss zu kommen, den seine Fraktion vorgegeben hatte. Ich bitte Sie, allen fünf Abkommen zuzustimmen.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Ich bin Herrn Engler sehr dankbar, dass er alles ausgeführt hat, was ich meiner etwas in den Keller gerutschten Stimme wegen nicht sagen kann. Nur soviel: Es gibt Momente in meinem Leben, in denen es mir schwerfällt, nicht ironisch zu werden. Wir haben das böse Wort «Filibuster» gehört. Ich war in der Kommission – ich habe kaum etwas Chaotischeres erlebt, kaum wie dort erlebt, wie gewisse Leute ganz eindeutig auf ihre eigene Mühle redeten. Gegen diese Abkommen mit den beiden Ländern gibt es gar nichts zu sagen, und neu sind sie auch nicht. Wir haben solche Abkommen mit Österreich, mit Deutschland, und dass wir keine gemeinsamen Abkommen haben, hat u. a. damit zu tun, dass wir weder in der EU sind noch dem EWR angehören, sondern uns halt in Einzelverträge mit jedem einzelnen Land abmühen oder gar mit jedem einzelnen Dorf unsere eigenen Abkommen machen müssen; das haben wir uns selber eingehandelt. Die Abkommen mit den beiden Ländern sind gut, sie sind nicht revolutionär, ihr Inhalt ist nicht neu; sie ermöglichen genau das, was Herr Engler gesagt hat und was der ganzen Sache zugrunde liegt: nämlich die Bekämpfung der Kriminalität. Dafür brauchen wir neue und taugliche Instrumente.

Es ist immer wieder – wenn nicht gerade mit tränenerstickter Stimme, so doch ähnlich – vorgebracht worden, in welcher wirtschaftlich schwierigen Situation sich unser südlicher Kanton befindet; das ist unbestritten. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass diese Verträge nichts, aber auch gar nichts mit einem Wirtschaftsförderungsartikel für den Kanton Tessin zu tun haben – dieses Problem muss anders gelöst werden. Vor allem aber – ich gebe zu, dass ich jetzt etwas giftig werde – ist der Rechtshilfevertrag mit Italien auch nicht dazu da, notleidenden Anwälten und ihren steuervermeidenden und -optimierenden Klienten unter die Arme zu greifen. Ich finde es etwas zynisch, wenn man versucht, ein Gesetz, das eigentlich etwas ganz anderes will als das, was von den Hauptgegnern ins Feld geführt wird, durch Filibustern hinauszuzögern, hinauszuschieben und zu verhindern.

Ich bitte Sie, die Minderheitsanträge auf Nichteintreten und Rückweisung ohne Wenn und Aber und noch heute abzulehnen und allen fünf Abkommen mit Überzeugung zuzustimmen – dies tut auf jeden Fall die LdU/EVP-Fraktion.

Seiler Hanspeter (V, BE): Wir nehmen täglich, wöchentlich oder zumindest sehr häufig zur Kenntnis, dass die organisierte Kriminalität zunimmt. Wir nehmen zur Kenntnis, dass diese Kriminalität keine Landesgrenzen kennt und nicht am Zoll haltmacht. Wir nehmen zur Kenntnis, dass die illegale Zuwanderung – ich verweise auf die Äusserungen von Herrn Engler – zunimmt und uns immer mehr Probleme schafft. Wir spüren auch, dass unser Land zu einer Drehscheibe für illegale Migration und vor allem auch für europäisch und weltweit organisierte Kriminalität zu werden droht, soweit unser Land dies nicht schon ist. Wir wissen alle ganz genau, dass diese Kriminalität im allgemeinen und die organisierte Kriminalität im besonderen dank der fast grenzenlosen Mobilität und der High-Tech-Kommunikation eine immer deutlichere und bedeutsamere internationale Dimension bekommen hat. Wir wissen auch, dass ein Staat allein diese Probleme nicht

mehr lösen kann. Wir wissen – darin sind wir uns alle einig –, dass Handlungsbedarf besteht. Wir sind uns sicher voll bewusst, dass eine Lösung der Probleme und eine Verbesserung der Situation, die übrigens breiten Kreisen unserer Bevölkerung Sorgen bereitet und sie beunruhigt, nur dann möglich ist, wenn wir die Zusammenarbeit mit anderen Staaten, natürlich insbesondere mit unseren Nachbarstaaten, suchen. Der Bundesrat hat in dieser Richtung nun etwas unternommen. Wir werfen dem Bundesrat oft vor, er handle nicht oder er handle zu spät. Jetzt, wo er einmal rasch gehandelt und etwas getan hat, hören wir wieder Stimmen, die sagen: Das hätte noch nicht so pressiert. Wenn ich solche Bemerkungen höre, verstehe ich, dass das Amt des Bundesrates manchmal nicht sehr leicht auszuüben und nicht sehr angenehm ist. Ich ersuche Sie namens unserer Fraktion um Zustimmung zum Bundesbeschluss und damit auch dazu, den Bundesrat zu ermächtigen, diese fünf Abkommen zu ratifizieren. Die Kommissionssprecher haben uns ja diese Abkommen eingehend erläutert. Ich bitte Sie auch um Zustimmung zur Änderung des Anag, die logischerweise vorgenommen werden muss.

Zu den Minderheitsanträgen, zunächst zu demjenigen von Frau von Felten: Sie will auf das Abkommen mit Frankreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen nicht eintreten. Ich weiss wirklich nicht, ob wir noch glaubwürdig sind, wenn wir zwar fordern, dass etwas gegen das Verbrechen, gegen die Kriminalität und gegen das organisierte Verbrechen unternommen wird, aber jetzt, wo wir – mindestens zwischen Frankreich und der Schweiz – etwas tun können, das doch nicht wollen, weil es scheinbar zu weit geht. Wir würden mit einem Nichteintreten auf dieses Abkommen die organisierte und internationale Kriminalität schön leben lassen. Ich frage Sie: Tragen wir, wenn wir nicht eintreten, nicht die Verantwortung für Verbrechen und Taten, die man dank dieses Abkommens hätte verhindern oder bekämpfen können?

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Minderheit von Felten abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit Suter: Auch wir haben eine mittlere Skepsis gegenüber gewissen Bestimmungen im von Herrn Suter erwähnten Abkommen. Aber wenn wir diese Verträge ablehnen oder zurückweisen, bleiben wir beim Status quo, dann tun wir nichts. Die Situation bleibt dann unbefriedigend, und sie wird während Jahren unbefriedigend bleiben: einmal in Rechtshilfefragen, aber auch in der Frage der Rückübernahme von Asylbewerbern und illegal eingereisten Personen. Das liegt doch nicht im Trend unserer Politik! Also müssen wir hier doch einfach glaubwürdig sein und sagen: Wir ermächtigen den Bundesrat zur Ratifizierung dieser fünf Abkommen, nach dem Grundsatz: «Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach.»

Justet Erwin (S, FR), Berichterstatter: Ich spreche zu den beiden Minderheitsanträgen, zunächst zum Antrag der Minderheit von Felten. Die Antragstellerin hegt zwei Befürchtungen in bezug auf das Abkommen mit Frankreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen: die eine in bezug auf die Observation und die andere in bezug auf die Nacheile.

Bei der Observation befürchtet sie, dass unbeteiligte Personen während längerer Zeit observiert werden könnten. Ich muss hier gestützt auf den Text sagen: nein! In Artikel 7 Absatz 1 steht klar, dass die Schweiz zunächst ein Rechtshilfegesuch genehmigen muss. Unbeteiligte Personen könnten also nicht während längerer Zeit observiert werden. Ich verweise auch darauf, dass es nur bei schweren Verbrechen wie Mord, Kindesentführung, Frauenhandel usw. eine solche Observation geben wird.

Zur Nacheile: Frau von Felten stört sich daran, dass französische Polizisten in Uniform in der Schweiz Leuten nacheilen würden. Das erinnert mich ein bisschen an «Räuber und Polizist» oder auch an das «Fangisspiel», wo der Räuber, sobald er hinter einer bestimmten Grenze ist, sagen kann: «Jetzt bin ich gerettet, jetzt kann mir nichts mehr passieren!» Das ist doch nicht der Sinn! Zudem möchte Frau von Felten

die Grenze nicht an der Schweizer Grenze stehen lassen, sondern sie vielleicht 10 Kilometer verrücken. Ich frage mich, was das schlussendlich bringt. Wo werden wir die Grenzen setzen: in Yverdon, in Moutier oder allenfalls an der Saane, an der Aare oder an der Reuss? Die Befürchtungen betreffend Grundrechtsverletzungen sind meines Erachtens nicht begründet. Einen Souveränitätsverlust müssen wir hinnehmen, aber nachdem wir immer von Europa sprechen und davon, Grenzen zu beseitigen, sollten wir hier nicht neue Grenzen aufbauen.

Zum Rückweisungsantrag der Minderheit Suter: Zunächst erinnere ich bezüglich der Kritik an der Eile daran, dass wir diese Angelegenheit in zwei Sitzungen besprochen haben. Alle Fragen konnten gestellt werden und wurden beantwortet. Wir haben ein Hearing durchgeführt. Es konnten Vorschläge gemacht werden, und es wurden auch welche gemacht. Wir haben die Leute angehört, und es wurde ein Gutachten eingeholt. Ich erinnere Sie auch daran, dass die Initiative von der Schweiz ausging. Das Rückübernahmeabkommen eilt für uns; Herr Engler hat es gesagt. Es geht auch darum, den Schlepperorganisationen das Handwerk zu legen. Herr Bundesrat Koller hat gesagt, dass wir ein solches Abkommen seit den siebziger Jahren wollen, und da spricht man plötzlich von Eile!

Es wird auch kritisiert, dass für die Textauslegung eine Expertenkommission hätte eingesetzt werden müssen, weil Italien ohne diese ein Übergewicht erhalten und die Auslegung bestimmt habe. Ich meine: nein! Der Text ist klar. Was z. B. den Steuerbetrug anbetrifft, verweise ich auf Artikel 2 Absatz 3, wo ganz klar gesagt wird, das ersuchte Land, also die Schweiz, wird definieren, was Steuerbetrug ist. Hier gibt es eine restriktive bewährte Rechtsprechung des Bundesgerichtes – BGE 111/115 Ib –, die nicht geändert wurde.

Zu Professor Waldburger: Es wurde mir vorgeworfen, ich hätte ihn falsch zitiert. Herr Professor Waldburger sagt in seinen Schlussfolgerungen auf Seite 8: «Aufgrund dieser Erwägungen sehen wir keine Möglichkeit, dass ein Vertragsstaat gezwungen werden könnte, Rechtshilfeauskünfte im Bereiche der Steuerhinterziehung gewähren zu müssen.» Klarer kann man das wohl nicht sagen.

Zum Antrag der Minderheit Suter: In Ziffer 1 möchte die Minderheit Suter gewährleisten, dass die Schweiz und Italien beide Abkommen gleichzeitig in Kraft setzen werden. Dahinter verbirgt sich zunächst einmal ein gewisses Misstrauen; man glaubt, dass Italien wortbrüchig werde und die Zusagen nicht einhalte. Zudem muss ich sagen, dass wir hier das Steuerungsinstrument in den Händen halten. Die Schweiz hat es in der Hand, diese Abkommen gleichzeitig, Zug um Zug, in Kraft zu setzen; man kann sich treffen und die Urkunden austauschen. Das hat die Schweiz in der Hand.

Die Minderheit Suter beantragt Rückweisung, damit gemäss Ziffer 2 ein besseres Rückübernahmeabkommen ausgearbeitet werden kann, im gleichen Sinne wie die Abkommen mit Frankreich, Deutschland oder Österreich. Hier muss ich auch sagen: Das ist ein frommer Wunsch. Ich halte es mit unserem Vizepräsidenten, der gesagt hat: «Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach.» Wir können bereits jetzt handeln und zumindest versuchen, diesen Schlepperorganisationen das Handwerk zu legen.

Zu den Richtlinien: Was das Rechtshilfeabkommen anbetrifft, möchte die Minderheit Suter gemäss Ziffer 3 detaillierte Richtlinien. Ich sage Ihnen: Es gibt bereits solche Richtlinien, und zwar im Zusammenhang mit dem Rechtshilfegesetz; dort sind die Richtlinien extrem detailliert. Was heisst das, Richtlinien? Richtlinien, Wegweisungen und Direktiven, das sind interne Papiere, die sich an die Beamten richten. Ich kann mir nicht vorstellen und habe noch nie gesehen, dass man Richtlinien (gemäss Ziffer 5 des Minderheitsantrages) einem Vertragspartner zur Genehmigung unterbreitet.

Alles in allem bitte ich Sie, allen Abkommen Ihre Zustimmung zu geben.

Nabholz Lili (R, ZH): Herr Jutzet, Sie haben gesagt, mit dieser Vorlage könne man endlich dem Schlepperwesen das Handwerk legen. Ich nehme an, es ist Ihnen nicht entgangen,

dass Italien vor ganz kurzer Zeit die Strafbarkeit des Schlepperwesens aufgehoben hat und damit in diesem Land überhaupt kein Instrument mehr besteht, diese Schlepperorganisationen strafrechtlich in den Griff zu bekommen. Wie können Sie sich dann vorstellen, dass mit einem solchen Abkommen gegen Schlepper vorgegangen werden kann?

Jutzet Erwin (S, FR), Berichterstatter: Das Rückübernahmeabkommen mit Italien verpflichtet Italien, illegal in die Schweiz eingereiste Leute, die direkt von Italien her kommen, wieder zurückzunehmen. Damit wird – indirekt, das gebe ich zu – den Schlepperorganisationen das Handwerk bedeutend erschwert, weil man diese Leute – Herr Engler hat es gesagt: 1998 waren es immerhin 12 000 – wieder an Italien zurückgeben kann und Italien sie zurücknehmen muss.

Koller Arnold, Bundesrat: Zuerst eine Bemerkung zur Frage von Frau Nabholz: Es ist vielleicht etwas unorthodox, Frau Nabholz, aber ich glaube, es dient der Sache, wenn ich hier gleich die Antwort geben kann. Es war ja tatsächlich ein sehr unerfreuliches Urteil in Como ergangen, wonach Schlepper nach der Schweiz nicht bestraft würden. Selbstverständlich bin ich diesbezüglich im letzten September, als ich diese Verträge unterzeichnet habe, in Rom vorstellig geworden. Jetzt habe ich den Beweis in den Händen, dass diese leider schwermiegende Lücke mit einer Vorlage, die bereits im Parlament hängig ist, geschlossen wird: Man sieht für die Bestrafung von Schleppern – auch mit dem Ziel, Menschen ins Ausland zu führen – sogar härtere Strafen vor, als wir sie im schweizerischen Recht haben.

Zur Vorlage: Die EU-Staaten haben in den vergangenen Jahren ihre Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und des Inneren laufend verstärkt und laufend ausgebaut. Dieser Prozess geht zwar langsam – ich möchte fast sagen: aus unserer Sicht ist das eher vorteilhaft –, aber ständig und mit zunehmender Intensität weiter. Zu erwähnen sind insbesondere das Schengener Übereinkommen aus dem Jahre 1985, das Schengener Durchführungsübereinkommen und das Dubliner Übereinkommen von 1990, der Maastrichter Vertrag von 1992, das Europol-Übereinkommen von 1995 und der noch nicht in Kraft gesetzte Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997. Ziel der Europäischen Union ist es nicht nur, einen gut funktionierenden Binnenmarkt herzustellen; die EU-Mitgliedstaaten sind gemäss Amsterdamer Vertrag daran, auch einen Raum für Freiheit, Sicherheit und Recht zu schaffen. Angesichts dieser Lage hat sich der Bundesrat natürlich die Frage gestellt, wie wir verhindern, dass mitten in diesem Sicherheitsraum der Europäischen Union die Schweiz zu einer Insel der Unsicherheit wird.

Da wir als Nichtmitglied der Europäischen Union keinen direkten Zugang zum Schengener Übereinkommen und auch keinen direkten Zugang zum Vertrag von Amsterdam haben, hat der Bundesrat vor einigen Jahren beschlossen, in zwei Phasen vorzugehen: Im Sinne einer Schadenminderung wollen wir in einer ersten Phase die Zusammenarbeit mit unseren Nachbarstaaten durch bilaterale Abkommen verstärken. In einer zweiten Phase werden wir versuchen, auch Zugang zu diesem europäischen Raum für Sicherheit zu finden, was dann mit der ganzen Entwicklung der Integrationsfrage zusammenhängt.

Zurzeit sind wir vor dem baldigen Abschluss der ersten Phase. Die verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten umfasst drei Pakete:

Das erste Paket enthält den Abschluss von bilateralen Abkommen über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit. Heute legen wir Ihnen die diesbezüglichen Verträge mit Frankreich und Italien vor. Ich hoffe, dass wir Ihnen auch jene mit Deutschland, wo wir wegen der Wahlen in einen gewissen Rückstand geraten sind, und jene mit Österreich noch in diesem Jahr unterbreiten können.

Das zweite Paket umfasst den Abschluss von Rückübernahmeabkommen: Hier geht es einerseits um die Modernisierung der Schubabkommen, die wir mit Österreich, Deutschland und Frankreich bereits haben. Es geht aber andererseits vor allem darum, eine wichtige Lücke zu schliessen: Es ist

uns nach dreissigjährigen erfolglosen Bemühungen endlich gelungen, ein Rückübernahmeabkommen mit Italien abzuschliessen.

Das dritte Paket enthält Zusatzabkommen zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen. Solche haben wir bereits abgeschlossen, und zwar schon vor längerer Zeit mit Deutschland und Österreich, in jüngster Zeit mit Frankreich und jetzt eben mit Italien.

Heute können wir Ihnen ein Paket von fünf Abkommen mit Frankreich bzw. Italien zur Genehmigung unterbreiten. Wir haben diese übrigens in sehr enger Zusammenarbeit mit den Kantonen realisiert, die in den Verhandlungsdelegationen vertreten waren. Ich bin nach wie vor überzeugt, dass diese Abkommen durch die verbesserte bilaterale Zusammenarbeit mit unseren Nachbarstaaten einen Meilenstein auf dem Wege zu einer Verbesserung der inneren Sicherheit unseres Landes darstellen.

Die Abkommen mit Frankreich und Italien über die polizeiliche Zusammenarbeit regeln insbesondere folgende Bereiche: die direkte Kooperation zwischen den Polizeikörpern vor Ort, die gegenseitige Hilfeleistung, die Verpflichtung zur Informationsübermittlung ohne Ersuchen, die sogenannte «spontane» Polizeizusammenarbeit, die Zusammenarbeit in technischen Bereichen – beispielsweise in der Abstimmung von Funkfrequenzen –, den Einsatz gemischter Polizeiequipen im Grenzgebiet, den Austausch von Personen- und Sachfahndungsdaten, den Datenschutz und, mit Frankreich, die Schaffung von Kooperationszentren. Beispielsweise sollen künftig die Genfer Polizei und die französische Polizei auf dem Flughafen Genf-Cointrin Wand an Wand zusammenarbeiten.

Die beiden Abkommen mit Italien und Frankreich weisen gewisse Übereinstimmungen, aber auch gewisse Unterschiede auf. Als Vorbild haben wir das Schengener Übereinkommen genommen. Aber die Bereitschaft der Staaten, so weit zu gehen, als ihnen bilateral heute überhaupt noch möglich ist, war etwas unterschiedlich. Der Vertrag mit Frankreich geht weiter als jener mit Italien. Höchstwahrscheinlich werden die Verträge mit Deutschland und Österreich dann noch weiter gehen als der Vertrag mit Frankreich. Wir müssen einfach die jeweilige Verhandlungssituation optimal nutzen.

Zu den Rückübernahmeabkommen mit Italien und Frankreich: Auch diese bilden einen wichtigen Baustein für die Verbesserung der inneren Sicherheit unseres Landes. Sie sollen dazu beitragen, dem enormen Migrationsdruck auf die Schweiz entgegenzuwirken. Sie wissen: Wir sind letztes Jahr bei der Anzahl Asylgesuche wieder an die Spitze der europäischen Länder gerückt.

Beim Abkommen mit Frankreich handelt es sich um eine Modernisierung eines aus dem Jahre 1965 stammenden Schubabkommens. Das Rückübernahmeabkommen mit Italien hingegen füllt eine ganz grosse Lücke, weil wir mit Italien trotz dreissigjährigem Bemühen bisher nie ein Schubabkommen abschliessen konnten. Diese Rückübernahmeabkommen mit Italien und Frankreich regeln im Einklang mit dem europäischen Standard die Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen, die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen sowie den Transit von Drittstaatsangehörigen, die ausgeschafft werden müssen.

Überdies sehen die beiden Abkommen als Novum vor, den Transit einer weggewiesenen Person durch den anderen Vertragsstaat gemeinsam mit den dort zuständigen Behörden oder aber selbständig mit eigenem Begleitpersonal durchzuführen. Konkret wird also künftig die Fremdenpolizei des Kantons Tessin die Möglichkeit haben, die Ausschaffung illegaler Ausländer direkt über den nahegelegenen Flughafen Mailand zu realisieren anstatt wie bisher über Kloten. Demgegenüber werden wir den Österreichern die Möglichkeit einräumen, Ausschaffungen aus dem Vorarlberg künftig über Kloten – und nicht mehr wie bisher über Wien – zu realisieren.

Beide Rückübernahmeabkommen sehen vor, dass die Begleitung einer Person durch den anderen Vertragsstaat autonom oder gemeinsam erfolgen kann. Dabei sind die zivilen und unbewaffneten Begleitpersonen des wegweisenden Staates der Rechtsordnung des Transitstaates unterstellt. Der Transitstaat ist zuständig für den Schutz des ausländi-

schen Begleitpersonals und die Strafhoheit auf seinem Staatsgebiet. Beide Abkommen regeln zudem die Haftung im Falle von Schäden bei einem begleiteten Transit. Dies entspricht der Regelung, die auch im Schengener Durchführungsübereinkommen vorgesehen ist.

In diesem Zusammenhang möchten wir Sie auch um eine Ergänzung von Artikel 25b des Anag ersuchen, damit wir künftig solche Abkommen mit begleitetem Transit in eigener Kompetenz mit anderen Staaten abschliessen können. Diesem Änderungsantrag ist übrigens in der Kommission keinerlei Opposition erwachsen.

Zum Rechtshilfeabkommen mit Italien: Bei diesem – wie Sie gehört haben – umstrittenen Rechtshilfeabkommen gilt es von allem Anfang an, zwei Dinge ins Zentrum zu rücken, weil das dann auch für die systematische Auslegung dieses Zusatzvertrages von grosser Bedeutung ist:

Erstens handelt es sich um einen Zusatzvertrag zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen des Europarates.

Zweitens möchte ich hier mit aller Entschiedenheit festgehalten haben, dass sich dieses Zusatzabkommen mit Italien vollständig im Rahmen unseres nationalen Rechtshilfegesetzes bewegt. Wenn da von Ausweitungen die Rede war, muss ich das klar zurückweisen. Experten haben bestätigt, dass wir uns auch im fiskalischen Bereich vollständig im Rahmen des geltenden Rechtshilfegesetzes bewegen. Dieses ermöglicht bekanntlich Rechtshilfe bei Abgabebetrug, nicht aber bei Steuerhinterziehung. Überhaupt bleibt die Grundregel gültig: In Fiskalsachen gibt es grundsätzlich keine Rechtshilfe, ausnahmsweise ist sie aber möglich. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist diese sogar zwingend, wenn alle Voraussetzungen für einen Abgabebetrug erfüllt sind. Das hat das Bundesgericht in einem neuesten Entscheid noch ausdrücklich bestätigt; ich werde darauf zurückkommen.

Dass wir gegenüber den Zusatzabkommen mit Deutschland und Österreich einige Neuerungen eingeführt haben, hängt eben davon ab, dass wir das eigene Rechtshilfegesetz inzwischen revidiert haben, die Abkommen mit Österreich und Deutschland aber aus den Jahren 1969 und 1972 stammen. Da lag es doch auf der Hand, diese Neuerungen, die wir vor wenigen Jahren im Rahmen der Revision unseres eigenen Rechtshilfegesetzes realisiert haben, auch in diesem Zusatzvertrag mit Italien zu berücksichtigen. Ich weiss, dass diesbezüglich Ängste entstanden sind, vor allem jene, wir würden im Fiskalbereich weiter gehen als das geltende IRSG.

Die Kommission hat sich aber wirklich die Mühe gemacht – das lag auch in meinem Interesse –, diese Fragen zuverlässig zu klären. Zum Beispiel hat man für die heikle Frage der Rechtshilfe bei Abgabebetrug ein Gutachten des St. Galler Steuerrechtlers Professor Waldburger eingeholt. Dieser kommt zu folgender Schlussfolgerung: «Der Vertrag geht inhaltlich nicht über die bestehende schweizerische Praxis hinaus. Das heisst, dass die Schweiz nicht verpflichtet wird, Italien eine über die schon aufgrund der schweizerischen Praxis gewährte Rechtshilfe hinausgehende Unterstützung in Fiskalsachen zu leisten.» Darauf können wir uns doch verlassen! Es kommt dazu, dass ich gegenüber dem italienischen Justizminister Flick – und auch die Verhandlungsdelegation gegenüber den Italienern – diesen Eckwert von allem Anfang an klargemacht habe. Wir hielten auch fest, dass nur ein Vertrag in Frage kommen kann, der nicht über das – allerdings revidierte – IRSG hinausgeht. Deshalb sind die Ängste, die hier formuliert worden sind, wirklich vor allem psychologischer Natur.

Wie soll es nun weitergehen? Ich habe Ihnen gesagt, dass der Bundesrat hofft, dass wir noch in diesem Jahr auch mit Deutschland und Österreich grenzpolizeiliche Zusammenarbeitverträge abschliessen können. Dann werden wir diese bilaterale Phase abgeschlossen haben und erneut eine Lagebeurteilung machen müssen, weil wir letztes Jahr leider erfahren haben, dass die EU – oder wenigstens eine Mehrheit der EU-Staaten – nicht bereit ist, der Schweiz den Anschluss an das Schengener Übereinkommen oder den Vertrag von Amsterdam in irgendeiner Form zu gewähren, es wäre denn über eine Mitgliedschaft.

Man hat uns auf jeden Fall mehrheitlich klar zu verstehen gegeben, dass man eine solche Politik als «Rosinenpickerei» empfinden würde und es daher für den Moment mit diesem bilateralen Abkommen sein Bewenden haben müsse. Wir haben uns im Rahmen der bilateralen Verhandlungen bemüht, auf jeden Fall das alte Versprechen der Europäischen Union wieder aufzunehmen, sofort auf Verhandlungen betreffend das Dubliner Übereinkommen einzutreten. Wir hoffen, dass dieses alte Versprechen der Mitgliedsländer der EU im Rahmen des Ratifikationsverfahrens auch gehalten wird.

Wir werden in naher Zukunft auch Möglichkeiten haben, bei Europol mitzuarbeiten. Das Europol-Übereinkommen enthält ganz klar eine Drittstaatenklausel, mit der Drittstaaten die Möglichkeit eröffnet wird, auf dem Tätigkeitsgebiet von Europol, wo es vor allem um die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels und des Menschenhandels geht, mitzuwirken. So soll es weitergehen.

Zu den Minderheitsanträgen: Die Minderheit von Felten beantragt Nichteintreten auf das Abkommen vom 11. Mai 1998 mit Frankreich, und zwar offensichtlich, weil wir die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Nacheile und Observation vorgesehen haben. Da möchte ich Sie daran erinnern, dass die Schweizerische Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren in einer Erklärung vom 11. April 1997 eine staatsvertragliche Regelung «der grenzüberschreitenden Nacheile im Sinne eines geographisch und zeitlich nicht limitierten Verfolgungs- und Festhalterrechts flüchtiger Straftäter und Personen, die aus der Haft geflohen sind», ausdrücklich verlangt hat. Darum geht es ja hier bei der Nacheile vor allem. Es geht um flüchtige Straftäter, und es geht um Leute, die aus dem Gefängnis geflohen sind. Da verlangt es der Schutz aller Staatsangehörigen in beiden Staaten, dass wir solche modernen Mittel auch einsetzen.

Im übrigen darf ich Sie doch daran erinnern, Frau von Felten: Sie sagen, es sei in der Schweiz besonders dringlich, und in Italien würde die Ratifikation noch Jahre dauern. Ich habe die schriftliche Zusicherung, dass Italien die Ratifikation dieser Verträge dem Parlament auch noch im Monat März unterbreiten wird. Es kann also keine Rede davon sein, dass Italien und Frankreich noch jahrelang warten.

Im übrigen haben wir natürlich mit anderen Massnahmen dafür gesorgt, dass es nicht zu unerwünschten Amtshandlungen auf fremdem Territorium kommen kann. Die Nacheile ist nur bei klar definierten Straftaten möglich. Eine Nacheile ohne vorgängige Bewilligung ist nur bei besonderer Dringlichkeit und sofortiger Benachrichtigung zulässig. Dank der engen Zusammenarbeit wird daher die Nacheile ohne vorgängige Bewilligung die grosse Ausnahme bleiben, und die zuständigen nationalen Behörden können eine Nacheile jederzeit untersagen. Sie haben von einer zeitlich unbeschränkten Observation gesprochen. Die Observation ist gemäss dem Abkommen mit Frankreich in jedem Fall spätestens zwölf Stunden nach dem Grenzübertritt einzustellen, wenn nicht die Zustimmung des betroffenen Staates vorliegt. Auch hier haben wir also die nötigen Kautelen eingebaut. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Nichteintretensantrag der Minderheit von Felten abzulehnen.

Zum Rückweisungsantrag der Minderheit Suter. Wenn ich die einzelnen Gründe für die Rückweisung kurz durchgehen darf: Ziffer 1 ist erfüllt. Uns war von allem Anfang an klar, dass es sich hier um ein Paket handelt, und wir werden die Ratifikationsurkunden mit Italien nur Zug um Zug austauschen. Dieser erste Punkt ist also zweifellos bereits erfüllt. Dass das Rückführungsabkommen mit Italien genau den gleichen Inhalt haben müsse wie jenes mit Frankreich (Ziff. 2), ist nicht erreichbar, ändert aber in der Praxis sehr wenig. Die Italiener wollten, dass man beim illegalen Grenzübertritt anknüpft und nicht bei einem früheren Aufenthalt. Aber die Praxis zeigt, dass 90 Prozent aller Rückführungen auch heute noch beim illegalen Grenzübertritt anknüpfen. Gerade der illegale Grenzübertritt ist bezüglich Italien relativ leicht kontrollierbar, weil die Grenze dort relativ leicht überwachbar ist. Wenn die Leute nämlich einmal längere Zeit in der Schweiz sind, kann man ihnen den vorherigen Aufenthalt in einem anderen Land nur in ganz seltenen Ausnahmefällen

beweisen. Im Gegenteil: Heute haben wir das Phänomen, dass sehr viele Ausländer sagen, sie seien über Italien gekommen, weil sie genau wissen, dass wir mit Italien kein Schubabkommen haben. Dieses Loch gilt es jetzt unbedingt zu stopfen.

Zu Ziffer 3 bzw. 5, Richtlinien betreffend das Abkommen mit Italien: Wir haben es in der Kommission gesagt, und ich wiederhole es hier: Soweit diese Rechtshilfe nicht über das zentrale Büro Italien abgewickelt wird, werden wir die kantonalen Behörden – das sind ja hier vor allem jene der Kantone Tessin, Genf und Zürich – instruieren, so dass hier wirklich eine einheitliche Praxis verfolgt wird – wobei diese Richtlinien natürlich nur die Verwaltung binden und nicht die Gerichte.

Was Ihre Ängste im Fiskalbereich anbelangt – das ist ja der Hintergrund von Ziffer 4 des Minderheitsantrages Suter –, habe ich Ihnen die klare Aussage von Professor Waldburger zitiert, dass es auch nach seiner Analyse überhaupt nicht über das IRSG hinausgeht. Ich darf zu Artikel 24 der Rechtshilfeverordnung einen neuesten Bundesgerichtsentscheid (BGE 115 Ib 68) zitieren. Darin wird gesagt: «Bestätigung der Rechtsprechung, wonach für die Auslegung des Begriffs des Abgabebetruges gemäss Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 IRSG auf die Bestimmung des Artikels 14 Absatz 2 VStrR und damit auf die Umschreibung des Betrugsbegriffs in Artikel 148 StGB und die hiezu bestehende bundesgerichtliche Rechtsprechung abzustellen ist.» Das hat das Bundesgericht in einem neuesten Entscheid ganz klar festgenagelt. Wir sagen beim Abgabebetrug, dass es auf die Qualifikation des eruchten Staates ankommt; deshalb kann wirklich nicht von einer Ausweitung die Rede sein. Es kommt also nicht darauf an, was die Italiener unter «truffa» verstehen, sondern es kommt darauf an, was wir unter Abgabebetrug in diesem Sinne verstehen. Das ist die ganz klare Rechtslage.

Was erreichen Sie mit einer Rückweisung? Überhaupt nichts! Wir würden aufgrund des IRSG gegenüber Italien auch bei Abgabebetrug genau gleich Rechtshilfe leisten und nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sogar leisten müssen. Wir werden aber auch aufgrund des Abkommens keinerlei Rechtshilfe bei Steuerhinterziehung leisten. Diesbezüglich ändert sich die Rechtslage also überhaupt nicht. Aber wenn Sie heute Rückweisung beschliessen, einfach aus irgendwelchen dumpfen Ängsten heraus – ich glaube, ich habe wirklich klargemacht, dass es letztlich um ein psychologisches Problem geht –, dann erreichen Sie natürlich, dass das Rückübernahmeabkommen mit Italien wahrscheinlich wieder auf Jahre hinaus auf die lange Bank geschoben wird. Können wir uns das nach dreissigjährigem Bemühen um ein Rückführungsabkommen mit Italien leisten, in einer Zeit, wo wir ja in bezug auf die Aufnahmefähigkeit von Asylgesuchstellern am Anschlag sind? Ich hätte Verständnis für Ihre Opposition, wenn wir einen Preis bezahlt hätten. Dann hätte man uns einen Kuhhandel vorwerfen können; wenn wir beispielsweise mit den Italienern abgemacht hätten, dass wir ihnen gegenüber künftig auch für Steuerhinterziehung Rechtshilfe leisten. Aber so, wie die Rechtslage heute ist, bleiben nichts als Ängste. Juristisch bleibt überhaupt nichts, und das kann doch kein Grund sein, diese wichtigen Abkommen jetzt auf die lange Bank zu schieben.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf diese Abkommen einzutreten und sie zu genehmigen.

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

A. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

A. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I, II*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

*Namentliche Gesamtabstimmung**Vote sur l'ensemble, nominatif*

(Ref.: 2803)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Ammann Schoch, Antille, Aregger, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Stephanie, Baumberger, Beck, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Bonny, Borel, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Columberg, Comby, David, de Dardel, Debons, Deiss, Dettling, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Geiser, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hubmann, Imhof, Jans, Jean-prêtre, Jutzet, Kalbermatten, Keller Christine, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Lachat, Lauper, Leemann, Leu, Leuenberger, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Moser, Mühlemann, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrl, Pelli, Philipona, Raggenbass, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Suter, Thanei, Theiler, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wyss, Zbinden, Zwygart (153)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Baumann Ruedi, Bühlmann, Christen, Genner, Hollenstein, Kuhn, Teuscher, von Felten (8)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Alder, Blaser, Blocher, Borer, Bühler, Cavalli, Dreher, Dupraz, Eggly, Ehrler, Fasel, Fehr Hans, Friderici, Giezendanner, Gross Andreas, Grossenbacher, Günter, Herczog, Jaquet, Kofmel, Langenberger, Loeb, Maspoli, Maurer, Meyer Theo, Müller Erich, Ostermann, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Spielmann, Steinegger, Tschuppert, Wittenwiler, Zapfl, Ziegler (38)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

B. Bundesbeschluss über verschiedene Abkommen betreffend die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien

B. Arrêté fédéral portant approbation de divers accords de coopération policière et judiciaire avec la France et l'Italie

*Detailberatung – Examen de détail***Titel und Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(von Felten, de Dardel, Hollenstein)

Abs. 1

Auf das Abkommen vom 11. Mai 1998 mit Frankreich nicht eintreten

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Suter, Baader, Bosshard, Nabholz, Stamm Luzi)

Abs. 1

Rückweisung an den Bundesrat

der Abkommen vom 10. September 1998 mit Italien mit dem Auftrag:

1. dafür zu sorgen, dass sowohl in der Schweiz als auch in Italien die Genehmigung des einen Abkommens von der Genehmigung des anderen abhängig gemacht wird;

2. mit den italienischen Behörden nochmals Kontakt aufzunehmen, um den Inhalt des Abkommens über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt demjenigen der parallelen Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland vom 1. Februar 1994 und mit Frankreich vom 28. Oktober 1998 bzw. der Empfehlung des EG-Rates vom 30. November 1994 anzunähern;

3. Richtlinien zur Anwendung des Ergänzungsabkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vorzubereiten;

4. die Notwendigkeit einer Änderung von Artikel 24 der IRSV (betreffend Rechtshilfe bei Abgabebetrug) zu überprüfen;

5. mit den italienischen Behörden nochmals Kontakt aufzunehmen, um mit Bezug auf das Ergänzungsabkommen über Rechtshilfe in Strafsachen folgendes zu besprechen und möglicherweise zu vereinbaren:

– die Zustimmung der italienischen Behörden zu den gemäss Ziffer 3 ausgearbeiteten Richtlinien,

– die Aufhebung des problematischen Artikels XXX des Ergänzungsabkommens.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

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

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(von Felten, de Dardel, Hollenstein)

Al. 1

Ne pas entrer en matière sur l'accord du 11 mai 1998 avec la France

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Suter, Baader, Bosshard, Nabholz, Stamm Luzi)

Renvoi au Conseil fédéral

des accords du 10 septembre 1998 avec l'Italie avec mandat:

1. de veiller à ce que, aussi bien en Suisse qu'en Italie, l'approbation de l'un des accords dépende de l'autre;

2. de prendre une nouvelle fois contact avec les autorités italiennes, afin que le contenu de l'accord relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière s'inscrive dans le droit fil des accords parallèles passés avec la République fédérale d'Allemagne (du 1er février 1994), la France (du

28 octobre 1998) ainsi que de la recommandation du Conseil de la Communauté européenne du 30 novembre 1994;
 3. de préparer des directives sur l'application de l'accord en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et d'en faciliter l'application;
 4. d'examiner la nécessité de modifier l'article 24 OEIMP (sur l'entraide pénale en cas d'escroquerie en matière fiscale);
 5. de prendre une nouvelle fois contact avec les autorités italiennes concernant l'accord en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et d'en faciliter l'application afin de s'entretenir et dans la mesure du possible convenir:
 – de l'approbation des autorités italiennes des directives élaborées conformément au chiffre 3;
 – de la suppression de l'article XXX de l'accord en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et d'en faciliter l'application qui pose problème.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit	135 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit von Felten	9 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit	107 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit Suter	53 Stimmen

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 2801)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Ammann Schoch, Banga, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Béguelin, Berberat, Bircher, Borel, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, Columberg, David, de Dardel, Debons, Deiss, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Engler, Epiney, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Freund, Gadi-ent, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Jost, Gusset, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Jutzet, Kalbermatten, Keller Christine, Keller Rudolf, Kuhn, Kühne, Kunz, Lachat, Lauper, Leemann, Leu, Leuenberger, Lötscher, Maître, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Moser, Müller-Hemmi, Raggenbass, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rycken, Schenk, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Stamm Judith, Steffen, Steinemann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Vermot, Vetterli, Vollmer, von Allmen, Waber, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Wyss, Zbinden, Zwygart (114)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Antille, Bangerter, Bonny, Cavadini Adriano, Comby, Dettling, Egerszegi, Frey Claude, Guisan, Sandoz Marcel, Steiner, Stucky, Theiler, Tschopp (14)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Aregger, Baader, Beck, Bezzola, Binder, Bosshard, Christen, Engelberger, Eymann, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Frey Walter, Fritschi, Gros Jean-Michel, Gysin Hans Rudolf,

Hegetschweiler, Mühlemann, Nabholz, Oehrli, Pelli, Philipona, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Suter, Vallender, Vogel, von Felten, Weigelt, Weyeneth (32)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Alder, Blaser, Blocher, Borer, Bühler, Cavalli, Dreher, Dupraz, Eggly, Ehrler, Fasel, Fehr Hans, Friderici, Giezen-danner, Gross Andreas, Grossenbacher, Günter, Herczog, Jaquet, Kofmel, Langenberger, Loeb, Maspoli, Maurer, Meyer Theo, Müller Erich, Ostermann, Pidoux, Pini, Randeg-ger, Ratti, Rechsteiner Paul, Spielmann, Steinegger, Tschuppert, Wiederkehr, Wittenwiler, Zapfl, Ziegler (39)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein

(1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr

La séance est levée à 12 h 45

Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien. Bilaterale Abkommen sowie Änderung des Anag

Coopération avec la France et l'Italie. Accords bilatéraux ainsi qu'une modification de la LSEE

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	98.074
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.03.1999 - 08:00
Date	
Data	
Seite	75-88
Page	
Pagina	
Ref. No	20 045 389

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.