

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes

34 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

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)

Beschluss des Nationalrates vom 3. März 1999
Décision du Conseil national du 3 mars 1999

Hess Hans (R, OW), Berichterstatter: Das vorliegende Geschäft hat zum einen eine Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) und zum anderen den Bundesbeschluss über fünf Staatsverträge mit Frankreich bzw. Italien zum Gegenstand.

Während die Änderung des Anag völlig unproblematisch ist, ist der Bundesbeschluss mit den fünf Staatsverträgen schwierig und komplex. Je ein Abkommen mit Frankreich und Italien betreffen die Rückübernahme illegal eingereister Personen. Bei je einem Abkommen mit denselben Staaten geht es im wesentlichen um die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden. Dazu kommt schliesslich ein Vertrag mit Italien zur Ergänzung des europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen.

In unserer Kommission sind insbesondere die folgenden Themen zur Diskussion gestanden: Beim Staatsvertrag mit Frankreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen wurden die den französischen Behörden für die Observation zugestandenen Kompetenzen im Vergleich zu den innerstaatlichen Kompetenzen als zu weitgehend erachtet; beim Vertrag mit Italien betreffend Rechtshilfe stellten sich die Fragen des «ne bis in idem», des Spezialitätengrundsatzes und des Abgabebetruges.

Ich äussere mich zu diesen Fragen in der folgenden Reihenfolge:

1. Observation durch die französischen Behörden;
2. Grundsatz des «ne bis in idem»;
3. Spezialitätengrundsatz;
4. Rechtshilfe beim Abgabebetrug;
5. Rückübernahmevertrag mit Italien.

Die Fragen zum Rechtshilfevertrag ergaben sich im wesentlichen aus einem Arbeitspapier von Dr. iur. Peter Popp, Privatdozent an der Universität Bern.

1. Die grenzüberschreitende Observation ist in Artikel 7 des Vertrages mit Frankreich geregelt. Man kann nicht gerade sagen, dass dieser Artikel leicht lesbar und übersichtlich sei. Grundsätzlich wird darin festgehalten, dass Beamte einer Vertragspartei, die im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens in ihrem Land eine Person observieren, die einer auslieferungsfähigen Straftat verdächtigt wird, die Observation auf dem Hoheitsgebiet des anderen Staates fortsetzen dürfen. Sie dürfen dies allerdings nur dann tun, wenn der grenzüberschreitenden Observation zuvor auf der Grundlage eines Rechtshilfesuches zugestimmt wurde. Zudem wird auf

Verlangen die Observation jener Vertragspartei übertragen, auf deren Hoheitsgebiet die Observation stattfindet. Nach Meinung des Bundesamtes für Polizeiweisen sollte die Handhabung dieser Bestimmung keine Schwierigkeiten mit sich bringen.

2. Zur Frage des «ne bis in idem», d. h. zur Frage des Grundsatzes, der eine zweifache Verfolgung und Bestrafung verbietet, und zur Frage des Spezialitätengrundsatzes hat das Bundesamt für Polizeiwesen nach unserer Sitzung vom 15. April 1999 in einem Schreiben vom 16. April detailliert Stellung genommen. Gemäss Ausführungen des Bundesamtes beinhalten weder Artikel III noch Artikel IV des Rechtshilfeabkommens mit Italien eine Verschlechterung im Vergleich zur bisherigen Situation. In bezug auf Artikel III hält das Bundesamt fest, dass nach dem Wortlaut von Absatz 1 auch der Schuldspruch bei Verzicht auf Strafe abgedeckt werde. Weder das Rechtshilfegesetz noch die Vertragsbestimmung ändern etwas an den Regeln, die das StGB in den Artikeln 3 bis 6 aufstellt.

Gemäss Absatz 2 besteht für die Schweiz keine grundsätzliche Pflicht, bei einem Freispruch Vermögen zu beschlagnahmen oder an Italien herauszugeben. Die Rechtshilfebehörden haben einen Ermessensspielraum, um im Einzelfall zwischen den verschiedenen Interessen abzuwägen.

Schliesslich zu Absatz 3: Er schliesst das hängige innerstaatliche Verfahren nicht aus. Gemäss Buchstabe a ist ein hängiges Verfahren kein obligatorischer Verweigerungsgrund im Sinne von Absatz 1. Hier besteht ebenfalls ein Ermessensspielraum.

3. Bezüglich des Spezialitätengrundsatzes, Artikel IV im Rechtshilfeabkommen, führt das Bundesamt im Schreiben vom 16. April 1999 aus: «Der Vertragstext präzisiert die Tragweite des Spezialitätenvorbehaltes. Er gibt den italienischen Justizbehörden Klarheit darüber, in welchen Fällen sie die von der Schweiz verlangten Auskünfte benützen können.» Die Justizbehörden werden künftig bereits zu Beginn des Verfahrens genau wissen, ob und in welchem Umfang eine Verwendung möglich ist. Bisher erhielten sie diese Information erst bei der Übermittlung der Rechtshilfeakten auf einem vorgedruckten Formular.

Mit dem in Absatz 2 umschriebenen Verwertungsverbot wird vertraglich sichergestellt, dass die übermittelten Unterlagen nicht für Verfahren in Fiskalsachen verwendet werden.

Nach geltender Rechtshilfepraxis schliesst der Spezialitätengrundsatz eine Verwendung der auf dem Rechtshilfeweg übermittelten Auskünfte in einem ergänzenden zivilrechtlichen Verfahren nicht von vornherein aus, sofern das Verfahren in Zusammenhang mit dem Strafverfahren steht.

4. Nach Auffassung des Bundesamtes für Polizeiwesen sind auch die Bedenken bezüglich des Abgabebetruges unbegründet. Hier lehnt man sich nach den Ausführungen des Bundesamtes an die bundesgerichtliche Rechtsprechung an. Mit dem Vertrag wird lediglich festgeschrieben, was heute auf diesem Gebiet aufgrund der Gerichtspraxis bereits rechtens ist. Die Voraussetzungen richten sich im übrigen nach dem Recht des ersuchten Staates.

5. Im Gegensatz zum Nationalrat gab auch der Rückübernahmevertrag mit Italien betreffend Personen mit unbefugtem Aufenthalt Anlass zu grundsätzlichen Überlegungen in unserer Kommission. Es wurde insbesondere kritisiert, dass dieser Rückübernahmevertrag toter Buchstabe bleiben wird, solange in Italien das Schleppertum ins Ausland straflos bleibt. Der Kommission wurde von unserem Kollegen Dick Marty ein Schreiben des schweizerischen Generalkonsulates Mailand vom 8. Juli 1998 vorgelegt, woraus hervorgeht, dass sämtliche Prozesse gegen Schlepper eingestellt worden sind und dass sogar die Urteile gegen jene Schlepper, die wegen dieses Delikts verurteilt worden waren, im nachhinein annulliert wurden. Es liegt auf der Hand, dass dieser Sachverhalt die Kommission verunsichert hat. Es stellt sich tatsächlich die Frage, wie weit es den Italienern bei dieser Ausgangslage mit der Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt wirklich ernst ist.

Im zweiten Abschnitt des Vertrages über die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen ist in Artikel 3 jedoch aus-

drücklich festgehalten, dass jede Vertragspartei im eigenen Hoheitsgebiet auf Antrag der anderen Vertragspartei Drittstaatsangehörige übernimmt, falls sich herausstellt, dass diese illegal ins Hoheitsgebiet der ersuchenden Vertragspartei eingereist sind, nachdem sie sich auf dem Hoheitsgebiet der ersuchenden Vertragspartei aufgehalten haben oder durch deren Hoheitsgebiet transitiert sind.

In der Kommission wurde nun die Befürchtung laut, dass bei einer Rückübernahme die Personen mit unbefugtem Aufenthalt den Schleppern ein zweites Mal in die Hände laufen und diese eben ein zweites Mal ihr übles Geschäft mit diesen armen Leuten treiben können, solange die Schlepperei ins Ausland in Italien straffrei bleibt.

Andererseits ist aber auch davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Schlepperei sinkt, wenn bekannt wird, dass illegal Eingereiste nach Italien zurückgeschickt werden. Die Kommission hat Herrn Bundesrat Koller ersucht, in dieser Frage nochmals mit den italienischen Behörden Kontakt aufzunehmen und die Ratifizierung des Abkommens auszusetzen, bis in dieser Frage von Italien eine klare Situation geschaffen wird.

Herr Bundesrat Koller hat der Kommission erklärt, dass er bereits im August 1998 mit seinem Amtskollegen in Italien Kontakt aufgenommen habe und dieser ihm bestätigt habe, dass die Schliessung dieser Gesetzeslücke beim italienischen Parlament anhängig sei. Herr Bundesrat Koller hat der Kommission auch zugesichert, dass er aufgrund der Kommissionssitzung vom vergangenen Donnerstag nochmals nach Italien schreiben und festhalten werde, dass die Schliessung dieser Lücke eine Voraussetzung bilde, dass dieses Abkommen ratifiziert werden könne. Hier können wir politisch wohl Druck machen; die Bestrafung des Schlepperwesens ist indessen italienisches Landesrecht. Wenn sich die Italiener weigern, hier eine klare Situation zu schaffen, können wir allenfalls noch an die internationale Solidarität der EU-Staaten appellieren und darauf hinweisen, dass unsere Leistungen im ganzen Kosovo-Flüchtlingsdrama vor Ort und hier in der Schweiz beträchtlich sind und es der Schweiz völlig unmöglich ist, alle Flüchtlinge, die nach Italien gelangen, zu übernehmen.

Im Zusammenhang mit dem Rückübernahmeabkommen und insbesondere in bezug auf die Artikel 2 bzw. 3 des Rückübernahmeabkommens stellt sich die Frage, ob das Non-refoulement-Prinzip noch zum Tragen kommen soll, wenn ein illegal Eingereister sich im nachhinein bei einer Aufnahmestelle meldet, oder ob ein auf illegalem Weg Eingereister dieses Privileg bei nachträglicher Meldung nicht mehr in Anspruch nehmen kann. Meines Erachtens wäre es stossend und würde dem eigentlichen Zweck des Rückübernahmeabkommens widersprechen, wenn diesfalls das Non-refoulement-Privileg noch in Anspruch genommen werden könnte. Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, zu dieser Frage noch Stellung zu nehmen.

Auch wenn nach der Kommissionssitzung und insbesondere auch aufgrund des Schreibens des Bundesamtes für Polizeiwesen verschiedene Unklarheiten ausgeräumt werden konnten, empfiehlt es sich seitens des Bundesrates, folgende Erklärung abzugeben:

1. dass er bei Verletzung der Abkommen unverzüglich einschreiten wird;
2. dass er die Kantone anweisen wird, die heutige Rechtshilfepraxis unverändert zu übernehmen und das Abkommen im restriktiven Sinn anzuwenden;
3. dass er von den betroffenen Ländern eine Liste verlangt, auf der die zuständigen Behörden genannt werden, die für die Rechtshilfe zuständig sein werden.

Zusammenfassend halte ich fest, dass bei den vorliegenden Verträgen gilt, was generell bei Verträgen gilt: Keine der beiden Vertragsparteien erlangt nur Vorteile. Der Bundesrat führt auf Seite 10 seiner Botschaft aus: «Der ausgehandelte Vertragstext enthält ein Maximum an Zugeständnissen, welche die Schweiz Italien bei der Rechtshilfe in Strafsachen machen konnte. Angesichts des Kampfes, den die italienische Justiz gegen die Mafia führt, musste die Schweiz» – so der Bundesrat – «Kompromisse eingehen und Italien vor al-

lem Bestimmungen zugestehen, die das Rechtshilfeverfahren beschleunigen.» Auf der anderen Seite verlangt die Schweiz die Rückübernahme der illegal eingewanderten Personen. Natürlich ist diese Verknüpfung von zwei ganz verschiedenen Themenkreisen und Rechtsgebieten nicht glücklich.

Aber die politische Situation hat nun diese Sachlage geschaffen; wir haben die Verknüpfung sicher nicht gesucht.

Bei dieser Sachlage ist davon auszugehen, dass die Schweiz bei einem Vertrag bezüglich der Rückübernahme, der für die Schweiz zweifellos von grösster Bedeutung ist, ebenfalls auf einen verlässlichen Vertragspartner zählen darf und auch kann.

Handlungsbedarf ist auf jeden Fall gegeben. Laut neuester Statistik des BFF ist die Schweiz im Asylwesen einsame Spitzenreiterin. Auf 100 000 Einwohner fallen in der Schweiz 583 Asylsuchende; an zweiter Stelle folgen die Niederlande mit 291. Italien ist in der Statistik als letztes europäisches Land mit 12 Asylsuchenden auf 100 000 Einwohner aufgeführt.

Sollte es sich nun allenfalls herausstellen, dass die Nachteile in den Verträgen bzw. in einem einzelnen Vertrag für uns überwiegen würden, könnten wir die Schiedsklausel anrufen, und wenn dies zu keinem befriedigenden Ergebnis führte, könnten wir die Verträge oder den Vertrag schliesslich kündigen. Im jetzigen Zeitpunkt ist es indessen besser, wenn wir diese Verträge annehmen, weil die Vorteile für die Schweiz, insbesondere mit Bezug auf die Rückübernahme, überwiegen.

Aus diesem Grund empfiehlt Ihnen die Kommission, auf die Vorlage einzutreten. Sie beantragt mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, den Entwurf zu einer Änderung des Anag zu genehmigen, und mit 8 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen, dem Entwurf zu einem Bundesbeschluss über verschiedene Abkommen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien zuzustimmen.

Es liegt kein Minderheitsantrag vor.

Marty Dick (R, TI): Je dois exprimer ma déception, et même mon irritation, pour la façon dont ce dossier a été traité. Ma déception et mon irritation sont telles que je renonce à présenter toute proposition de minorité. Je me contenterai de voter contre cet accord, et je le dis très clairement. Que chacun et chacun assume ses propres responsabilités! Je pense qu'on aura l'occasion de reparler de cet accord dans quelque temps.

Déçu, je disais, parce qu'on n'a pas fait un travail sérieux, en tout cas au niveau du Parlement. Il n'y a pas eu de procédure de consultation, alors que l'on consulte les cantons et toutes sortes d'organisations pour n'importe quelle petite affaire. Pour un dossier qui est complexe, difficile, qui soulève un tas de problèmes différents, on n'a pas voulu faire de consultation.

J'ai participé aux auditions organisées par la commission du Conseil national. Je peux vous dire que cela a été une séance chaotique, où on n'a pas fait un travail approfondi. Notre commission s'est réunie jeudi dernier. On a liquidé toute cette matière en l'espace de deux heures à peine! Devant un document d'un professeur de l'Université de Berne, qui soulevait toute une série de problèmes juridiques, on n'a pas voulu organiser une audition. On a reçu pendant le week-end la prise de position de l'administration. Les membres du Conseil national ont reçu le message le lundi. Ils ont voté sur cet objet le mercredi suivant. Je ne crois pas qu'on puisse faire du travail de grande qualité dans ces conditions. Je crois que la matière que nous traitons maintenant aurait mérité plus d'attention, je crois aussi plus de prudence.

Avec l'Italie, nous avons fait un deal. Nous étions très intéressés à ce que les Italiens acceptent la réadmission des personnes entrées de manière clandestine sur notre territoire. Les Italiens n'étaient pas d'accord de signer cet accord gratuitement. Ils ont mis sur la balance des concessions de la Suisse dans le domaine de l'entraide judiciaire. Ainsi donc, le fait d'accorder des concessions en matière d'entraide judiciaire pour obtenir des avantages en matière de politique des étrangers est un problème très délicat. Ce que j'aimerais

vous faire comprendre, c'est que notre priorité politique, en ce moment, est clairement la réadmission des clandestins, parce que c'est un problème, surtout dans une année électorale, qui suscite beaucoup d'émotion dans notre pays. Nous nous sommes donc concentrés sur cet aspect, et nous n'avons rien dit ou nous n'avons été que très peu attentifs à la question de l'entraide judiciaire en matière pénale.

Au sujet de ladite entraide judiciaire, on nous dit: «Don't worry, on n'a rien changé par rapport à la loi sur l'entraide pénale internationale.» Alors, j'aimerais vous poser une question: s'il est vrai que rien de nouveau n'a été donné aux Italiens, je ne vois que deux hypothèses possibles: ou les Italiens sont des sots – «sots» est un terme français assez gentil pour dire que ce sont des imbéciles – ou, deuxième hypothèse, nous avons, nous Suisses, agi envers les Italiens avec «arglistige Täuschung», donc nous avons commis une escroquerie envers leurs intérêts. Comment voulez-vous croire que les Italiens acceptent un deal, alors que nous prétendons aujourd'hui ne leur avoir rien donné du tout? En fait, je crois que je connais assez bien nos collègues et amis italiens pour vous dire qu'ils ne sont certainement pas sots, ils sont souvent trop malins. Je connais personnellement le ministre de la justice – il n'est plus ministre, ce qui n'a rien d'étonnant – qui a traité ce dossier. Il s'agit de M. Flick, professeur d'université, avocat, spécialiste – «guarda caso» – en droit fiscal.

En fait, ce n'est pas vrai que rien ne change. On introduit toute une série de nouveautés importantes au niveau de la procédure. Or, ceux d'entre vous qui font du droit savent que souvent, la procédure est bien plus importante que le fond. Souvent la forme, c'est du fond. Et le fond sans la forme, ou le fond avec une autre forme change complètement. Donc, affirmer que nous pouvons être tranquilles car rien ne change est, selon moi, faux. En fait, on introduit ces nouveautés procédurales qui permettent la présence des magistrats étrangers directement sur le terrain chez nous, et on élimine – ce qui n'a même pas été dit en commission – une voie de recours. En effet, pour toutes les demandes d'assistance judiciaire qui concernent des cas graves de criminalité (corruption, etc.), ce ne sera plus la justice des cantons qui traitera la chose, mais directement une unité spéciale de l'Office fédéral de la police. Contre cette décision, il n'y aura qu'une seule instance de recours directement au Tribunal fédéral, alors que si la même requête d'entraide judiciaire provient de Francfort pour exactement la même chose, on aura d'abord une décision des instances cantonales, et seulement après le Tribunal fédéral. On élimine une instance judiciaire.

On vous dira que la loi prévoit déjà cette possibilité dans certains cas – jamais appliquée parce qu'il n'y a pas de personnel. Ce que j'aimerais vous dire, c'est qu'on introduit, dans notre système d'entraide judiciaire, des systèmes à plusieurs vitesses: que ce soit avec la France, l'Italie, etc., nous aurons des systèmes complètement différents. Je ne crois pas que c'est une bonne chose. En tout cas, c'est une chose qui aurait exigé un examen plus approfondi. Les membres de la commission peuvent me dire si, oui ou non, nous avons parlé de cette problématique de l'élimination d'une juridiction de recours: pas un seul mot en commission sur ces problèmes!

Nous nous apprêtons à signer avec l'Italie ce deal où, pour nous, l'élément essentiel, d'un point de vue politique, d'un point de vue de l'opinion publique – j'ai rappelé que nous sommes dans une année électorale –, c'est le problème de la réadmission des étrangers entrés clandestinement en Suisse depuis l'Italie. Que se passe-t-il? Parce qu'il faut connaître les réalités du terrain: j'ai offert à la commission d'organiser une visite guidée à Côme et à Varèse pour faire voir comment travaillent, en plein jour, les organisations qui introduisent les clandestins en Suisse – je ne dis plus «les organisations criminelles», parce qu'en Italie, depuis l'année dernière, cette activité a été décriminalisée. Donc, les «Schlepperorganisationen» agissent à la lumière du jour à notre frontière. Cet élément n'est nullement mentionné dans le message, alors qu'il était connu depuis au moins le mois d'août dernier. J'ai dû insister pour qu'une documentation sur cet aspect soit distribuée. Je crois, pour ma part, que si l'on

n'exige pas des Italiens qu'ils réintroduisent cette criminalisation, nous faisons un marché de dupes, et ce sera nous les sots, et non les Italiens. Si cette activité sur le trafic des étrangers, qui est une activité gigantesque en Italie, est maintenue telle quelle, l'accord de réadmission n'est qu'une assurance d'avoir des clients pour ces organisations. En effet, que vont faire les étrangers entrés illégalement en Suisse? Quelques-uns seront repris par les Italiens. Ils iront tout droit au bar d'à côté, à Côme ou à Varèse, pour payer une deuxième fois et entrer à nouveau clandestinement en Suisse.

J'avais humblement suggéré de renvoyer ce dossier jusqu'à ce que cet aspect soit réglé avec l'Italie. On nous dit – permettez-moi de sourire – que le projet pour réintroduire la criminalisation est déjà au Parlement italien. Je pourrais vous indiquer le temps qu'il faudrait au Parlement italien pour débattre d'un tel projet! Je me permets de rappeler les délais en Suisse. Le peuple et les cantons ont voté hier une nouvelle constitution dont, sauf erreur, on parlait déjà il y a vingt ou trente ans. En Italie, ce n'est pas mieux, le fait que le projet soit au Parlement ne donne aucune garantie.

La réalité est que les Italiens considèrent cet accord comme extrêmement important. La presse s'en est déjà fait l'écho avec de grands titres dans les journaux italiens: «Addio, Lugano bella!», pour dire que la place financière de Lugano, avec cela, perdra sa clientèle, parce qu'elle se sentira désécurisée, même si les choses ne vont pas aussi loin qu'on le prétend.

Deux dernières choses: on prétend devoir apporter notre contribution à la lutte contre la mafia. Ecoutez, laissons la mafia où elle est et soyons sincères. Ce qui nous intéresse ici, c'est de pouvoir réexpédier les étrangers entrés clandestinement en Suisse, parce que si vraiment vous étiez intéressés à la lutte contre la mafia, je ne comprends pas pourquoi vous n'avez pas soutenu la proposition que j'avais faite d'éliminer, pour toute l'entraide judiciaire, une instance de recours, afin de véritablement accélérer toutes les procédures. A ce propos, nous avons discuté il y a quelque temps ici même de la loi sur l'entraide pénale internationale. J'avais alors proposé d'éliminer une instance de recours et de faire pour l'entraide judiciaire ce qui est déjà fait pour l'extradition: une décision administrative, un recours directement au Tribunal fédéral. Je suis resté presque seul avec ma proposition.

Et qu'est-ce qui se passe aujourd'hui? On applique cette même proposition dans les accords avec l'Italie. Je vous le rappelle: dorénavant, les demandes d'entraide judiciaire italiennes seront traitées ici, à Berne, et non plus par la justice des cantons, et contre la décision du fonctionnaire, il n'y aura qu'une instance de recours au Tribunal fédéral. On vous dira que c'est seulement pour les cas graves. J'ai été quatorze ans au front, et je peux vous dire que je n'ai jamais vu une demande d'entraide judiciaire italienne qui ne se réfère pas à un cas grave ou un cas de criminalité organisée, parce que partout, dans n'importe quelle requête, il y a toujours «associazione per delinquere», et cela suffit déjà pour en faire un cas grave.

Si on voulait aussi lutter efficacement contre la criminalité, je ne comprends pas pourquoi, récemment encore, on n'a pas soutenu le principe d'accorder une compétence à la Confédération pour tous les cas de criminalité grave. Pourquoi tardons-nous, nous la Suisse, tellement à ratifier la convention internationale contre la corruption?

Une dernière chose sur les statistiques, et ça, je le dis pour la défense de l'Italie, les statistiques que vous avez citées, et que l'un d'entre nous nous a distribuées, sur le nombre de réfugiés que l'on accueille dans les pays et selon lesquelles l'Italie serait au dernier rang: Churchill a dit que «les statistiques, c'est comme un bikini, cela fait voir beaucoup, mais cela cache l'essentiel». Ici, ça cache l'essentiel, parce que le problème de l'Italie, c'est le nombre incalculable de clandestins qu'elle a, et qui ne figurent pas dans les statistiques. Donc, ces statistiques qui vous ont été distribuées ne valent rien du tout, parce que nous sommes bien organisés, nous avons un territoire beaucoup plus petit, beaucoup plus contrôlable, alors que l'Italie, elle, a la côte adriatique où toutes

les nuits, il y a des bateaux qu'on ne peut pas intercepter et qui débarquent des personnes qui ne figurent dans aucune statistique. Ce que je sais et ce que j'ai vu, c'est que les Italiens ont d'énormes problèmes, et qu'en Albanie, c'est probablement les Italiens qui s'engagent le plus pour aider sur place.

Pour toutes ces considérations, j'estime que tous les problèmes liés à ce deal avec l'Italie n'ont pas été examinés avec le sérieux nécessaire. C'est la raison pour laquelle je n'accepterai pas cet arrêté.

Büttiker Rolf (R, SO): Das Votum von Herrn Marty kann man nicht so im Raume stehen lassen, denn er hat allzu stark aus der Sicht des Kantons Tessin gesprochen. Ich bitte Sie, dem Beschluss des Nationalrates und der Kommission zu folgen. Meine Gründe dafür sind die folgenden:

1. Die grenzüberschreitende Kriminalität ist im Wachsen begriffen. Ein Staat, der nicht alles Erdenkliche, und zwar sofort, für die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger tut, ist kein Rechtsstaat und behindert die freie Entwicklung der Menschen, der Wirtschaft und der Kultur.

2. Endlich, möchte ich sagen, Herr Marty, ist es dem Bundesrat gelungen, ansprechende, moderne Übereinkünfte abzuschliessen – nachdem wir ihn x-mal vor allem in der Asyl Diskussion dazu aufgefordert und dazu gedrängt hatten, nachdem er auch jahrelang mit Kooperationsversuchen bei den Sicherheitsinstitutionen der Europäischen Union gescheitert war – wir haben das jeweils mitbekommen, mit Frankreich und Italien. Diese Übereinkünfte helfen mit, der Polizei an der Front ihre Arbeit gegen die Verbrechen zu erleichtern, die Ausschaffung illegal eingereister Personen effizienter durchzuführen – das hat für viele in diesem Lande heute Priorität – und Italien im Kampf gegen die Mafia mit einem modernen Rechtshilfeübereinkommen zu unterstützen. Und schon suchen wir wieder die berühmten Haare in der Suppe! An Details wie Vernehmlassungen usw. wird die ganze Sache aufgehängt und zu bodigen versucht.

3. Es ist klar, dass es heute neben der ehrlichen Kundschaft unserer Banken immer wieder auch Verbrecher gibt, die die Dienste der Banken zum Verstecken illegaler Gewinne benutzen. Dies gilt es aus langfristigen Denkansätzen heraus zu unterbinden, so gut es geht. Wir müssen uns hier nichts vormachen. Verhindern können wir die Inanspruchnahme unserer Finanzinstitute durch ausländische Kriminelle nie und nimmer, aber wir können den Strafverfolgungsbehörden des Auslands, die dieser Täterschaft auf den Fersen sind, durch eine grosszügige Gewährung von Rechtshilfe mit klaren Leitplanken die Arbeit erleichtern. Darum geht es auch in diesem Beschluss.

Es ist meine feste Überzeugung, dass ein Staat, der die organisierte Kriminalität, die vom Ausland her operiert und gesteuert wird, nicht unerbittlich bekämpft, früher oder später selber von diesem Übel befallen wird. Gewisse Anfänge haben wir schon. Es ist von mir aus gesehen ein klassischer Bumerang.

4. Dasselbe gilt in bezug auf die internationale Korruptionsbekämpfung: Ein Staat, der hier versagt, ist selbst von der Korruption unterwandert. Gerade die in der Vergangenheit jährlich zu Hunderten an die Schweiz und insbesondere an den Kanton Tessin, Herr Marty, gerichteten Rechtshilfegesuche aus Italien in riesigen Korruptionsaffären müssen uns doch aufrütteln! Wenn es offenbar unseren Finanzinstituten nicht gelingt, Verbrechensgelder von unserem Land fernzuhalten – es gelingt auch ausländischen Banken nicht, sich gegen das aus Straftaten erworbene Geld zu impfen –, so wollen wir doch wenigstens mit modernen Rechtshilfeinstrumenten die Aufklärung begangener Straftaten fördern! Sich anders verhalten heisst, aus kurzfristigen Partikularinteressen dem gesamten Finanzplatz Schweiz schweren Schaden und oftmals – das hat die Vergangenheit gezeigt – auch Verluste zuzufügen. Deshalb teilt auch die Schweizerische Bankiervereinigung die Bedenken des Tessins, auch der Banken des Tessins, nicht.

Zum anderen würden wir einen bedenklichen Solidaritätsmangel im weltweiten Kampf gegen das Verbrechen ma-

nifestieren, der dem Ansehen unseres Landes schwer schaden würde. Es ist kaum vorstellbar, was wir für Signale aussenden würden, wenn wir diesem Vertrag heute, hier und jetzt nicht zustimmen würden: Wir würden nicht nur der ganzen Bekämpfung des organisierten Verbrechens, sondern auch der Asyldiskussion einen Bärendienst erweisen, denn eine Ablehnung des Rechtshilfeszusatzvertrages hätte die katastrophale Folge, dass der Polizeikooperationsvertrag und insbesondere das Rückübernahmeabkommen betreffend die illegalen Einreisen – für das wir jetzt jahrelang gekämpft haben – nicht zustande kommen würden.

Dieser Argumentation kann ich nicht folgen und nicht zustimmen. Deshalb bitte ich Sie, dem Beschluss des Nationalrates zu folgen und dem Bundesbeschluss über verschiedene Abkommen betreffend die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien zuzustimmen.

Schmid Carlo (C, AI): Die fünf Abkommen, die uns im Rahmen des Entwurfes B vorliegen, habe ich mit grosser Mühe studiert und auch etwas Mühe damit bekundet, mich einigermaßen positiv dazu zu stellen. Ich werde ihnen jedoch zustimmen.

Das Problem ist, dass man diese fünf Abkommen als Paket zu betrachten hat. Kollege Marty hat vor allem auf den Rechtshilfevertrag mit Italien hingewiesen und dort Schwachstellen namhaft gemacht. Herr Büttiker hat eher auf die Rückübernahmeabkommen hingewiesen. Wir stellen fest, dass wir natürlich in einem Handel drin sind. In der heutigen vernetzten Welt haben wir etwas zu geben, wenn wir etwas wollen. Wir wollen polizeiliche Kooperation, um die Schlepperorganisationen besser an die Kandare nehmen und die illegale Immigration etwas eindämmen zu können; dafür müssen wir etwas geben. So weit, so gut.

Ich meine einfach, dass man bei diesem Handel zwei Dinge zu beachten hat:

1. Wir dürfen unsererseits nichts konzedieren, was unseren grundlegenden Rechtsvorstellungen widerspricht.

2. Wir müssen schauen, dass wir unsere Trümpfe ebenfalls ins Spiel bringen können.

Wo gehandelt wird, muss Druck aufgesetzt werden können. Die alten Römer haben gesagt: «In commercio circumvenire licet.» Man darf also mit den Italienern auch etwas levantinish handeln.

In diesen beiden Punkten sind einige Überlegungen anzustellen: Zunächst ist zu fragen, ob wir mit unseren Rechtshilfeabkommen Positionen aufgeben, die wir sonst nicht aufgeben würden. Herr Bundesrat Koller hat uns im Rahmen der Kommission etwas beruhigt und nachgewiesen, dass unsere Bedenken in vielen Punkten gegenstandslos sind; in anderen Punkten konnte er das nicht.

Der Kommission sind am 16. April 1999 Unterlagen des Bundesamtes für Polizeiwesen zugestellt worden, in welchen noch offene Frage beantwortet sind. Ich hätte gerne, wenn Herr Bundesrat Koller hier in diesem Saal zu diesen Punkten noch Stellung nehmen und bestätigen könnte, ob die Antworten des Bundesamtes auch diejenigen des Bundesrates sind. Das ist das eine.

Das andere sind unsere Trümpfe. Wir müssen schon auch etwas Powerplay machen, und ich danke dem Bundesrat, dass er das hier auch getan hat; er hat sich in dieses Spiel hineinbegeben und Leistung auf Gegenleistung gesetzt.

Zwei Dinge scheinen mir noch von Bedeutung zu sein.

1. Gerade was Italien betrifft – da unterstütze ich Kollege Marty –, ist die Strafloserklärung des Schlepperwesens aus Italien in ein Drittland, bei gleichzeitiger höchster Strafbarkeit des Schlepperwesens aus einem Drittland nach Italien, in höchstem Masse unanständig und völkerrechtlich bedenklich. Eine solche Haltung bezeichnen wir im Appenzellischen als «vöörtele». Sie besteht darin, durch alle Böden hindurch den eigenen Vorteil zu verfolgen, indem man das gleiche Verhalten mit Strafe belegt, wenn es für einen nachteilig ist, es aber nicht zu verfolgen, wenn es einem nützt und dem anderen zum Schaden gereicht. Das ist völkerrechtlich und nachbarlich verwerflich und unanständig! Hier – so meine ich – dürfte der Bundesrat so weit gehen und die Inkraftset-

zung dieses Abkommens verschieben, bis die Italiener wieder zur Vernunft gefunden haben und das Schlepperwesen auch von Italien in die Schweiz mindestens als ebenso strafwürdig erklären, wie der Gegenzug bei ihnen strafbar ist.

2. Ganz ohne Trümpfe sind wir auch sonst nicht. Wenn die Umsetzung dieses Abkommens einmal läuft und es in die Tat umgesetzt wird, werden wir das sehr genau verfolgen. Man kann ein Abkommen auch wieder einmal kündigen. Es ist zwar völkerrechtlich ein Affront, aber wenn wir nicht zufrieden sind, sollte der Bundesrat diese Option sehr stark ins Auge fassen, nämlich zu sagen: Wir sind zwar gute Nachbarn, lassen uns aber nicht an der Nase herumführen. Wenn das Verhalten der Italiener im Bereiche des Flüchtlingswesens nicht kooperativ ist, sollten wir solche Massnahmen in Betracht ziehen.

Eine letzte Bemerkung: Ich hätte sehr gerne, wenn der Bundesrat – Herr Bundesrat Koller ist in dieser Frage natürlich nicht betroffen – wieder die innere Freiheit gewänne, gegenüber den EU-Staaten mit der gleichen Härte aufzutreten, wie sie es uns gegenüber tun. Ich habe folgenden Eindruck: Weil der Bundesrat nach Brüssel in die EU will, hat er Angst, alle seine Trümpfe auszuspielen. Er will in Brüssel kein schlechtes Image haben; er will z. B. auch die Frage des Transitverkehrs nicht immer wieder als Trumpf ausspielen, denn er will ja nach Brüssel. Damit geben wir Positionen preis, damit verkaufen wir uns zu billig! Ich bin der Auffassung, dass hier ein Mehreres an Härte gegenüber der EU durchaus am Platze wäre.

Unter der Voraussetzung, dass der Bundesrat die Rechtsfragen noch klärt, kann ich mich mit diesen Verträgen einverstanden erklären – in der Hoffnung, dass die wohlverstandenen Interessen der Schweiz auch in Zukunft sorgfältig beachtet werden.

Koller Arnold, Bundesrat: Wir müssen diese Verträge im Zusammenhang mit dem sehen, was auf dem Gebiet der justitiellen und inneren Zusammenarbeit heute in der Europäischen Union vor sich geht. Ob wir das wollen oder nicht: Wir sind ein Land inmitten der Länder der EU – der Mitgliedstaaten des Abkommens von Schengen und jetzt dann bald des Vertrages von Amsterdam. Die EU-Staaten haben in den vergangenen Jahren ihre Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres laufend verstärkt und rechtlich ausgebaut. Dieser Prozess geht – weil es ja um letzte Prärogativen der staatlichen Souveränität auch in den EU-Staaten geht – langsam, aber ständig und mit zunehmender Intensität weiter.

Zu erwähnen sind insbesondere das Schengener Abkommen von 1985, das Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990, die Dubliner Konvention von 1990, der Maastichter Vertrag von 1992, wo erstmals der dritte Pfeiler der EU – Justiz und Inneres – als Pfeiler der Sicherheit aufgebaut worden ist, das Europol-Übereinkommen von 1995 und der jetzt wie angekündigt auf den 1. Mai dieses Jahres in Kraft zu setzende Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997.

Das Ziel der EU ist neuerdings nicht nur, einen gut funktionierenden Binnenmarkt herzustellen, sondern die EU-Mitgliedstaaten sind gemäss Amsterdamer Vertrag auch daran, «einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» unter sich zu schaffen. Um nun zu verhindern, dass die Schweiz inmitten der EU eine Insel der Unsicherheit wird, hat der Bundesrat ein Vorgehen in zwei Phasen beschlossen: In einer ersten Phase wollen wir die Zusammenarbeit mit unseren Nachbarstaaten durch bilaterale Verträge verstärken. In einem weiteren Schritt soll dann die Kooperation – ursprünglich hat man die Kooperation mit Schengen angestrebt; das ist jetzt offensichtlich überholt – mit Amsterdam und damit mit der ganzen EU angestrebt werden.

Die verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten, also diese bilaterale Phase, umfasst drei Pakete:

1. den Abschluss von bilateralen Abkommen über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit;
2. den Abschluss von Rückübernahmeabkommen;
3. den Abschluss von Zusatzverträgen zum Europäischen Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen und zur Erleichterung seiner Anwendung.

Heute können wir Ihnen ein Paket von fünf Abkommen mit Frankreich und Italien zur Genehmigung unterbreiten. Wir haben diese Abkommen übrigens in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, die auch in den Verhandlungsdelegationen vertreten waren, erarbeitet. Ich betrachte diese Abkommen als einen wirklich wichtigen Schritt in Richtung auf die unbedingt nötige Zusammenarbeit der Schweiz mit diesen Staaten auf dem Gebiete von Justiz und Innerem, um die drohende Isolierung der Schweiz auf diesem Gebiet möglichst zu vermeiden.

Die Abkommen mit Frankreich und Italien über die polizeiliche Zusammenarbeit regeln insbesondere – ich gebe Ihnen nur einige Stichworte – die direkte Kooperation zwischen Polizei und Zoll vor Ort, die gegenseitige Hilfeleistung bei der Aufklärung strafbarer Handlungen, die Verpflichtung zur spontanen Polizeizusammenarbeit, die Zusammenarbeit im technischen Bereich – beispielsweise auf dem Gebiet der Telekommunikation –, den Einsatz gemischter Equipen im Grenzgebiet, den Austausch von Personen- und Sachfahrungsdaten, den Datenschutz sowie vor allem mit Frankreich die Einrichtung gemeinsamer Kooperationszentren in Grenznähe. Es ist geplant, auf dem Flughafen Cointrin ein gemeinsames polizeiliches Kompetenzzentrum von Frankreich und der Schweiz als erstes Pilotprojekt zu realisieren.

Im Nationalrat sind vor allem Bedenken bezüglich der Frage der grenzüberschreitenden Observation und Nacheile geäussert worden, wie wir sie im Vertrag mit Frankreich vorsehen. Aber erstens ist eine staatsvertragliche Regelung der grenzüberschreitenden Nacheile nicht nur im Falle einer Abschaffung der Grenzkontrollen – wie das unter dem Schengener Abkommen bereits heute der Fall ist – sinnvoll und nötig, denn leider, wir wissen es alle, sind unsere Grenzen nicht so hermetisch abgeschlossen, dass jede Verfolgung eines Straftäters über die Landesgrenze hinaus automatisch überflüssig würde. Es wäre zweitens wohl auch nicht sehr vernünftig und rechtsstaatlich bedenklich, den Ordnungshütern Schranken zu setzen, welche den Verbrechern derart offensichtlich Vorteile bringen. Drittens – das hat angesichts unseres föderalistischen Systems besondere politische Bedeutung – hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren am 11. April 1997 in einer Erklärung eine staatsvertragliche Regelung «der grenzüberschreitenden Nacheile im Sinne eines geographisch und zeitlich nicht limitierten Verfolgungs- und Festhalterechtes flüchtiger Straftäter und Personen, die aus der Haft geflohen sind», ausdrücklich gefordert.

Unser bilaterales Abkommen mit Frankreich enthält im übrigen die nötigen Kautelen, um eine Verletzung der Souveränität und der rechtsstaatlichen Grundprinzipien zu vermeiden. Die Nacheile ist nämlich nur bei klar definierten Straftaten möglich. Eine Nacheile ohne vorgängige Bewilligung ist nur bei besonderer Dringlichkeit gestattet und sofern eine Benachrichtigung nicht möglich ist. Dank engerer Zusammenarbeit, vor allem dank der heutigen Telekommunikationsmittel und dank der vorgesehenen gemeinsamen Kooperationszentren, wird diese Nacheile ohne vorgängige Bewilligung sowieso die Ausnahme bleiben. Schliesslich können die zuständigen nationalen Behörden eine Nacheile jederzeit dem anderen Staat gegenüber untersagen. Diese Bedenken sind denn auch im Nationalrat mit 135 zu 9 Stimmen eindeutig ausgeräumt worden.

Nun komme ich zu den Rückübernahmeabkommen mit Italien und Frankreich: Sie sollen dazu beitragen, dem enormen Migrationsdruck auf die Schweiz entgegenzuwirken, der im vergangenen Jahr bekanntlich sprunghaft zugenommen hat. Herr Hess hat auch die Rekordzahlen genannt, die wir zurzeit wieder im internationalen Vergleich aufweisen, auch wenn wir alle wissen, dass Statistiken mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen sind. Es ist so: Die Schweiz ist in den letzten Jahren – ähnlich wie zu Beginn der neunziger Jahre – wieder zu dem Land geworden, in dem es pro Kopf der Bevölkerung am meisten Asylgesuche gibt. 1998 wurden in der Schweiz gut 41 000 Asylgesuche eingereicht, das waren 72 Prozent mehr als im Vorjahr. Das bestehende Rückübernahmeabkommen von 1965 mit Frankreich haben wir lediglich den

neuen Entwicklungen anpassen müssen. Das Rückübernahmeabkommen mit Italien schliesst demgegenüber eine schwerwiegende Lücke, und es ist uns hier nach mehr als dreissigjährigen Bemühungen nun gelungen, diese schwerwiegende Lücke zu schliessen. Italien war das einzige Nachbarland, mit dem wir kein Rückführungsabkommen hatten. Weil Italien heute nicht verpflichtet ist, Personen von der Schweiz zurückzunehmen, geben viele von einer Wegweisung bedrohte Ausländer an, über Italien in die Schweiz eingereist zu sein. Es kommt dazu, dass die Zahl der bei der illegalen Einreise im Tessin ertappten Ausländerinnen und Ausländer in den vergangenen Jahren rasant zugenommen hat und 1998 mit rund 12 000 Personen einen neuen Rekord erreichte.

Die Rückübernahmeabkommen mit Italien und Frankreich regeln im Einklang mit dem europäischen Standard erstens die Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen, zweitens die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen und drittens den Transit von Drittstaatsangehörigen, welche ausgeschafft werden müssen.

Überdies sehen die beiden Abkommen als ein Novum vor, dass der Transit einer weggewiesenen Person durch den anderen Vertragsstaat gemeinsam mit den dort zuständigen Behörden oder aber selbständig mit eigenem Begleitpersonal durchgeführt werden kann. Konkret wird die Fremdenpolizei des Kantons Tessin in Zukunft z. B. die Möglichkeit haben, eine Ausschaffung direkt über den nahegelegenen Flughafen von Mailand anstatt wie heute über Zürich-Kloten abzuwickeln.

Zwischen den Rückübernahmeabkommen mit Italien und Frankreich bestehen auch gewisse Unterschiede. Der wesentlichste liegt beim Anknüpfungspunkt, welcher die Rückübernahmeverpflichtung von Drittstaatsangehörigen begründet. Bei Italien gilt die Rückübernahmeverpflichtung nur für Personen, welche direkt über Italien illegal in die Schweiz eingereist sind. Im Abkommen mit Frankreich dagegen ist eine Rückübernahmeverpflichtung bei Personen vorgesehen, welche sich vor ihrer Einreise in die Schweiz einfach in Frankreich aufhielten.

Nochmals: Ich lege grossen Wert auf die Feststellung, dass das Rückübernahmeabkommen mit Italien migrationspolitisch sehr bedeutungsvoll ist, dass wir mit ihm in Anerkennung der völkerrechtlichen Verpflichtung ein primäres Ziel erreicht haben, nämlich die vereinfachte und rasche Rücknahme von Personen, welche bei der illegalen Einreise aus Italien aufgegriffen und zurückgeschickt werden.

Zur Änderung von Artikel 25b Anag: Weil der Bundesrat nicht ermächtigt ist, selbständig Staatsverträge abzuschliessen, welche den begleiteten Transit regeln, sind die Rückübernahmeabkommen mit Italien und Frankreich dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten. Damit nun aber in Zukunft auch die Rückübernahmeabkommen, welche den begleiteten Transit vorsehen, durch den Bundesrat im vereinfachten Verfahren abgeschlossen werden können, schlägt der Bundesrat eine entsprechende Änderung des Anag mit einem Absatz 1bis in Artikel 25b vor. Im letzten Jahr hat sich nämlich gezeigt, dass weitere EU-Staaten an solchen Abkommen über den begleiteten Transit interessiert sind, insbesondere auch zur Benutzung internationaler Flughäfen. Zurzeit laufen entsprechende Verhandlungen mit Österreich, das ein Interesse daran hat, seine Rückschaffungen aus dem Vorarlberg über Zürich-Kloten und nicht mehr über Wien abwickeln zu können. Auch unsere Kantone, welche für den Vollzug der Wegweisungen zuständig sind, fordern diese Möglichkeit mit Nachdruck.

Zum Zusatzvertrag zwischen der Schweiz und Italien zur Ergänzung des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen: Gemäss heutiger Rechtslage ist für den Rechtshilfeverkehr mit Italien ausser unserem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen des Europarates massgebend. Dieses beschränkt sich aber darauf, die wichtigsten Grundsätze festzulegen. Wir haben daher mit allen Nachbarstaaten ausser Italien bereits solche Zusatzverträge abgeschlossen, vor al-

lem mit dem klaren Ziel, die Rechtshilfe effizienter zu gestalten und auch zeitlich zu beschleunigen. Vorlage für den Zusatzvertrag mit Italien waren daher die entsprechenden Zusatzabkommen, welche die Schweiz schon im Jahre 1969 mit Deutschland, im Jahre 1972 mit Österreich und kürzlich, im Jahre 1996, auch mit Frankreich abgeschlossen hat.

Allerdings – das ist neu – haben wir inzwischen das IRSG revidiert. Daher haben wir zum ersten Mal einen Zusatzvertrag zum Rechtshilfeabkommen mit Italien aufgrund des revidierten IRSG abgeschlossen. Für mich war von allem Anfang an klar: Dieser Zusatzvertrag mit Italien muss sich im Rahmen des revidierten IRSG bewähren. Ich habe das meinem Kollegen, dem damaligen italienischen Justizminister Flick, von allem Anfang an gesagt. Das war das eindeutige Mandat, und daran haben sich meine Unterhändler auch gehalten. Ich komme nachher auf diese Frage aufgrund des Votums von Herrn Marty noch zurück.

Das IRSG hat aber natürlich einige wesentliche Neuerungen gebracht, indem beispielsweise Artikel 79a ausdrücklich die Schaffung von Zentralstellen beim Bundesamt für Polizeiwesen vorsieht. Im übrigen darf ich Herrn Marty auch daran erinnern, dass wir von der Möglichkeit einer Zentralstelle zur effizienten Bekämpfung der organisierten Kriminalität nicht das erste Mal im Falle Italiens Gebrauch machen. Zufällig erinnere ich mich sehr gut daran, weil dies in mein erstes Präsidialjahr im Nationalrat fiel: Eine derartige Zentralstelle haben wir für Rechtshilfefragen mit den USA schon seit den siebziger Jahren, und zwar aufgrund entsprechender Herausforderungen. Die organisierte Kriminalität war in den USA in den siebziger Jahren ein Riesenproblem. Heute wissen wir, dass die organisierte Kriminalität für Italien und den italienischen Rechtsstaat, wie Herr Büttiker zu Recht ausgeführt hat, eine besonders grosse Herausforderung ist.

Aber gerade bei der Frage der Zentralstelle und der Frage von Artikel XVIII des Abkommens haben wir nichts anderes getan, als von einer Möglichkeit Gebrauch zu machen, über die wir uns im Rahmen der Revision des IRSG und der Diskussion von Artikel 79a in beiden Räten einlässlich unterhalten hatten.

Bei Fällen von Abgabebetrug ist die Schweiz durch Abkommen mit Italien verpflichtet, Rechtshilfe zu leisten; ich verweise auf Artikel II Absatz 3 des Zusatzvertrages zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen. Das Rechtshilfeabkommen räumt in Artikel II Absatz 3 zwar lediglich die Möglichkeit dazu ein, bei Abgabebetrug Rechtshilfe zu leisten, weil ja grundsätzlich bei Fiskaldelikten keine Rechtshilfe geleistet wird. Wie wir der Kommission aber im einzelnen dargelegt haben, hat das Bundesgericht längst festgehalten, dass bei Abgabebetrug eben auch eine Pflicht zur Leistung von Rechtshilfe besteht.

Der Spezialitätenvorbehalt wird im übrigen im Abkommen jetzt klar geregelt. Das ist, wie auch Herr Hess gesagt hat, gegenüber dem Formular, das wir bis jetzt gebraucht haben, zweifellos ein Fortschritt, denn dieser Spezialitätenvorbehalt gegenüber Italien ist nun durch Artikel IV auch völkerrechtlich ausdrücklich abgesichert.

Am Grundsatz der Spezialität, der mit Italien in der Vergangenheit in einigen Fällen zu Missverständnissen geführt hat, wird überhaupt nichts geändert. Dass wir gewillt sind, dieses Abkommen auch strikte anzuwenden, haben ja gerade einige Fälle in der Vergangenheit gezeigt, in denen in Rom tatsächlich eine Verletzung des Spezialitätenprinzips erfolgt ist und Frau Del Ponte sofort alle Rechtshilfeverfahren mit Italien suspendiert hat. Die Italiener haben diese Sprache sehr wohl verstanden.

Zusammenfassend kann ich sagen, dass sich auch dieses Zusatzabkommen mit Italien im Rahmen des revidierten IRSG bewegt.

Damit komme ich auf die Vorwürfe von Herrn Marty zu sprechen. Herr Marty hat gesagt, wir hätten keine Vernehmlassung durchgeführt. Wir haben das bei Zusatzverträgen zum bestehenden Rechtshilfeübereinkommen nie gemacht. Wir hätten das tun müssen, wenn wir im Rahmen dieses Vertrages über das revidierte IRSG hinausgegangen wären. Aber Herr Marty konnte weder heute noch in der Kommission

nachweisen, dass wir über diesen klaren Mandatsrahmen hinausgegangen sind.

Im übrigen hat er gesagt, es sei schon im Erstrat, im Nationalrat, nicht seriös gearbeitet worden. Ich muss auch diesen Vorwurf mit aller Entschiedenheit – auch zugunsten des Erstrates – zurückweisen. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat am 26. Januar 1999 die Eintretensdebatte durchgeführt, bei der ich persönlich anwesend gewesen bin. Sie hat dann in der Folge Gutachten verlangt – ich komme darauf zurück –, um gewisse heikle Fragen abzuklären. Wir haben den Vertrag in der Zwischenzeit auch mit der Schweizerischen Bankiervereinigung – sie hatte ursprünglich auch Bedenken, dass dieser Vertrag über den Rahmen des revidierten IRSG hinausgehen würde – Punkt für Punkt miteinander durchexerziert. Die Bankiervereinigung – Herr Büttiker hat das heute ja gesagt – ist auch zum Schluss gekommen, dass sich meine Unterhändler an den vorgegebenen Rahmen des revidierten Rechtshilfegesetzes gehalten haben.

Im Bereich der Fiskaldelikte liegt ein Gutachten von Herrn Professor Waldburger vor, einem bekannten Steuerspezialisten. Ich lese Ihnen die wichtigste Folgerung vor; er hält fest, «dass die Schweiz nicht verpflichtet wird, Italien eine über die schon aufgrund der schweizerischen Praxis gewährte Rechtshilfe hinausgehende Unterstützung in Fiskalsachen zu leisten». Diese Schlussfolgerung des Gutachtens von Herrn Professor Waldburger lässt an Klarheit wirklich nichts zu wünschen übrig.

Dagegen, dass aus Gründen der Konkurrenz in Italien natürlich Ängste geweckt werden, damit die Italienerinnen und Italiener ihre Gelder möglichst in Italien behalten und sie nicht auf einer Bank im Tessin deponieren, können wir selbstverständlich nichts machen. Ich möchte fast sagen: «C'est de la bonne guerre»; das können wir nicht verhindern. Hingegen hätte ich Vorwürfe entgegengenommen, wenn man mir hätte dartun können, dass wir in irgendeinem Punkt – weil uns das Rückübernahmeabkommen in der Migrationspolitik besonders wichtig wäre – einen faulen Kompromiss geschlossen hätten. Wenn wir beispielsweise hingegangen wären – was die Italiener natürlich gewünscht haben – und auch bei der Steuerhinterziehung Rechtshilfe gewährt hätten, dann hätte ich für Ihre Kritik durchaus Verständnis, Herr Marty. Aber gerade das haben wir in keiner Weise gemacht, und das ist ja auch das Resultat der Abklärungen der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates gewesen, die sorgfältig gearbeitet hat. Sie hat dann auch an ihrer zweiten Sitzung Experten angehört – u. a. auch einen Experten der Schweizerischen Bankiervereinigung und Frau Del Ponte.

Den Vorwurf, dass nicht alle heiklen Rechtsfragen sorgfältig abgeklärt worden seien, muss ich entschieden zurückweisen.

Noch ein letzter Punkt, Herr Marty: Sie haben gesagt, die Italiener seien «malins» – aber wir lassen uns nicht überlisten, Herr Marty. Ich glaube, das entschiedene Vorgehen von Frau Del Ponte in den beiden Fällen, in denen das Spezialitätenprinzip verletzt worden ist, hat ganz klar gezeigt, dass wir auch künftig gewillt sind – und zwar im Rahmen dieses wichtigen Zusatzvertrages zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Italien; ich möchte doch noch einmal betonen: es ist ein wichtiger Vertrag –, darauf sogar argwöhnisch zu achten, dass Italien den Vertrag auch *tel quel* einhalten wird. Wenn Italien diesen Vertrag nicht einhält, haben wir mit Suspendierungen, Retorsionsmassnahmen und schliesslich sogar mit der Kündigungsmöglichkeit alle Trümpfe in unserer Hand, ein vertragsgerechtes Verhalten durchzusetzen. Ich muss Ihnen aber ehrlich sagen, dass ich bisher überhaupt keinen Anlass habe, an der Vertragstreue Italiens zu zweifeln; ich glaube, das muss ich zur Ehrenrettung meiner italienischen Partner hier doch auch festhalten. Ich habe bisher überhaupt keinen Anlass, tatsächlich an der Vertragstreue Italiens zu zweifeln!

Ich habe noch zwei Fragen offen, die Herr Hess Hans aufgeworfen hat, und werde dann noch auf die Frage wegen der Schlepper eingehen. Der Grundsatz des Non-refoulement-Gebotes, Herr Hess, wird durch das Rückübernahmeabkom-

men mit Italien nicht tangiert. Wird nämlich eine Person, gestützt auf das Abkommen, den italienischen Behörden übergeben, ist Italien als Vertragsstaat der Flüchtlingskonvention verpflichtet, das Non-refoulement-Gebot zu beachten und einzuhalten. Dies bedeutet, dass im Falle der Rückübergabe einer Person an Italien gestützt auf das Rückübernahmeabkommen das Non-refoulement-Gebot hinsichtlich einer allfälligen Wegweisung derselben durch Italien in einen anderen Staat berücksichtigt wird. Das gleiche gilt natürlich auch für die Schweiz, wenn solche gefährdeten Leute von uns übernommen werden müssen. Dem Non-refoulement-Gebot ist also sowohl im Abkommen mit Frankreich als auch im Abkommen mit Italien vollständig Genüge getan.

Ich habe die Frage der Strafbarkeit der Schleppertätigkeit in Richtung Schweiz der Kommission auch schon dargelegt. Nachdem wir von jenem betrüblichen Urteil in Como Kenntnis erhalten hatten, habe ich selbstverständlich meinen italienischen Kollegen schon im letzten August auf diese schwerwiegende Lücke aufmerksam gemacht.

Schon der damalige Minister hat mir ausdrücklich versprochen, diese Lücke so rasch als möglich zu schliessen; der neue hat das gleiche Versprechen wiederholt. Herr Gerber war letzte Woche in Rom. Man hat ihm versichert, dass dieses revidierte Schleppergesetz so vorangetrieben wird, dass es vom italienischen Parlament ebenfalls in einigen Wochen verabschiedet werden kann.

Noch eine Schlussbemerkung. Herr Vizepräsident Schmid hat es gesagt: Bei internationalen Sachen muss man zupacken, wenn es eine Chance gibt. Selbstverständlich sind diese drei Abkommen rechtlich voneinander unabhängig; für uns ist es aber migrations- und asylpolitisch natürlich ganz entscheidend wichtig, dass wir jetzt nach dreissigjährigem erfolglosem Bemühen tatsächlich erstmals eine Chance haben, ein Rückübernahmeabkommen mit Italien zu realisieren. Wir hatten auf jeden Fall im Sinne, auch mit Italien einen Zusatzvertrag zum Rechtshilfeabkommen abzuschliessen. Aber es lag eben in der Natur der Sache – wenn Sie an die Aktion «Mani pulite» denken –, dass vor allem Italien am raschen Abschluss dieses Abkommens interessiert war. Aber ich habe Ihnen, so glaube ich, in allen Details dargelegt, dass wir auch bei diesem Zusatzvertrag keine faulen Kompromisse geschlossen, sondern uns streng an den Rahmen des revidierten IRSG gehalten haben. Natürlich werden wir dies auch künftig so halten. Wenn Sie diese Verträge heute genehmigen, dann werden wir die Ratifikationsurkunden selbstverständlich erst dann austauschen, wenn auch das italienische Parlament diese Verträge genehmigt hat und wenn auch diese Lücke im Ausländerrecht betreffend die Schlepper geschlossen ist. Dies ist die Voraussetzung, unter der wir dann die Ratifikationsurkunden austauschen werden.

Wie soll es nun bei der Zusammenarbeit im Bereich des Justitiellen und Inneren weitergehen? Diese bilaterale Phase hoffen wir möglichst bald abzuschliessen. Wenn alles gut geht, werde ich die entsprechenden Verträge über die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit mit Deutschland, Österreich und Liechtenstein noch nächste Woche abschliessen können. Diese werden Sie dann selbstverständlich auch zu genehmigen haben. Im übrigen setzen wir die Prioritäten so, dass wir nach erfolgreichem Abschluss der bilateralen Abkommen mit der EU das versprochene Parallelabkommen zur Dubliner Konvention möglichst rasch aushandeln können, weil dies asylpolitisch wiederum von ausserordentlicher Bedeutung ist. Und da das Europol-Abkommen eine sogenannte Drittstaatsklausel enthält, werden wir so rasch als möglich auch einen Anschluss an dieses suchen.

Schwieriger wird dann zweifellos die nächste Phase sein. Wird es der Schweiz als Nichtmitgliedstaat der EU gelingen – und wenn ja, wann –, auch einen Anschluss an das Sicherheitssystem von Amsterdam zu finden? Diesbezüglich müssen wir ein grosses Fragezeichen setzen. Mehrere EU-Staaten haben uns signalisiert, ein derartiges Rosinenpicken auf dem Gebiet der inneren Sicherheit komme für sie nicht in Frage. Wenn es uns aber gelingt, diese bilaterale Phase noch dieses Jahr abzuschliessen, dann haben wir auf jeden Fall die Nachteile unserer Nichtmitgliedschaft in der EU zu-

mindest auf dem Gebiet der inneren Sicherheit wesentlich gemildert.
Deshalb möchte ich Sie bitten, auf alle diese Verträge einzutreten und den beiden Vorlagen zuzustimmen.

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 Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

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, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

Dagegen

29 Stimmen
4 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.456

Parlamentarische Initiative (Rhinow)

Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes

Initiative parlementaire (Rhinow)

Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération

Zweite Phase – Deuxième étape

Siehe Jahrgang 1997, Seite 565 – Voir année 1997, page 565

Bericht, Gesetz- und Reglementsentwurf der SPK-SR vom 15. Februar 1999 (BBl 1999 2761)
Rapport, projets de loi et de règlement de la CIP-CE du 15 février 1999 (FF 1999 2527)

Stellungnahme des Bundesrates vom 31. März 1999 (wird im BBl veröffentlicht)
Avis du Conseil fédéral du 31 mars 1999 (sera publié dans la FF)

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Am 26. November 1996 hat unser Ratspräsident, Kollege René Rhinow, eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht, die zwecks Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes eine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes anvisiert. Am 12. Juni 1997 hat der Ständerat dieser Initiative einstimmig Folge gegeben. Daraufhin hat Ihre SPK an vier Sitzungen einen Vorentwurf für die notwendigen Gesetzesänderungen erarbeitet. Diesen Entwurf hat sie den Kantonen, den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie dem Schweizerischen Städteverband und dem Schweizerischen Gemeindeverband zur Stellungnahme unterbreitet. An einer fünften Sitzung hat sie sich mit den eingegangenen Anregungen auseinandergesetzt und unterbreitet Ihnen heute nun die definitive Vorlage. Diese umfasst drei neue Bestimmungen im Geschäftsverkehrsgesetz sowie eine Änderung im Geschäftsreglement des Ständerates.

Immer wieder, wir wissen es, wird die mangelnde Vollzugstauglichkeit der Massnahmen des Bundes beanstandet. Diese Kritik richtet sich sowohl an den Bundesrat als auch an das Parlament, welches zum Teil in eigener Regie Recht setzt oder Vorlagen des Bundesrates massgeblich umgestaltet. Die Kritik kommt nicht zuletzt aus den Kantonen. Diese sind die wichtigsten Vollzugsträger der Bundespolitik und fühlen sich diesbezüglich zu wenig ernst genommen.

Auch die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates hat sich mit der Frage der Vollzugstauglichkeit der Bundespolitik beschäftigt und hat dazu am 10. November 1997 einen Bericht vorgelegt. Darin empfiehlt sie dem Bundesrat, Fragen des Vollzugs und der Vollziehbarkeit seiner Massnahmen von Anfang an sorgfältig abzuklären und bei der Erarbeitung von Vorlagen ein Konzept mit Grundlagen für den Vollzug zu entwickeln.

In seiner Stellungnahme vom 27. April 1998 zu diesem Bericht der GPK erklärt sich der Bundesrat bereit, der Vollzugstauglichkeit erhöhtes Gewicht beizumessen. Allerdings weist er darauf hin, dass ein wirksamer Vollzug nicht in allen Fällen alleine mit dem Einbezug der Kantone gewährleistet werden kann, sondern dass dieser in bestimmten Fällen insbesondere auch von der Beteiligung der Städte und Gemeinden abhängt.

Die SPK hat die Anliegen der parlamentarischen Initiative Rhinow und der GPK-SR auf folgende Weise aufgenommen: 1. Artikel 43 des Geschäftsverkehrsgesetzes, welcher einen Katalog von Anforderungen an die bundesrätlichen Botschaften enthält, soll mit einem neuen Absatz 2bis ergänzt werden.

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	II
Volume	
Volume	
Session	Aprilsession
Session	Session d'avril
Sessione	Sessione di aprile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	98.074
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.04.1999 - 09:30
Date	
Data	
Seite	298-305
Page	
Pagina	
Ref. No	20 045 855