

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 27. November 2014

Jeudi, 27 novembre 2014

08.15 h

14.9001

Mitteilungen des Präsidenten Communications du président

Le président (Hêche Claude, président): Je vous souhaite le bonjour à notre séance de ce jour.

Permettez-moi, au nom de la République et Canton du Jura, de remercier toutes celles et tous ceux qui ont participé à la réception qui a eu lieu hier en mon honneur. Cela a été très apprécié, je vous en remercie.

Bieri Peter (CE, ZG): Als Amtsältester in diesem Saal darf ich Ihnen, Herr Präsident, ganz herzlich für den wunderbaren Empfang danken, den Sie und die Regierung Ihres Kantons uns gestern ermöglicht haben. Wir haben diesen Tag ausserordentlich genossen, und wir haben es geschätzt, dass wir bei Ihnen einen so herzlichen und warmen Empfang erfahren durften. Wir haben gespürt, wie sehr Sie in Ihrem Kanton und in der Gemeinde, in der Sie wohnen, eingebunden sind. Wir tragen eine wunderbare Erinnerung in den heutigen Tag und in diese Session hinein. Ganz herzlichen Dank für den gestrigen Tag! (*Beifall*)

Le président (Hêche Claude, président): Merci beaucoup, Monsieur Bieri. J'apprécie vos propos et transmets vos remerciements aux autorités jurassiennes et surtout à la population du canton du Jura.

14.076

Al Kaida und «Islamischer Staat». Verbot der Gruppierungen sowie jeweils verwandter Organisationen Al-Qaida et «Etat islamique». Interdiction des groupes ainsi que de leurs organisations apparentées

Erstrat – Premier Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 27.11.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 08.12.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence)

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Sowohl Al Kaida und mit ihr verwandte Gruppierungen als auch die Organisation «Islamischer Staat» und mit ihr verwandte Gruppierungen sind heute in der Schweiz verboten. Die Gruppierung Al Kaida und die mit ihr verwandten Gruppierungen wurden im November 2001 mit einer Verordnung des Bundesrates verboten. Diese Verordnung wurde nach dreimaliger Verlängerung in den Jahren 2003, 2005 und 2008 per 1. Januar 2012 in eine auf drei Jahre befristete Parlamentsverordnung überführt. Das heutige Verbot von Al Kaida stützt sich also auf diese Verordnung der Bundesversammlung und hat bis zum 31. Dezember 2014 Gültigkeit. Das Verbot der Gruppierung

«Islamischer Staat» stützt sich auf die Verordnung des Bundesrates vom 8. Oktober dieses Jahres und hat bis zum 8. April 2015 Gültigkeit.

Noch im Sommer 2014 ging der Bundesrat davon aus, dass das Verbot von Al Kaida Ende 2014 auslaufen könne und eine Verlängerung nicht notwendig sei, da ihre terroristischen Aktivitäten gegen westliche Ziele zurückgegangen seien. In der Zwischenzeit hat sich die Lage aber massiv verschärft, indem die Gruppierung «Islamischer Staat» zu einer neuen massiven Bedrohung der internationalen Sicherheitsinteressen geführt hat und damit in Konkurrenz zu Al Kaida steht. Es besteht damit ein neues bedeutendes Risiko, dass die beiden Gruppierungen im Kampf um die Vorherrschaft über die dschihadistischen Bewegungen weltweit terroristische Anschläge verüben, um ihre Stärke und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Entsprechende Drohungen der Gruppierung «Islamischer Staat» liegen vor. Das führte deshalb zum Verbot dieser Gruppierung durch den Bundesrat vom 8. Oktober 2014.

Die Aktivitäten beider Gruppierungen – gemäss Uno-Verständnis handelt es sich übrigens um zwei eigenständige Organisationen – stellen damit eine Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz und der Staatengemeinschaft dar. Es ist deshalb wichtig, dass sämtliche Aktivitäten dieser Gruppierungen in der Schweiz und im Ausland weiterhin unter Strafe gestellt bleiben, ebenso wie alle Handlungen, die darauf abzielen, diese materiell oder personell zu unterstützen, dies mit Propagandaaktionen, Geldsammelungen oder der Rekrutierung neuer Mitglieder.

In Berücksichtigung dieser jüngsten Entwicklung der Bedrohungslage kommt der Bundesrat zur Beurteilung, dass das Verbot sowohl von Al Kaida wie auch der Gruppierung «Islamischer Staat» und der verwandten Organisationen über das Jahr 2014 hinaus aufrechterhalten werden muss.

Die bestehende Verordnung zum Verbot von Al Kaida kann nicht mehr verlängert werden. Es ist deshalb notwendig, dass die Bundesversammlung noch in der Wintersession 2014 ein dringliches Bundesgesetz verabschiedet, um zu verhindern, dass diese Gruppierungen in der Schweiz als legal betrachtet werden. Das Verbot der Gruppierung «Islamischer Staat» müsste spätestens am 9. April 2015 in eine auf drei Jahre befristete Parlamentsverordnung übergeführt werden. Der Bundesrat hat die vorliegende Botschaft am 12. November 2014 verabschiedet. Die Vorlage ist inhaltlich weitgehend identisch mit den bisherigen Verordnungen.

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 25. November die Vorlage beraten. Sie ist sich der sicherheitspolitischen Gefahr, die von diesen Organisationen ausgeht, bewusst und teilt die Einschätzung des Bundesrates. Es ist die oberste Aufgabe des Staats, alle denkbaren Vorkehrungen zur Gewährleistung der Sicherheit in unserem Land zu treffen. Dazu gehört auch die sorgfältige Abwägung, wenn es um die Aufnahme einer Organisation in eine Liste geht, in welcher die staatsgefährdenden Organisationen aufgeführt werden.

Artikel 184 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung sehen vor, dass der Bundesrat in besonderen Ausnahmefällen auch befristete Verordnungen und Verfügungen erlassen kann, wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat – wie bereits erwähnt – im Fall der Organisation Al Kaida Gebrauch gemacht. Artikel 185 Absatz 2 gibt dem Bundesrat zudem im heutigen Zeitpunkt die Rechtsgrundlage, die möglichen Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit zu treffen. Zu solchen Massnahmen gehört die Ihnen nun vorliegende Botschaft.

In diesem Zusammenhang verweise ich noch auf die in der letzten Session zu diesem Thema eingereichte Interpellation Eder 14.3794. Ausserdem mache ich noch darauf aufmerksam, dass die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates im Rahmen der Beratung des neuen Nachrichtendienstgesetzes eine Bestimmung aufgenommen hat, die künftig als neue Rechtsgrundlage für ein Verbot von Organisationen dienen kann. Der Nationalrat wird dieses Gesetz am 9. Dezember behandeln. Auf die Anwendung des

erwähnten Notstandsartikels in der Bundesverfassung kann nach Inkrafttreten des neuen Nachrichtendienstgesetzes verzichtet werden.

Namens der Sicherheitspolitischen Kommission unseres Rates, die dieser Vorlage einstimmig zugestimmt hat, bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschluss der Kommission zuzustimmen.

Minder Thomas (V, SH): Ich unterstütze diese Vorlage bedingungslos, erlaube mir aber ein paar Bemerkungen.

Wir haben es gehört: Der Bundesrat hat bereits 2001 via Verordnung ein Verbot der Gruppierung Al Kaida und verwandter Organisationen erlassen. Dazu gehört für mich auch die Organisation «Islamischer Staat» als Abspaltung der Al Kaida – dies seit Mitte 2013. Diese Verordnung wurde bereits dreimal verlängert und schlussendlich in eine Parlamentsverordnung überführt. Diese läuft nun per Ende Jahr aus. Im August sah der Bundesrat noch keinen Handlungsbedarf und sah somit dem Auslaufen des Al-Kaida-Verbots gelassen entgegen, aber nur gerade zwei Monate später verbot er die Organisation «Islamischer Staat». Nun soll flugs via Schnellübung eine neue Verordnung in ein Gesetz überführt werden.

Es besteht kaum ein Zweifel, dass die sicherheitspolitische Lage in Bezug auf diese Organisationen falsch eingeschätzt wurde. Der «Islamische Staat» ist seit 2003 eine dschihadistisch-salafistische Terrororganisation in Irak und in Syrien. Da die Kämpfe in Syrien nun schon lange andauern, habe ich extrem Mühe, diese falsche Lageeinschätzung nachzuvollziehen. Mir kommt es so vor, dass erst die öffentlich gemachten Enthauptungsvideos den Nachrichtendienst geweckt haben.

Diese Vorlage zeigt jedoch exemplarisch, dass befristete Verordnungen und Gesetze besser überwacht und besser neu beurteilt werden müssen, sei es auf Stufe Bundesrat oder auf Stufe Parlament. Ich denke da auch an andere sicherheitspolitische Gesetze und Verordnungen wie zu Swisscoy oder zur Bewachung der Schweizer Botschaft in Tripolis, welche ebenfalls befristet sind. Ich erlaube mir in diesem Zusammenhang eine Klammerbemerkung: Auch was die Bewachung der Botschaft in Tripolis anbetrifft, hat man die Gefahr schlussendlich falsch eingeschätzt und musste die Leute in einer Schnellaktion evakuieren.

Meine grundsätzliche Auffassung ist, dass befristete Anordnungen und das Überwachen ebendieser in die Kompetenz des Bundesrates und nicht in jene des Parlamentes gehören. Es ist klar eine Aufgabe der Exekutive. Aber selbstkritisch darf man natürlich anfügen, dass ab und zu auch ein SiK-Mitglied nachfragen dürfte oder sollte.

Nun zum Inhaltlichen: Was mich bei dieser Vorlage beschäftigt, ist die Tatsache, dass ich trotz des langjährigen Verbots via Verordnung, sich an diesen Organisationen in irgendeiner Art zu beteiligen, noch nie von einer Verurteilung gehört oder gelesen habe, und dies, obwohl die Bundesanwaltschaft gegenwärtig etwa zwei Dutzend Verfahren im Bereich des radikalen Dschihadismus führt. Ich meinte sogar, dass hier der Tatbestand nach Artikel 94 des Militärstrafgesetzes greifen und solche Söldnerdienste auffangen müsste. «Der Schweizer, der ohne Erlaubnis des Bundesrates in fremden Militärdienst eintritt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft», so steht es in Artikel 94 Absatz 1 des Militärstrafgesetzes.

Herr Bundesrat, hat es solche Verurteilungen in Sachen Dschihadismus wirklich noch nie gegeben? Ich meine, solche Verurteilungen zu sprechen und diese aktiv zu kommunizieren wäre das Wirksamste überhaupt, um junge Schweizer von einer Andienung an den «Islamischen Staat» abzuhalten. Wir konnten lesen, dass 56 Personen aus der Schweiz sich dem Dschihad angeboten haben oder zumindest in diese Region gereist sind. Wir konnten im deutschen Fernsehen einen Bericht verfolgen, der zeigte, wie ein Schweizer Unteroffizier in Syrien eine Kampftruppe leitet. Es wird weiter im «Blick» grossartig von einem retour gereisten Schweizer Bürger berichtet, welcher in die Fänge der Organisation «Islamischer Staat» geraten ist. Islamische Organi-

sationen versuchen für mehrere Tausend Franken Entschädigung, junge Burschen zum Dschihad zu überreden. Wie stellen wir sicher, dass dieser Unteroffizier – man kennt sogar seinen Namen, die Weltpresse hat darüber berichtet – verurteilt wird, falls er zurückreist?

Vielleicht haben Sie gestern den Beitrag im welschen Fernsehen zur Organisation «Islamischer Staat» in Frankreich gesehen. Da werden 15- bis 21-jährige, oftmals fragile Jugendliche, auch Mädchen, rekrutiert. Diese Entwicklung ist beängstigend. Es ist ein total neues Phänomen in unserem Land und in Europa. Herr Bundesrat, diese hybride Bedrohung durch den Dschihadismus beschäftigt die Schweizer Bevölkerung. Sie ist ernst zu nehmen, aber allein mit neuen Verordnungen und Gesetzen nicht gelöst. Was es braucht, ist ein rigoroses Durchgreifen, Anklagen, Verurteilen von Rekrutierern und von Rückkehrern.

Die einzigen drei Personen, welche mir persönlich bekannt sind und die verhaftet wurden, waren aus Beringen im Kanton Schaffhausen. Der entscheidende Hinweis kam anscheinend nicht von unserem, sondern vom amerikanischen Geheimdienst, Sie haben in der Weltpresse darüber gelesen. Ich habe daraufhin den Schaffhauser Polizeikommandanten getroffen. Er begreift nicht, dass er als oberster Sicherheitsverantwortlicher für den Kanton zwar die Verhaftung im Auftrag der Bundesanwaltschaft ausführen musste, aber nicht über die Gegebenheiten informiert wurde, über das, was in seinem Kanton abläuft. Da ist Handlungsbedarf gegeben.

Eine Bemerkung erlaube ich mir in diesem Zusammenhang, da diese drei Personen wie gesagt im Kanton Schaffhausen festgenommen wurden: Diese Personen sind über das Asylwesen in die Schweiz gelangt. Wir müssen uns bei der Aufnahme von Flüchtlingen – gerade aus Syrien und Irak – einfach bewusst sein, dass auch solche Charaktere darunter sein können. Ich hoffe fest, dass die Verantwortlichen des BFM und des VBS die notwendigen Vorkehrungen getroffen haben.

Ob den zurückkommenden oder den auf dem Radar des Nachrichtendienstes figurierenden ausreisewilligen Schweizern der Pass abgenommen werden muss, wie einige Politiker in der Schweiz fordern – man diskutiert darüber entsprechend auch in Deutschland –, sei einmal dahingestellt. Was ich aber wirklich nicht verstehe – und daran ändert sich die Überführung dieser Verordnung auf die Gesetzesebene nichts –, ist die Tatsache, dass nach Ausländergesetz schon heute nur in die Schweiz einreisen darf, wer keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Ich weiss, dass das Fedpol jährlich um die 170 und das Bundesamt für Migration sogar an die 10 000 Einreiseverbote erlässt. Ich wiederhole es: Ich möchte gerne und endlich einmal von Verhaftungen und Verurteilungen dieser Rückkehrer hören. Die ursprüngliche Verordnung vom 23. Dezember 2011 über das Verbot der Gruppierung Al Kaida und verwandter Organisationen – so der Titel der Verordnung – deckt bereits jetzt die Organisation «Islamischer Staat» sehr wohl ab.

Ich komme zum Schluss: Für mich ist sonnenklar, dass wir hier dem Nachrichtendienst des Bundes den Rücken stärken müssen und ihm dementsprechend auch bei der gegenwärtigen Behandlung der Revision des Nachrichtendienstgesetzes mehr Mittel geben müssen.

Altherr Hans (RL, AR): Ich möchte im Anschluss an Kollege Minder das Wort ganz kurz ergreifen. Ich werde der Vorlage zustimmen, da ich ziemlich sicher bin, dass sie nicht schadet. Ich weiss aber nach der kritischen Diskussion in der SiK nicht recht, was sie nützt. Vielleicht kann Herr Bundesrat Maurer in seinem Eintretensvotum einige Fälle anführen, in denen die neue Gesetzgebung greifen würde und in denen die Behörden nicht handlungsfähig wären, wenn wir das Gesetz ablehnen würden.

Janiak Claude (S, BL): Seit November 2001 sind die Gruppierung Al Kaida und verwandte Organisationen verboten. In der Botschaft wird dargelegt, weshalb es sich rechtlich aufdrängt, für solche Verbote eine formelle Rechtsgrundlage zu schaffen, der Kommissionspräsident hat das ja auch ausge-

führt. Bei der ganzen Debatte geht etwas unter, dass die Strafbestimmung in Artikel 2 der im November 2001 erlassenen Verordnung aufgrund des darin enthaltenen Vorbehalts zu Artikel 260ter des Strafgesetzbuches mit dem Titel «Kriminelle Organisation» nie zur Anwendung gelangte. Die Bundesanwaltschaft hat alle ihre Ermittlungen gegen terroristische Gruppierungen gestützt auf diese Bestimmung und Artikel 260quinquies, «Finanzierung des Terrorismus», durchgeführt. Das Bundesgericht deckt diese Praxis beispielsweise im Entscheid 132 IV 132, Herr Minder, es ist nicht so, dass noch niemand wegen solcher Delikte verurteilt worden ist. Zuletzt, das konnten Sie auch lesen, sind vor einem Jahr zwei Brüder aus Basel aufgrund dieser Bestimmungen in Bellinzona verurteilt worden.

Gemäss der Vorlage, über die wir jetzt befinden, sollen Gegenstand konkreter Massnahmen, welche aus dem geplanten Organisationsverbot fliessen, namentlich das Verbot der öffentlichen Unterstützung der Gruppierung «Islamischer Staat» in Form von Ständen, von Geldsammlungen oder im Internet verbreiteten Propagandainhalten und deren strafrechtliche Verfolgung sein. Ich zitiere aus der Botschaft auf Seite 7: «Es ist deshalb wichtig, dass sämtliche Aktivitäten dieser Gruppierungen in der Schweiz und im Ausland weiterhin unter Strafe gestellt bleiben, ebenso wie alle Handlungen, die darauf abzielen, diese materiell oder personell zu unterstützen, wie Propagandaaktionen, Geldsammlungen oder das Rekrutieren neuer Mitglieder.»

Materiell handelt es sich hier um Tätigkeitsverbote. Den Unterschied zwischen Tätigkeitsverboten und Organisationsverboten sollte man immer machen. Die strafrechtlichen Instrumente bestehen, wie ich dargelegt habe, bereits. Darüber hinaus besteht mit Artikel 9 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) auf Gesetzesebene eine Möglichkeit, bei gegebener Gefährdung der Sicherheit der Schweiz solche Tätigkeiten auch verwaltungsrechtlich zu verbieten. Ein Verstoß gegen ein solches Verbot würde nach Artikel 292 StGB bestraft.

In der ganzen Debatte ist nie dargelegt worden, dass die Gefährdung für die Schweiz – und davon rede ich jetzt – aktuell dermassen akut wäre, dass sich ein Verbot nach Artikel 9 BWIS nicht eignen würde, weil es in einem rechtsstaatlich abgesicherten Verfahren zu erlassen wäre. Die GPDel wird über die Gefährdungslage laufend informiert. Wirklich Grundsätzliches hat sich in der Schweiz trotz allem nicht verändert.

Warum sage ich das alles? Zum einen sage ich es, um darzutun, dass wir bereits über diverse und meines Erachtens auch ausreichende Instrumente verfügen, um gegen kriminelle und staatsgefährdende Organisationen vorzugehen. Zum andern sage ich es im Hinblick darauf, dass die SiK-NR und wohl auch der Nationalrat, entgegen der ursprünglichen Absicht des Bundesrates, noch in dieser Session mit einem neuen Artikel 72a die Möglichkeit von Organisationsverboten in das Nachrichtendienstgesetz aufnehmen wollen. Der Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen, und es ist auch in der Botschaft zu lesen.

Ich stelle einfach fest, dass dies über den Symbolcharakter eines politischen Statements hinaus keine praktische Bedeutung hätte, weil die strafrechtlichen Instrumente bereits bestehen und weil in dreizehn Jahren nicht eine einzige Verurteilung aufgrund des Organisationsverbots erfolgt ist; Verurteilungen erfolgten vielmehr aufgrund des Strafgesetzbuches. Bis heute konnte die Schweiz gut ohne generelle Organisationsverbote leben und dem Druck anderer Länder widerstehen, in Zusammenhang mit der PKK etwa dem Druck der Türkei. Es besteht die nicht von der Hand zu weisende Gefahr, dass man solche Organisationen mit einem Verbot in den Untergrund treibt und dass man zudem Ziel möglicher Attentate wird. Der PKK oder den Tamil Tigers konnte, wenn es notwendig erschien, immer erfolgreich mit einem Tätigkeits- oder Sammlungsverbot und dergleichen begegnet werden.

Die Diskussion über den Sinn von Organisationsverboten müssen wir in diesem Rat führen, wenn das Nachrichtendienstgesetz zu uns kommt. Ich bitte jedenfalls unsere SiK,

die Diskussion darüber breit zu führen und sich sämtliche Vor- und Nachteile aufzeigen zu lassen. Hier scheint es mir viel wichtiger, dass der Nachrichtendienst und die Strafverfolgungsbehörden – das Büpf lässt grüssen – über wirksame Mittel verfügen, um Gefahren zu erkennen und zu bekämpfen. Selbstverständlich müssen diese Mittel rechtsstaatlich sein und durch wirksame Kontrollmechanismen abgesichert, das ist sehr wichtig für die Glaubwürdigkeit des Nachrichtendienstes. Die GPDel hat im Hinblick auf den Nachrichtendienst entsprechende Anträge gestellt. Wir haben ja beim Büpf gesehen, wie schwierig die Debatte mit den ganzen Abhörmöglichkeiten usw. ist. Die Mittel müssen also rechtsstaatlich abgesichert sein; zentral sind auch wirksame Kontrollmechanismen.

Ich bin gespannt auf die Debatte über das Nachrichtendienstgesetz, aber es bleibt doch festzuhalten, dass es heute nicht so ist, dass wir keine Möglichkeiten hätten, um mit dem Strafrecht wirksam gegen solche unerwünschten Elemente vorzugehen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Am Anfang dieser Gesetzgebung steht ja die Frage: Besteht die Gefahr, dass Kreise der Al Kaida oder der Isis auch die Sicherheit der Schweiz bedrohen könnten? Diese Frage wurde im Zusammenhang mit dem Al-Kaida-Verbot dreimal positiv beantwortet, es besteht also eine Gefahr: Der Bundesrat hat eine Verordnung erlassen, er hat diese Verordnung verlängert, und als er sie aufgrund gesetzlicher Vorgaben nicht mehr verlängern konnte, hat er sie Ihnen unterbreitet. Das Parlament hat die Frage gleich beurteilt und eine parlamentarische Verordnung für ein Al-Kaida-Verbot erlassen, das nun Ende dieses Jahres ausläuft.

Der Bundesrat geht davon aus, dass auch die Schweiz von Aktionen dieser Organisationen betroffen sein könnte, und hat daher im Oktober ein Verbot der Organisation «Islamischer Staat» erlassen. Richtig ist, Herr Minder hat darauf hingewiesen: Anfang dieses Jahres, als zur Debatte stand, ob wir Ihnen eine Gesetzesvorlage für das Al-Kaida-Verbot unterbreiten sollten, sind wir zum Schluss gekommen, dass es nicht notwendig sei, ein Gesetz zu erlassen. Nun hat Herr Minder gesagt, der Bundesrat habe die Gefahr offenbar unterschätzt. Das ist möglich, aber die Entwicklung zeigt eben auch, dass sich diese Gefahr sehr rasch und sehr dynamisch neu entwickelt, und das trifft wohl für das ganze sicherheitspolitische Umfeld zu. Unser sicherheitspolitisches Umfeld hat sich in den letzten Jahren rasch entwickelt. Gefahren sind immer wieder dort aufgetaucht, wo man sie eigentlich nicht erwartet hat. Das prägt das Umfeld, und die Schweiz ist auch betroffen. In der Beurteilung im Bundesrat sind wir zum Schluss gekommen, dass gerade Dschihad-Reisende, Dschihad-Rückkehrer, aber auch sogenannte Schläfer – also Leute, die die Schweiz nicht verlassen, aber sich von diesem Gedankengut inspirieren lassen – eine Gefahr für die Sicherheit der Schweiz darstellen können.

Es kommt dazu, dass in den letzten Monaten ein gewisser Konkurrenzkampf zwischen der Organisation «Islamischer Staat», die eigentlich eine Abspaltung von Al Kaida ist, und Al Kaida im Gang ist. Al Kaida ist in der Weltöffentlichkeit etwas aus dem Scheinwerferlicht geraten, und das beschäftigt sie offensichtlich. Es besteht ganz offensichtlich ein gewisser Konkurrenzkampf. Die Schweiz kann sich hier nicht ganz ausnehmen, weil auch wir Dschihad-Reisende haben. Es kann Rückkehrer geben, und damit ist die Gefahr relativ gross, denn von Rückkehrern könnten sich, gerade auch durch soziale Medien, instabile Persönlichkeiten inspirieren lassen. Wir beurteilen die Gefahr also auch für die Schweiz als gegeben, wenn auch nicht in dem Ausmass, wie das für andere europäische Staaten zutreffen mag.

Herr Minder hat Frankreich als Beispiel genannt. Wir können davon ausgehen, dass die Leute in der Schweiz besser integriert sind als in Frankreich, wo, mindestens in den Grossstädten, manchmal schon fast ghettoähnliche Zustände herrschen. Wer sich also von der Schweiz aus für Dschihad-Einsätze in Kriegsgebiete begibt, hat etwas zu verlieren. Das mag für andere Länder nicht im gleichen Aus-

mass zutreffen. Deshalb können wir durchaus davon ausgehen, dass die Gefahr für die Schweiz kleiner ist, weil wir weniger solche Ausreisen verzeichnen. Aber sie kann nicht ausgeschlossen werden.

Bei der Beurteilung kommt hinzu, dass der Uno-Sicherheitsrat im September 2014 eine Resolution verabschiedet und die Mitgliedstaaten aufgefordert hat, gegen die Gefahr des Terrorismus tätig zu werden. Der Uno-Sicherheitsrat fordert zwar kein entsprechendes Verbot, aber er ruft die Uno-Mitgliedsländer auf, entsprechend tätig zu werden. Damals bei 9/11 hat die Schweiz mit dem Erlass einer Verordnung gehandelt. Der Bundesrat meint daher, es sei ein Zeichen der internationalen Solidarität, hier gleichzuziehen und eine entsprechende Gesetzesgrundlage zu schaffen.

Zusammengefasst: Wir sind davon ausgegangen, dass eine Gefahr für die Schweiz bestehen kann, dass wir Mittel dagegen brauchen und dass das vorgeschlagene Vorgehen auch ein Zeichen der internationalen Solidarität ist.

Nun zur Ist-Situation: Ich habe sie bereits kurz geschildert. Wir haben eine Verordnung des Bundesrates. Diese konnte er dreimal verlängern. Inzwischen haben sich die gesetzlichen Grundlagen verändert. Wir haben Ihnen diese Verordnung unterbreitet, und Sie haben sie als Parlamentsverordnung erlassen. Sie ist befristet und läuft Ende dieses Jahres aus. Sie haben aufgrund der gesetzlichen Grundlagen keine Möglichkeit, diese Parlamentsverordnung zu verlängern, sondern sie würde auslaufen. Der Bundesrat hat im Oktober 2014 eine Verordnung für ein Verbot der Gruppierung «Islamischer Staat» erlassen. Diese ist wiederum befristet und läuft im April 2015 ab. Der Bundesrat kann sie nicht verlängern. Also haben wir zwei auslaufende Verordnungen.

Es hat sich die Frage gestellt – wenn man die Gefahr als gegeben betrachtet –: Welches ist der beste Weg, um dieses Verbot weiterzuführen? Es hätte die Möglichkeit gegeben, ein Verbot von Al Kaida und der Gruppierung «Islamischer Staat» in eine neue Verordnung zu packen und Ihnen statt eines Gesetzes eine Verordnung zu unterbreiten. Dies wurde aus juristischen Gründen abgelehnt, insbesondere auch vom Bundesamt für Justiz. Denn es wäre, würde man es auf Deutsch sagen wollen, ein Murks, etwas zusammenzufügen, das schon ausläuft. Wir sind deshalb zum Schluss gelangt, Ihnen ein Bundesgesetz zu unterbreiten, das auf den 1. Januar 2015 in Kraft treten soll und das auf vier Jahre befristet ist. Das ist der Grundsatz. Wir sind der Meinung, dass ein Gesetz, wie wir es vorschlagen, die rechtlich beste Basis ist, wenn man ein Verbot erlassen will. Alles andere müsste man irgendwie zusammenschustern, und das wäre nicht wirklich korrekt.

Nun muss man aber auch eines sehen – Sie haben auch darauf hingewiesen –: Dieses Verbot ist nicht die Lösung aller Probleme. Wir haben hier ein Phänomen, das in der Rechtsprechung eigentlich noch keinen Niederschlag gefunden hat. Es ist tatsächlich so, dass aufgrund des Al-Kaida-Verbots noch keine Strafen ausgesprochen wurden. Es wurden aber auch noch keine aufgrund eines Tätigkeitsverbots ausgesprochen. Wir schliessen hier eigentlich eine Lücke. Man mag das Schliessen dieser Lücke durchaus als präventiv betrachten. Wir haben aber natürlich auch das Strafgesetzbuch, das heute die Grundlage für die Ahndung von Straftaten bildet. Wir haben das Militärstrafgesetz für Militärdienste im Ausland, sofern es Schweizer Bürger betrifft. Hier besteht eine Lücke für Leute, die in der Schweiz wohnen, aber nicht Schweizer Bürger sind und sich in fremde Dienste begeben. Diese Lücke müsste auch geschlossen werden.

Wir kennen das Instrument des Einreiseverbots, und wir beantragen Ihnen beim Nachrichtendienstgesetz zusätzliche Mittel. Wir machen relativ viel in der Prävention und bezüglich der Ansprache des Umfeldes; wenn man Aussagen in sozialen Netzwerken, im Internet, beobachtet, dann kann man versuchen, das Umfeld einer gefährdeten Person anzusprechen. Es ist also eigentlich eine ganze Palette von Massnahmen vorgesehen. Dieses Organisationsverbot kann eine Lücke schliessen, die sich in der Zukunft ergeben kann.

Jetzt kann man argumentieren, es sei ja schon alles abgedeckt; Herr Janiak hat das getan. Das ist möglich, aber wir haben zu dieser Abdeckung noch keine Gerichtspraxis, weil es eigentlich eine neue Situation ist und es noch keine Fälle gegeben hat. Der Verzicht auf ein Verbot wäre auch ein politisches Signal, das man sich überlegen müsste. Man liesse Verordnungen auslaufen und würde nichts mehr machen. Das würde auch bedeuten, dass man die Gefahr als nicht gegeben betrachten würde. Oder man könnte weiter gehen und sagen: Es wäre auch eine Einladung, die Schweiz für solche Tätigkeiten zu benutzen. Dieses Signal möchten wir nicht aussenden. Wir sind der Meinung, das Gesetz ist ein Mosaikstein für die Rechtsprechung der Zukunft, um für diese Gefahr entsprechend gerüstet zu sein.

Wir prüfen weitere Möglichkeiten. Die Frage eines Ausreiseverbots steht zur Diskussion, Einreiseverbote werden entsprechend erlassen. Man muss schon sehen: Sicherheit ist keine exakte Wissenschaft. Wir können vermuten, wir erhalten Hinweise, wir haben selbst Hinweise, wonach sich jemand jetzt allenfalls in einem solchen Dschihad-Gebiet aufhält. Wir müssen aber dann noch belegen und beweisen können, dass er an Kampfhandlungen teilgenommen hat, dass er irgendetwas Entsprechendes gemacht hat.

Es ist also nicht so, dass wir in Basel oder Kloten feststellen, dass Herr Soundso, der dort war und jetzt zurückkommt, nun straffällig ist und dass wir ihn packen. Vielmehr muss dann eine Beweiskette erstellt werden. Das ist ja das Gesicht des Terrorismus, dass er eigentlich fast nicht fassbar ist, dass Leute irgendwo im Untergrund arbeiten und dann plötzlich tätig werden. Man muss diese Leute finden, und da braucht es eine sehr gute Zusammenarbeit, insbesondere auch im Schengen-Raum. Wir haben keine Grenzkontrolle mehr und können nicht alle erfassen. Wenn jemand irgendwo in den Schengen-Raum einreist und sich dann im Schengen-Raum bewegt, dann braucht es auch noch etwas Glück, um das festzustellen. Wenn die Leute in Zürich oder in Genf einreisen, dann haben wir mehr Chancen. Es ist aber immer die Suche nach der Nadel im Heuhaufen.

Wir möchten verschiedene rechtliche Instrumente bereitstellen, um möglichst viel Sicherheit zu garantieren, aber eines ist klar: Mit diesem Organisationsverbot garantieren wir keine absolute Sicherheit in der Schweiz. Wir haben damit aber ein zusätzliches Instrument, um allenfalls tätig zu werden und Leuten das Handwerk zu legen. Wir gehen auch davon aus, dass diese Massnahmen präventiv wirken. Auch aus internationaler Solidarität sollten wir hier etwa auf der gleichen Höhe wie andere Länder sein.

Wir haben uns natürlich auch die Überlegung gemacht, ob der Eingriff in die persönliche Freiheit gerechtfertigt ist, denn ein Organisationsverbot ist ein Eingriff in die persönliche Freiheit. Es geht immer um das Gleiche: um die Abwägung von Sicherheit und persönlicher Freiheit. In diesem Fall – und das Gesetz steckt einen engen Rahmen ab – ist die Sicherheit der Mehrheit das höhere Gut als die persönliche Freiheit von Kriminellen. Diese Güterabwägung gilt es also zu machen.

Wir schlagen Ihnen daher vor, auf diese Gesetzesvorlage einzutreten und ihr zuzustimmen. Es ist eigentlich nichts Neues, auch inhaltlich nicht. Es setzt vielmehr die bisherige Praxis des Bundes fort, Organisationen, die kriminell und terroristisch tätig werden, zu verbieten. Wir schlagen Ihnen also vor, anstelle einer Verordnung, die wir Ihnen nicht zur Verlängerung unterbreiten können, jetzt eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, ein befristetes Gesetz für vier Jahre. Im Rahmen der Beratung des Nachrichtendienstgesetzes stellt sich dann die Frage, ob in Zukunft aufgrund einer gesetzlichen Grundlage ein Organisationsverbot erlassen werden kann oder ob weiterhin direkt aufgrund der Bundesverfassung Notrecht zu erlassen ist; diese Frage soll dann dort ausführlich diskutiert werden. Der Bundesrat wird, wenn der Nationalrat dem zustimmt, der ständerratlichen Kommission beantragen, dazu eine Vernehmlassung durchzuführen. Es ist eine grundsätzliche Frage, wie Herr Janiak es gesagt hat: Es geht wirklich um diese Frage der persönlichen Freiheit.

Zusammengefasst bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

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

Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen Al Kaida und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen

Loi fédérale interdisant les groupes Al-Qaida et «Etat islamique» et les organisations apparentées

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1–4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 14.076/506)

Für Annahme des Entwurfes ... 42 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

14.057

Informatikprojekt Insieme der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Projet informatique Insieme de l'Administration fédérale des contributions

Erstrat – Premier Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 27.11.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Niederberger Paul (CE, NW), für die Kommission: Ich spreche im Namen und im Auftrag der Arbeitsgruppe Insieme. Sie haben vor zwei Tagen einen 374-seitigen Bericht erhalten. Ich gehe davon aus, dass Sie keine Nachtübungen durchgeführt haben und diesen Bericht nicht lesen konnten. Deshalb gehe ich etwas vertiefter auf diesen Bericht ein.

Am Anfang des Berichtes haben Sie eine Übersicht; diese Übersicht fasst das Wichtigste in Kürze zusammen. Am Ende des Berichtes zeigen das Fazit, die Empfehlungen und Vorschläge den Handlungsbedarf und die Verbesserungsmöglichkeiten auf. Die Arbeitsgruppe bestand aus 17 Mitgliedern aus den Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte. Bei der Präsentation des Berichtes folge ich der Berichtsstruktur, und ich beschränke mich auf Kerninhalte. Es geht bei der Aufarbeitung von Insieme nicht darum, irgendjemanden an den Pranger zu stellen, sondern es geht darum, Transparenz zu schaffen und vor allem Lehren für die Zukunft zu ziehen. Der Bundesrat hat in der Zwischenzeit bereits verschiedene Massnahmen getroffen. Das ist mit Genugtuung zur Kenntnis zu nehmen. Ich komme zu den einzelnen Kapiteln.

Zu Unterkapitel 1.1, «Ausgangslage»: Das Informatikprojekt Insieme wurde im September 2012 von der Vorsteherin des EFD abgebrochen. Sie hatte die Weiterführung als zu riskant beurteilt. Das Projekt war zwölf Jahre gelaufen und hat 115,9 Millionen Franken gekostet. Das Folgeprojekt

heisst Fiscal-IT. Die Kostenschätzung für dieses Projekt liegt bei 85,2 Millionen Franken. Die Oberaufsicht dieses neuen Projektes ist der Finanzdelegation zugeteilt.

Zu Unterkapitel 1.2, «Untersuchungsmandat»: Im Dezember 2012 beschlossen die Finanzkommissionen und die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte eine gründliche Aufarbeitung. Das Parlament bewilligte einen Kredit von 1,5 Millionen Franken. Aus heutiger Sicht kann festgehalten werden, dass dieser Kredit eingehalten wird.

Zu Unterkapitel 1.3, «Ziele und Gegenstand der Untersuchung»: Es geht um Folgendes: erstens Schaffung von Transparenz, zweitens Feststellung und Beurteilung von Verantwortlichkeiten, drittens Klärung der Funktion und Rolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane. Das übergeordnete Ziel ist, wie ich bereits festgehalten habe, Lehren für die Zukunft zu ziehen. Untersuchungsgegenstände waren das Projekt Insieme selber, dann die Aufsicht und Führung in der Linie, die Verantwortung des Bundesrates und eben die Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle und die parlamentarische Oberaufsicht. Nicht untersucht wurden der Abbruchentscheid der Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartementes, das Folgeprojekt Fiscal-IT und ebenfalls die Geschehnisse rund um die Beschaffung dieses Informatikprogrammes, weil bezüglich dieser Beschaffung weiterhin die Strafuntersuchung läuft.

Zu Unterkapitel 1.4.1, «Informationsbeschaffung unter erschwerten Bedingungen»: Hierzu ist festzuhalten, dass die Dokumentenlage in der Eidgenössischen Steuerverwaltung und im Bundesamt für Informatik (BIT) desolat war. Verschiedene Unterlagen sind nicht mehr vorhanden. Viele Dokumente konnten aufgrund der ungeordneten und umfangreichen Dokumentenbestände nicht in angemessener Form bereitgestellt werden. Von einer lückenlosen Auswertung aller Dokumente musste deshalb abgesehen werden. Bei der Untersuchung stützte man sich auf die Anhörung von Schlüsselpersonen und auf gezielt eingeforderte Schlüssel-dokumente.

Zu Unterkapitel 1.4.2, «Geteilte Aufarbeitung durch die Arbeitsgruppe Insieme und den Bundesrat»: Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen verlangten im Dezember 2012 vom Bundesrat, den Verlauf des Projektes seit dem Jahre 2001 zu beschreiben. Aufgrund des umfassenden Berichtes vom Februar 2013 beauftragte die Arbeitsgruppe den Bundesrat, die folgenden vier Themenfelder aufzuarbeiten: erstens die Definition der Systemanforderungen, also der organisatorischen Aspekte; zweitens die Ursachen für den Einbezug externer Experten; drittens die Abklärungen im Beschaffungswesen; viertens die Projektführung und die Aufsicht unterhalb der Direktionsstufe.

Die Erkenntnisse des Bundesrates wurden im Bericht gewürdigt. Durch die Arbeitsgruppe Insieme aufgearbeitet wurden die restlichen Themen, nämlich erstens die Definition der Systemanforderungen, also die technischen Aspekte; zweitens die Aufsicht ab Direktionsstufe; drittens die Verantwortung des Bundesrates; viertens die Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle und fünftens die Aufsicht durch die parlamentarische Oberaufsicht.

Zu Unterkapitel 1.4.3, «Würdigung der Mitarbeit des Bundesrates»: Der Bundesrat übernahm in seinem Bericht vom Februar 2013 teils widersprüchliche Sachverhaltsdarstellungen und Wertungen von involvierten Verwaltungseinheiten. Eine eigene Positionierung fehlte. Die Beantwortung einzelner Fragen muss offenbleiben, weil die Aufarbeitung der vier Themenfelder teilweise lückenhaft war.

Zu Unterkapitel 1.4.4, «Untersuchungsarbeit der Arbeitsgruppe Insieme»: Die Arbeitsgruppe führte 17 Sitzungen durch und hörte 29 Personen an; die Anhörungen dauerten jeweils rund zwei Stunden. Dabei waren von den 17 Mitgliedern der Arbeitsgruppe durchschnittlich jeweils 14 anwesend. Die Arbeitsgruppe nahm Einsicht in rund 750 Schlüssel-dokumente und in etwa 1000 Dokumente zu den Systemanforderungen, also zu den technischen Aspekten. Diese wurden durch das Sekretariat der Finanzkommissionen ausgewertet.