

**Engler Rolf (C, AI)**, Berichterstatter: Sie sehen auf der Fahne zwischen der Fassung des Bundesrates und derjenigen des Ständerates Differenzen. Es geht dabei um drei vorwiegend redaktionelle Veränderungen.

Die Mehrheit der Kommission hat eine erhebliche materielle Änderung vorgenommen, nämlich das organisierte Verbrechen ausgeklammert. Die Minderheit möchte nun, dass das organisierte Verbrechen wieder erfasst wird. Wieso ist die Mehrheit zum Schluss gelangt, man solle das organisierte Verbrechen nicht berücksichtigen? Es waren drei Gründe, erstens ein Grund des materiellen Strafrechtes, zweitens ein organisatorischer Grund des Bundes, drittens ein föderalistischer Grund.

Zum materiellen Grund: Wir haben vor nicht allzulanger Zeit Artikel 260bis, wonach bei wichtigen Delikten Vorbereitungs-handlungen strafbar sein sollen, und Artikel 260ter ins Strafgesetzbuch aufgenommen. Nach Artikel 260ter sind kriminelle Organisationen als solche strafbar. Das erlaubt gegenüber dem sonstigen Vorgehen ein sehr frühes Einschreiten mittels Eröffnung eines Strafverfahrens. Das ist sicherlich ein wichtiger Punkt.

Zum zweiten haben wir unlängst das Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes erlassen. Hier haben wir den Artikel 7, wo es um die Zentralstelle für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens geht. Aus diesem Artikel geht hervor, dass es nicht nur um die strafrechtliche Verfolgung des organisierten Verbrechens geht, sondern auch um die Frage der Erkennung. Ich möchte daraus zitieren: «Die Zentralstelle für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens hat insbesondere die Aufgabe, kriminelle Organisationen im Sinne von Artikel 260ter des Strafgesetzbuches zu erkennen». Es wird weitergefahren mit den Mitteln, die zur Verfügung stehen, um die Straftaten zu bekämpfen. Bereits hier ist ein sehr frühes Einschreiten der Zentralstellendienste möglich. Die Kommissionsmehrheit hat nun effektiv Angst, dass es zu Doppelspurigkeiten kommen kann.

Demgegenüber wird der Einwand gebracht, es sei üblich, dass der Datenfluss über die Nachrichtendienste laufe. Herr Bundesrat Koller hat darauf hingewiesen, dass es hie und da möglich sein muss, Gegenrecht zu halten, wenn man Daten vom Ausland bekommt. Dieses Halten von Gegenrecht würde natürlich etwas schwieriger werden, wenn jetzt nur noch die Zentralstellendienste zur Behandlung dieser Art von Kriminalität zuständig wären.

Entscheidend waren aber – zum dritten – die Einwände der Kantone, die sich in der Vernehmlassung mehrheitlich gegen eine solche Kompetenz gewandt haben. Auch eine Resolution der kantonalen Strafverfolgungsbehörden, die letztlich zuständig sind, wendet sich gegen eine Doppelspurigkeit beim Bund; diese Behörden sagen, die Verbrechensbekämpfung werde ihnen erschwert, wenn die Kantone zwei Ansprechpartner beim Bund hätten und die Zuständigkeit doch bei den Kantonen bleibe.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen deshalb, die restliche Kompetenz des Bundes dort zu belassen, wo sie ist, nämlich bei den Zentralstellendiensten, und diese Zentralstellendienste zu ermuntern, frühzeitig einzugreifen, Erkenntnisse zu sammeln sowie Straftaten zu verfolgen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Dies erfordert aber, dass der Nachrichtenfluss gut geregelt wird, was zweifellos in der Hand von Bundesrat Koller liegt.

Die Kommissionsmehrheit möchte – dies bei einem Stimmenverhältnis von 14 zu 7 – keine Doppelspurigkeit; sie wendet sich deshalb gegen die Aufnahme des organisierten Verbrechens in den Bereich der Staatsschutzaufgaben.

**Frey Claude (R, NE)**, rapporteur: Le crime organisé doit-il relever de cette loi? Là, nous sommes dans une question importante. Je dirais même que c'est une question capitale pour la Suisse et l'efficacité de cette loi.

De quoi s'agit-il? Commençons plutôt par voir de quoi il ne s'agit pas. Il ne s'agit pas, Monsieur Straumann, il ne s'agit pas, Monsieur Hochreutener, de nier en quoi que ce soit l'importance d'une lutte efficace contre la criminalité, contre le crime organisé. En aucun cas.

On constate que la commission a eu des votes différents. Nous étions, en première lecture, trois à faire la proposition qui est maintenant la proposition de la majorité, MM. Schmid Samuel, Reimann Maximilian, et votre serviteur. Nous nous étions mis à trois, et dans le premier vote, nous avions l'unanimité de la commission moins une voix.

Puis, entre la première et la deuxième délibération, Monsieur le Conseiller fédéral, vous avez réussi à regagner à votre cause quelques brebis égarées. Dans le deuxième vote, la proposition de la majorité a obtenu 14 voix contre 7. Une petite précision technique: si vous suivez la proposition de la majorité, il y aura des conséquences pour quelques articles de cette loi, c'est-à-dire que l'article 9 alinéa 3, l'article 13 alinéa 4 lettre b seraient, ipso facto, modifiés.

Nous l'avons dit, il ne s'agit nullement de nier la nécessité d'une lutte efficace contre le crime organisé. Mais ce qui est en cause, et le rapporteur de langue allemande vient de le rappeler excellemment, c'est la répartition des tâches. Qui fait quoi, entre la Confédération et les cantons? C'est une question fédéraliste, mais ça n'est pas seulement une question fédéraliste, c'est aussi une question d'efficacité. Pour arriver à une bonne collaboration, à une lutte efficace contre le crime organisé, il faut que chacun collabore étroitement, et aussi dans l'échange des informations: les polices cantonales, certaines polices de villes, qui ont une fonction de police judiciaire, et la Confédération.

La bonne solution, ce n'est pas celle qu'on nous propose aujourd'hui, c'est celle qui existe déjà, parce que nous observons que la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération est en vigueur, et cela depuis le 15 mars 1995. Seulement, nous vous le redisons, Monsieur le Conseiller fédéral, elle manque tragiquement de moyens, en hommes et en moyens financiers. La solution, si on veut vraiment, au niveau de la Confédération, lutter efficacement contre le crime organisé, est de donner à cet office central tous les moyens pour être efficace. Parce que ces offices centraux sont situés dans une bonne répartition des tâches, puisqu'il s'agit de soutenir les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches de poursuite pénale, et non pas de les en libérer.

Si vous suivez la proposition de la minorité, le risque est extrêmement grand qu'il y ait confusion de compétences. J'en veux pour preuve que la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération, qui est en vigueur depuis le 15 mars 1995, qui légifère déjà sur l'Office central de lutte contre le crime organisé, reprend plusieurs articles. Il y a superposition de nombreux articles dans la loi que je viens de citer et dans celle qu'on nous propose.

Exemples: l'article 2 alinéa 1bis du projet reprend l'article 4 alinéa 1er lettre e de la loi fédérale sur les Offices centraux. L'article 2 alinéa 2 reprend l'article 2 lettres a et c. Je m'excuse pour les interprètes, mais il y a superposition et confusion. L'article 10a correspond à l'article 8, l'article 11 est le pendant de l'article 4 et l'article 12 se retrouve à l'article 3.

Est-ce que c'est ça que vous voulez, Messieurs et Mesdames de la minorité? Si vous le voulez, vous aurez une situation à l'américaine: confusion des compétences et guerre des polices. Cette confusion existe aussi dans d'autres pays, par exemple en Allemagne, où il y a confusion entre le «Bundeskriminalamt» et le «Bundesamt für Verfassungsschutz». On tomberait ici, si vous suivez la proposition de la minorité, dans le même travers.

Alors, la préoccupation de la majorité de la commission, c'est qu'après l'affaire des fiches on ne tombe pas dans la guerre des polices, et c'est ce que nous ferions si nous incluions le crime organisé dans les tâches de protection de l'Etat. La conséquence: les polices cantonales ne coopéreront plus dans une parfaite collaboration que l'on attend dans un système fédéraliste où chacun fait sa tâche à la place qui lui revient.

En voulez-vous des exemples? Lorsqu'après l'affaire des fiches il y a eu la liste négative provisoire – on le dit aussi dans le message –, le flux des informations est tombé de 90 pour cent entre les polices cantonales et la Confédération, certes parce que la liste négative diminuait les informations

qui devaient être récoltées, c'est vrai, mais aussi parce que de nombreux cantons ne voulaient plus collaborer, mettaient les pieds contre le mur parce qu'il y avait perte de crédibilité auprès de la Confédération.

Une autre preuve: lorsqu'il y a eu l'invasion irakienne du Koweït et le début de la guerre du Golfe – on le constate dans le message, on l'admet – la police tâtonnait sur l'imminence, la réalité de la menace quant à des actions terroristes à l'intérieur de la Suisse. On tâtonnait, pourquoi? Parce qu'il n'y avait plus les vases communicants, parce que le système de collaboration naturelle de bas en haut – communes, police judiciaire, cantons et Confédération – ne fonctionnait plus bien. Alors nous vous le disons: si vous voulez que le système fonctionne bien, il faut que les polices cantonales et que la Confédération collaborent. Nous en voulons pour preuve que même la conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse – en principe, ce ne sont pas des gauchistes! – demande deux choses: premièrement, la claire répartition des tâches, donc que l'on sorte le crime organisé de cette tâche de protection de l'Etat, et, deuxièmement, que la Confédération donne à ses offices centraux les moyens nécessaires. Là, Messieurs Straumann et Hochreutener, on verra si la Confédération veut réellement lutter efficacement contre le crime organisé. Pour cela, il faut qu'elle mette les moyens à disposition dans les institutions, dans les structures qui existent.

Vous l'avez compris, nous sommes plutôt pour la proposition de la majorité de la commission!

**Koller Arnold**, Bundesrat: Sie sehen es am «inneren Feuer»: Es geht hier zweifellos um eine wichtige Frage. Ich glaube, wir sind uns alle in einem Punkt einig: Das organisierte Verbrechen ist auch für unser Land mit Blick auf die Zukunft mit grösster Wahrscheinlichkeit die grösste Herausforderung unseres demokratischen Rechtsstaates. Wenn man das schon so beurteilt, dann muss man vernünftigerweise zum Schluss kommen, dass wir in diesem harten Kampf gegen das organisierte Verbrechen grundsätzlich auch alle verfügbaren Mittel einsetzen müssten. Das war der Grund, weshalb Ihnen der Bundesrat mit dem Ständerat empfiehlt, das organisierte Verbrechen auch zum Gegenstand der präventiven Polizei zu machen.

Glücklicherweise ist das organisierte Verbrechen in unserem Lande zwar noch nicht auf breiter Front in die private Wirtschaft und auch nicht in die staatlichen Verwaltungen eingedrungen, aber auch in unserem Lande beherrscht das organisierte Verbrechen bereits den grössten Teil des Drogenhandels, wirkt aktiv im Menschenhandel, in der Prostitution und auch auf vielen anderen Gebieten der gemeinen Kriminalität mit.

Nun sagt die Mehrheit der Kommission: Im Bereich der präventiven Polizei brauchen wir die Bundespolizei nicht, denn das führt ja nur zu Doppelspurigkeiten mit der Zentralstelle für das organisierte Verbrechen. Die Bundespolizei arbeitet auf allen ihren Gebieten, also auch auf dem Gebiete des gewalttätigen Extremismus, bei der Spionage und beim Terrorismus, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammen. Es gehört zu ihrer alltäglichen Arbeit, dass sie die Kenntnisse, die sie im Nachrichtenbereich gewonnen hat, später an die Strafverfolgungsbehörden weitergibt, damit diese eigentliche gerichtspolizeiliche Strafverfahren durchführen können. Deshalb ist doch nicht einzusehen, warum eine solche Zusammenarbeit nun ausgerechnet auf dem Gebiete des organisierten Verbrechens nicht möglich sein sollte.

Natürlich habe ich organisatorisch klargestellt, dass im Bereiche der Strafverfolgung die Zentralstelle für das organisierte Verbrechen beim Bund der Ansprechpartner der kantonalen Polizeikörpers ist. Dort haben wir diese umfassende Informationszentrale für alle gerichtspolizeilichen Verfahren. Aber das ist doch kein Grund, auf die anderen Informationsquellen, die wir im internationalen Informationssystem allein über die Bundespolizei erhalten können, einfach zu verzichten und zu sagen: Das können wir auch ohne internationale Nachrichten. Dabei ist es ja gerade die Eigenheit des organisierten Verbrechens, dass es weltweit organisiert und dass es kon-

spirativ tätig ist. Es ist daher besonders wichtig, die entsprechenden Strukturen rechtzeitig zu erarbeiten, bevor man die einzelnen konkreten Delikte näher kennenlernt.

Wir möchten, Herr Berichterstatter französischer Sprache, keine «superposition»; aber wir möchten, dass die Bundespolizei die Nachrichten, die sie über die internationalen Nachrichtendienste über das organisierte Verbrechen erhält, an die Strafverfolgungsbehörden beim Bund und bei den Kantonen weiterreichen kann.

Herr Suter, wenn Sie das ohne gesetzliche Grundlage tut, dann werden Sie einen künftigen Fichenskandal haben, dann wird man der Bundespolizei wieder einmal vorwerfen können, dass sie auf dem Gebiet des organisierten Verbrechens Daten bearbeitet, die sie vom Ausland erhält und die sie an die Strafverfolgungsbehörden nach der Auswertung weitergibt, ohne eine gesetzliche Grundlage zu haben.

Ich habe mir natürlich auch die Mühe genommen, dieses Problem mit meinen ausländischen Kollegen zu besprechen, weil es sich um eine neue Bedrohung handelt. Ich kann Sie versichern: Der Trend in allen Ländern Europas geht dahin, die präventive Polizei auch mit der Bekämpfung des organisierten Verbrechens zu beauftragen. Das ist so in Italien, das ist so in Frankreich, das ist so in Bayern. Ihr Beispiel war etwas schlecht gewählt, Herr Frey Claude. Einzig in Deutschland hat man wegen der Gestapo-Vergangenheit zurzeit noch Bedenken. Aber sonst geht der Trend in allen europäischen Ländern dahin, dass die Nachrichtendienste auf dem Gebiete des organisierten Verbrechens die Kriminalpolizei unterstützen und verstärken müssen.

Ich habe hier ein Papier aus England, auf diesem Gebiete immerhin – das wird jedermann anerkennen – ein sehr erfahrenes Land. Ich habe den Bericht des Intelligence and Security Committee vom Dezember letzten Jahres. Und was ist das Resultat? Die Engländer sagen: «The Committee agreed that the Security Service can bring a distinct package of skills to this arena.» Und dann ziehen sie die Schlussfolgerung: Deshalb sind wir unbedingt darauf angewiesen, dass der Intelligence Service, also unsere Bundespolizei, die Strafverfolgungsorgane unterstützt.

Wenn Sie das nicht tun, dann müssen Sie dafür die Verantwortung übernehmen. Ich sage Ihnen aber: Gegenüber dem einheitlichen Trend in ganz Europa lassen Sie hier eine Lücke in unserem Abwehrsystem gegen das organisierte Verbrechen zu, die der Bundesrat und offenbar auch der Ständerat nicht verantworten möchten.

Ich bitte Sie daher dringend, dem Bundesrat, dem Ständerat und der Minderheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

*Abs. 1 – Al. 1*

**Le président:** J'attire votre attention sur le fait que ce vote vaudra également pour l'article 6, l'article 9 alinéa 3 et l'article 13 alinéa 4 lettre b.

*Abstimmung – Vote*

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| Für den Antrag der Mehrheit   | 91 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 72 Stimmen |

*Abs. 1bis, 2 – Al. 1bis, 2*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2a (neu)**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Titel*

Vorbeugende Informationsbearbeitung

*Abs. 1*

Zum Schutz vor terroristischen Aktivitäten werden die Informationen über die Strukturen und personelle Zusammensetzung terroristischer Gruppierungen und deren personelles Umfeld und ihre Infrastrukturen bearbeitet sowie die Informationen über begangene terroristische Aktionen im In- und Ausland bezüglich Täterschaft, Vorgehen und Hintergründe ausgewertet.

**Abs. 2**

Zum Schutz vor verbotenem Nachrichtendienst werden die Informationen über nachrichtendienstliche Aktivitäten, über die entsprechenden Absichten fremder Staaten und über die einsetzbaren Mittel und Tarnstrukturen bearbeitet sowie Personen identifiziert, die der Zugehörigkeit zu einem Nachrichtendienst verdächtig werden.

**Abs. 3**

Zum Schutz vor gewalttätigem Extremismus werden Informationen über extremistisch motivierte Gewaltakte und über Organisationen bearbeitet, bei denen mit Begehung oder Unterstützung von Gewaltakten oder entsprechender Propaganda gerechnet werden muss.

**Abs. 4**

Zum Schutz vor verbotenem Handel mit Waffen und radioaktiven Materialien und vor verbotenem Technologietransfer werden Informationen bearbeitet über Handel und Vermittlung von Gütern und Technologien, die nach schweizerischem oder internationalem Recht besonderen Beschränkungen oder Verboten unterworfen sind, sowie über Staaten, die an der illegalen Beschaffung strategisch wichtiger Güter und Technologien interessiert sind, und deren Geschäftspartner.

**Minderheit**

(Sandoz Suzette, Baumann Alexander, Dreher, Engler, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Lauper, Loretan Otto, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Straumann)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

**Art. 2a (nouveau)**

*Proposition de la commission*

**Majorité****Titre**

Traitement d'informations à des fins préventives

**Al. 1**

Pour se protéger contre des activités terroristes, il y a lieu de traiter les informations relatives aux structures de groupements terroristes, aux membres qui les composent, à leurs sympathisants et à leur infrastructure, ainsi que d'analyser les informations relatives aux actions terroristes commises en Suisse et à l'étranger touchant leurs auteurs, la manière d'agir et leurs dessous secrets.

**Al. 2**

Pour se protéger contre le service de renseignements prohibé, il y a lieu de traiter les informations relatives aux activités d'espionnage, aux desseins d'espionnage des Etats étrangers et aux moyens et structures-paravents mis en oeuvre ainsi que d'identifier les personnes suspectées d'appartenir à un service secret.

**Al. 3**

Pour se protéger contre l'extrémisme violent, il y a lieu de traiter les informations relatives aux actes de violence à motivation extrémiste et aux organisations dont on peut s'attendre qu'elles commettent ou soutiennent de tels actes ou qu'elles diffusent une propagande extrémiste.

**Al. 4**

Pour se protéger contre le trafic d'armes et de matières radioactives et contre le transfert illégal de technologies, il y a lieu de traiter les informations relatives au commerce et à l'entremise de biens et de technologies qui sont soumises à des restrictions spéciales d'après le droit suisse ou le droit international ainsi que les informations relatives aux Etats et aux partenaires commerciaux d'Etats qui sont intéressés à l'acquisition illégale de biens et de technologies.

**Minorité**

(Sandoz Suzette, Baumann Alexander, Dreher, Engler, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Lauper, Loretan Otto, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Straumann)

Rejeter la proposition de la majorité

**Sandoz Suzette** (L, VD), porte-parole de la minorité: Il y a accord entre la minorité et la majorité quant au contenu de l'article, mais il y a désaccord quant à l'endroit où cet article doit figurer.

La minorité, suivant en cela absolument la version du Conseil fédéral qui est tout à fait convaincante, considère qu'il n'est pas souhaitable de mettre dans la loi le contenu de l'article 2a, que ce contenu devrait, le cas échéant, figurer dans une ordonnance. Pourquoi? La loi indique déjà, et à l'article 3 et à la section 3, les limites indispensables qui doivent être respectées quant aux personnes et aux activités qui peuvent être surveillées, de manière à garantir la protection des droits fondamentaux. Mais lorsqu'il s'agit de donner des détails sur la manière de procéder à cette surveillance, il est indispensable de pouvoir, si nécessaire, évoluer rapidement pour adapter la loi aux exigences de la technique, dont on sait la rapidité avec laquelle elle évolue. C'est pourquoi la minorité, d'accord encore une fois avec les développements du Conseil fédéral en commission, vous demande de biffer cet article dont l'esprit est tout à fait conforme à celui de la loi, mais dont le contenu n'a pas à figurer dans une loi lente et difficile à modifier, mais dans une ordonnance. C'est pour des raisons d'efficacité de cette loi, dont nous souhaitons qu'elle soit non seulement respectueuse des droits fondamentaux – elle l'est dans plusieurs articles et notamment à l'article 3 et à la section 3 –, mais aussi qu'elle soit efficace – elle le serait si l'article 2a est biffé.

**Engler Rolf** (C, AI), Berichterstatter: Der Antrag der Kommissionmehrheit ist mit Stichtentscheid der Präsidentin zustande gekommen. Damit wird der ursprüngliche Minderheitsantrag Danioth ins Gesetz aufgenommen, der im Ständerat mit 16 zu 11 Stimmen unterlegen ist.

Inhaltlich besteht zwischen Minderheit und Mehrheit keine Differenz; es geht an sich nur darum, ob die einzelnen Bereiche, zum Beispiel Terrorismus oder gewalttätiger Extremismus, auf Gesetzesstufe konkretisiert und genauer umschrieben werden sollen oder ob dies, wie bisher, auf Verordnungsstufe geschehen soll. Das Gesetz macht auch nichts anderes, als die heutige Formulierung auf Verordnungsstufe nun auf Gesetzesstufe anzuheben. Beide Varianten haben gewisse Vorteile und gewisse Nachteile. Wenn man jetzt die Konkretisierung auf Gesetzesstufe anhebt, dann schafft man zweifellos vermehrte Legitimation, Glaubwürdigkeit und Transparenz und erschwert damit – das ist vielleicht der Nachteil – die regelmässige Überprüfung und die Änderung bei Bedarf.

Das waren die Gründe – vor allem vermehrte Legitimation, Glaubwürdigkeit und Transparenz –, die dazu geführt haben, dass die Mehrheit der Kommission die genauere Konkretisierung der einzelnen Tätigkeitsbereiche auf Gesetzesstufe setzen möchte.

**Le président:** Le groupe de l'Union démocratique du centre communique qu'il soutiendra la proposition de la minorité.

**Frey Claude** (R, NE), rapporteur: La majorité, à l'article 2a, a repris la proposition de minorité de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, qui avait été rejetée par 16 voix contre 11. Notre commission a eu un résultat parfaitement équilibré, 11 voix contre 11, avec la voix prépondérante de la présidente en faveur de la majorité. Elle a bien décidé, parce que ça nous a permis d'entendre Mme Sandoz Suzette s'exprimer au nom de la minorité. Mme Sandoz a dit tout à fait excellemment ce que je dirai moins bien, à savoir que, matériellement, il n'y a pas l'épaisseur d'une feuille de papier de soie entre la proposition de la majorité et celle de la minorité. En réalité, il s'agit de savoir à quel niveau on veut régler ces précisions.

La majorité de la commission propose de les régler au niveau de la loi, la minorité souhaite le faire au niveau de l'ordonnance, c'est-à-dire laisser au Conseil fédéral la compétence de régler ces détails.

En conclusion, nous vous demandons de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es geht bei Artikel 2a um die Frage, ob die einzelnen Aufgaben der präventiven Polizei im Gesetz noch einlässlicher umschrieben werden sollen, als der Bundesrat das gemacht hat. Die Umschreibungen, die

Sie hier als Antrag der Mehrheit vorfinden, sind mir bekannt, denn sie sind nichts anderes als eine Übernahme aus den heute geltenden Weisungen meines Departements.

Die Frage ist letztlich die: Welches ist die richtige Rechtsetzungsstufe? Gehört diese genauere Umschreibung der einzelnen Aufgaben wirklich ins Gesetz – mit dem offensichtlichen Nachteil, dass jede Änderung der Bedrohungslage eine Gesetzesänderung bewirkt –, oder sollen wir nicht vernünftigerweise diese drei Hauptaufgaben im Gesetz als Schranken ganz klar festlegen, damit der Bundesrat innerhalb dieser drei Schranken, die Sie jetzt beschlossen haben (Spionage, gewalttätiger Extremismus und Terrorismus), in Form von Weisungen dann doch ständig auf sich wandelnde Bedrohungslagen reagieren kann?

Das ist der Grund, weshalb wir Ihnen empfehlen, dem Antrag der Minderheit Sandoz Suzette zuzustimmen. Inhaltlich haben wir im Moment überhaupt keine Divergenz, aber wir finden es einfach gefährlich, wenn wir innerhalb dieser drei Bereiche nicht rechtzeitig auf neue Bedrohungslagen reagieren können.

#### *Abstimmung – Vote*

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| Für den Antrag der Minderheit | 98 Stimmen |
| Für den Antrag der Mehrheit   | 64 Stimmen |

### **Art. 3**

#### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

##### *Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### *Minderheit*

(Rechsteiner Paul, Aeppli, de Dardel, von Felten, Jutzet, Hollenstein, Jeanprêtre, Thanei, Tschäppät)

.... nicht bearbeiten. (Rest des Absatzes streichen)

##### *Abs. 2*

.... nicht personenbezogen erschlossen werden und müssen Bild- und Tonaufnahmen spätestens nach 30 Tagen vernichtet werden ....

##### *Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### *Abs. 3bis (neu)*

##### *Mehrheit*

Das Sammeln von Daten über Personen, aus dem einzigen Grund, dass diese eine bestimmte rassische Herkunft, bestimmte religiöse Überzeugungen, ein bestimmtes Sexualverhalten oder bestimmte politische Ansichten haben, ist untersagt. Vorbehalten bleibt Artikel 10.

##### *Minderheit*

(Fischer-Hägglingen, Baumann Alexander, Dreher, Frey Claude, Sandoz Suzette, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi)  
Ablehnung des Antrages der Mehrheit

##### *Abs. 4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Art. 3**

#### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1*

##### *Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### *Minorité*

(Rechsteiner Paul, Aeppli, de Dardel, von Felten, Jutzet, Hollenstein, Jeanprêtre, Thanei, Tschäppät)

.... et de réunion. (Biffer le reste de l'alinéa)

##### *Al. 2*

.... Les prises de vues et les enregistrements sonores doivent être détruits après 30 jours au plus.

##### *Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### *Al. 3bis (nouveau)*

##### *Majorité*

La collecte de données sur des personnes motivées uniquement par une origine raciale, des convictions religieuses, un comportement sexuel ou des idées politiques déterminées, est interdite; l'article 10 est réservé.

##### *Minorité*

(Fischer-Hägglingen, Baumann Alexander, Dreher, Frey Claude, Sandoz Suzette, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi)

Rejeter la proposition de la majorité

##### *Al. 4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### *Abs. 1 – Al. 1*

**Rechsteiner Paul** (S, SG), Sprecher der Minderheit: Die Minderheit beantragt, bei Artikel 3 Absatz 1 den zweiten Satz zu streichen.

Artikel 3 Absatz 1 enthält im ersten Satz zunächst ein Versprechen, das schön klingt und dem auch nichts entgegenzuhalten wäre, dass nämlich Informationen über die politische Betätigung sowie über die Ausübung der ideellen Freiheiten – der Meinungs-, der Koalitions- und der Versammlungsfreiheit – nicht bearbeitet werden dürfen. Aber das ganze schöne Versprechen, das im ersten Satz abgegeben wird, wird im zweiten Satz wieder zurückgenommen und im Ergebnis ins Gegenteil verkehrt. Die Bearbeitung sei nämlich dann zulässig, wenn der Verdacht bestehe, dass eine Organisation oder ihr angehörende Personen die Ausübung der politischen Rechte oder der ideellen Grundrechte zum Vorwand nehmen, um terroristische oder gewalttätige extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen.

Das Problem bei dieser Einschränkung, die eigentlich die Legitimation und die legale Basis für die Tätigkeit der politischen Polizei darstellt, besteht erneut darin, dass Terrorismus, Nachrichtendienst, Vorbereitung von Terrorismus, Vorbereitung von Nachrichtendienst bereits strafbar sind, bereits Delikte darstellen. Die politische Polizei muss also im Vorfeld dieser strafbaren Handlungen tätig werden, was die Frage impliziert: Wem sind terroristische Handlungen zuzutrauen, ohne dass auch nur ein Indiz dafür vorhanden ist? Wem sind gewalttätige extremistische Handlungen zuzutrauen, ohne dass auch nur eine konkrete Handlung, ein konkretes Anzeichen in diese Richtung sichtbar ist?

Das grosse Problem bei diesen Begriffen, die in Artikel 3 Absatz 1 zweiter Satz verwendet werden, ist, dass sie sehr unscharf und offen sind. Der Bundesrat räumt in der Botschaft selber ein, dass sich diese Begriffe in keiner Weise näher definieren lassen würden, weil sich die Erscheinungsformen dieser Bedrohungen jederzeit ändern würden. Damit verliert aber der Anwendungsbereich dieser Einschränkung alle Konturen, denn die inhaltliche Interpretation des Staatsschutzauftrags bleibt damit letztlich dem Gutdünken, dem Ermessen, den Vorurteilen und den Weltbildern der jeweiligen Sachbearbeiter anheimgestellt.

Also nicht rechtliche Wertungen, nicht rechtliche Umschreibungen des Staatsschutzauftrags sind hier Richtschnur, sondern das politische Vorverständnis der Sachbearbeiter im Staatsschutz. Hier entfernt sich nun die Regelung des Staatsschutzgesetzes ganz entscheidend von den Schlussfolgerungen der PUK EJPD.

Bundesrat Koller liebt es, den PUK-Bericht zu zitieren, immer dieselbe Stelle, die einzige Stelle, aus der eine Legitimation der präventiven politischen Polizei abgeleitet werden kann. Er vermeidet es aber sorgfältig, auf diejenigen Passagen des PUK-Berichtes einzugehen, die eine engere Fassung des Gesetzes nahelegen würden. Ich verweise Sie darauf, dass die Motion 2 der seinerzeitigen PUK verlangt hat – sie ist vom Rat überwiesen worden –, dass für die Erfassung von Daten und Informationen genaue Kriterien aufzustellen seien. Diese genaue Umschreibung der Kriterien, aufgrund welcher der Staatsschutzauftrag ausgeführt wird, ist hier nicht erfolgt. Die offenen Begriffe, die jeder Trennschärfe entbehren, führen dazu, dass die Gefahr besteht, dass letztlich doch wieder al-

les beim alten bleibt, dass wieder abweichende Meinungen registriert werden – abweichende Meinungen bei der Wahrnehmung der politischen Rechte und bei der Wahrnehmung der ideellen Grundrechte.

Man kann sich das vielleicht konkret vor Augen halten, wenn man über den Begriff des gewalttätigen Extremismus etwas genauer nachdenkt, und zwar anhand des Begriffs «gewalttätig». Es ist klar, dass jede Gewalttat eine Straftat darstellt, verfolgt wird, verfolgt werden soll. Was ist aber eine Gewalttat nach der Rechtsprechung? Sie kann in der ausufernden Interpretation des Nötigungstatbestands auch darin bestehen, dass eine gewaltfreie Aktion durchgeführt wird, beispielsweise ein Sitzstreik vor einem AKW oder eine ähnliche pazifistische Aktion. Das läuft bereits unter dem Begriff der Gewalt.

Beim Staatsschutzauftrag geht es nun darum, dass die politische Polizei bereits im Vorfeld solcher als strafbar erklärter Handlungen Überlegungen anstellen, Informationen sammeln muss. Das führt letztlich dazu, dass es zu einer Ausweitung des Staatsschutzauftrags kommt – statt zu einer Einschränkung, wie sie durch die PUK EJPD gefordert wurde und wie sie vom Nationalrat als Folge der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen in den Jahren 1989 und 1990 verabschiedet wurde.

Wenn der Schutz der demokratischen Grundrechte, wenn der Schutz der politischen Rechte und wenn der Schutz der ideellen Grundrechte ernst gemeint ist, dann muss der zweite Satz dieser Schranken der Staatsschutztätigkeit gestrichen werden, ansonsten sind diese Schranken letztlich nicht viel wert.

Ich möchte Sie deshalb ersuchen, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Ostermann Roland (G, VD):** L'article 3 est vraiment central dans cette loi. Lorsqu'on dit que les organes de sûreté ne peuvent pas traiter les informations relatives à l'exercice des droits découlant de la liberté d'opinion, on répète des choses fortes et essentielles. On dit en particulier qu'il ne faut pas collecter de telles informations. Mais lorsqu'on ajoute que ce traitement est néanmoins licite dans certaines conditions, on admet que la récolte a eu lieu et que la justification en soit donnée a posteriori. On ouvre donc toutes grandes les vannes de la récolte de ces informations sous le prétexte qu'elles pourraient se révéler utiles, qu'on pourrait envisager de les utiliser au cas où. Et nous voilà repartis pour une nouvelle ère de fouinage et de suspicion institutionnalisée.

L'amendement de minorité veut empêcher cette dérive. Il ne veut pas s'opposer aux mesures à prendre pour empêcher l'exécution d'actes relevant du terrorisme. Mais l'article 3 tel que proposé fixe des limites qui n'en sont pas puisqu'à titre préventif, on peut délibérément les franchir. C'est pourquoi le groupe écologiste appuie la proposition de la minorité à l'article 3.

**Sandoz Suzette (L, VD):** Lisez en effet soigneusement l'article 3. Comme l'ont rappelé les précédents intervenants, il pose un principe: on ne traite pas les données concernant l'exercice des droits politiques fondamentaux. Et puis, il pose l'exception qui tombe sous le sens, c'est que personne n'a envie de protéger les abus.

Je suis extrêmement étonnée de constater que certains des grands opposants aux abus de droit et les premiers à pourfendre les risques d'abus deviennent tout à coup frileux et se demandent si les abus ne sont pas presque légitimes à partir du moment où ils pourraient conduire à l'utilisation de données, ou que sais-je.

Le bon sens veut que l'on se rallie à la proposition de la majorité. Non seulement le bon sens, mais le respect du droit des autres à ce que l'on respecte leur liberté. L'abus de droit est toujours le fossoyeur de toute liberté. L'article 3 proposé par la majorité contient la sanction de l'abus de droit.

Le groupe libéral, qui a toujours été opposé aux abus de droit, restant logique, soutient la proposition de la majorité et défend l'article 3 tel qu'il figure au projet du Conseil fédéral.

**Engler Rolf (C, AI),** Berichterstatter: Der erste Satz von Artikel 3 Absatz 1 ist für die Mehrheit und für die Minderheit eine gesetzliche Bestimmung und nicht irgendein frommer Wunsch, wie das Herr Rechsteiner Paul gesagt hat. Satz 1 von Absatz 1 sagt klar, dass Informationen über die politische Betätigung im Bereich der Ausübung der Meinungs-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit nicht gesammelt und bearbeitet werden dürfen. Das ist klar.

Satz 2 von Absatz 1 regelt die Ausnahmen: «Die Bearbeitung ist jedoch dann zulässig, wenn der begründete Verdacht besteht, dass eine Organisation oder ihr angehörende Personen die Ausübung der politischen Rechte oder der Grundrechte als Vorwand nehmen, um terroristische, nachrichtendienstliche oder gewalttätig extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen.»

Wir haben also klare Bestimmungen. Es braucht erstens einen begründeten Verdacht; die Freiheitsrechte müssen zweitens als Vorwand gebraucht werden, und drittens geht es nicht um einen Sitzstreik, sondern es geht um terroristische, nachrichtendienstliche oder gewalttätig extremistische Tätigkeiten. Es geht also nicht um irgendwelche belanglosen Handlungen, die vielleicht noch Übertretungen sind, sondern es geht effektiv um erhebliche Vorwürfe, die hier gemacht werden. In diesem Bereich muss der Staat ebenfalls tätig sein können. Ich glaube, dass das grundsätzlich unbestritten ist. Herr Rechsteiner Paul befürchtet hier wiederum einen Missbrauch. Ich glaube, dass er einfach ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber unseren Staatsorganen hat, wie früher die Bundesanwaltschaft ein Misstrauen gegenüber dem Bürger hatte.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen mit 14 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen, Satz 2 beizubehalten, weil er klare Kriterien beinhaltet.

Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass wir zudem bei Absatz 2 eine Erweiterung vorgenommen haben. Wenn eine Person aufgenommen worden ist – wenn ihre Stimme aufgenommen oder eine Bildaufnahme gemacht worden ist – und sich keine strafbare Handlung ergibt, wenn es sich also nicht bewahrheitet, dass diese Person eine Straftat begangen hat, dann sind diese Datenträger innert 30 Tagen wieder zu vernichten. Wir haben hier gegenüber dem Entwurf des Bundesrates und dem Beschluss des Ständerates eine Ergänzung vorgenommen; es gibt bei Absatz 2 keine Minderheit. Darauf wollte ich Sie hinweisen.

**Frey Claude (R, NE),** rapporteur: Mme Sandoz Suzette vient, à l'appui de la proposition de la majorité, d'invoquer le bon sens. Puis-je respectueusement, Madame, vous faire observer que le bon sens aurait même pu vous amener à voter oui à l'entrée en matière pour cette loi!

Passons à l'article 3 alinéa 1er. On exclut le traitement «des informations relatives à l'engagement politique ou à l'exercice des droits découlant de la liberté d'opinion, d'association et de réunion». Mais la majorité de la commission et le Conseil fédéral admettent des exceptions. Il faut ici un indice fondé que l'on utilise ces droits comme paravent pour préparer ou exécuter, par exemple, des actes terroristes. Les mesures préventives se justifient lorsque la vie et l'intégrité de certaines personnes ou de toute la population sont menacées, par exemple par des actions terroristes, par des incendies criminels ou par des attentats à l'explosif dus à des extrémistes.

Est-ce exagéré, Monsieur Ostermann, de prévoir de telles exceptions? Parce que vous faites preuve d'angélisme! En voulant refuser une action préventive dans ce cas-là, vous donnez des droits totalement disproportionnés, par exemple aux terroristes. Face à ce genre de menace, il ne faut pas attendre le fait accompli, mais surveiller par des moyens policiers adéquats les organisations et les groupements qui fomentent des actes punissables graves. Mais il faut, et nous le redisons clairement, des indices clairs qui montrent que l'organisation se sert de couvertures.

Voilà pourquoi, par 14 voix contre 7 et avec 2 abstentions, nous vous demandons de ne pas tomber dans l'angélisme béat et de voter la proposition de la majorité de la commission.

Une précision en ce qui concerne l'article 3 alinéa 2. Votre commission a ajouté les enregistrements sonores aux prises de vues qui doivent être détruites après 30 jours au plus. Je vous précise, au nom de la commission et pour le Bulletin officiel, le moment à partir duquel on calcule ce délai de 30 jours: le délai de 30 jours se calcule à partir de la manifestation qui a donné lieu aux prises de vue et aux enregistrements.

Je vous demande de voter la proposition de la majorité de la commission à l'article 3 alinéa 1er.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Artikel 3 ist zweifellos ein Schlüsselartikel dieses Gesetzes, denn er nimmt die sogenannte Negativliste vom Januar 1990 auf. Er setzt der ganzen präventiven Polizeitätigkeit klare Schranken, damit sich die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen. Er verankert das Verbot, Informationen über die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, der Koalitions- und der Versammlungsfreiheit zu bearbeiten. Ich glaube, bis hierher sind sich auch alle einig.

Umstritten ist hingegen, wie wir die Grenze in Missbrauchsfällen zu ziehen haben. Würde man nämlich diese Grundaussage von Artikel 3 einfach verabsolutieren, dann müsste sich eine terroristische Organisation oder eine gewalttätig extremistische Organisation nur ein politisches Mäntelchen umlegen. Sie müsste nur als politische Vereinigung auftreten und könnte dann ihre kriminellen Aktivitäten unter dem Schutz von Artikel 3 realisieren. Das kann ja vernünftigerweise nicht der Sinn dieses Gesetzes sein. Deshalb halten wir fest, nachdem wir zunächst die Grundregel statuiert haben, dass Informationen bearbeitet werden können, wenn ein konkreter Verdacht besteht, dass Organisationen ihre politische Tätigkeit, ihre Versammlungsfreiheit usw. für kriminelle Zwecke missbrauchen.

Herr Rechsteiner Paul, wir haben eine Kautele eingebaut: Vereinigungen, die unter dem Deckmantel der Politik kriminelle Zwecke verfolgen, gewalttätigen Extremismus, Terrorismus oder Spionage betreiben, können nur dann überwacht werden, wenn sie in der jährlichen Positivliste des Bundesrates festgehalten sind. Ihre Geschäftsprüfungsdelegation hat vollen Zugang zur Positivliste, und sie überprüft diese Positivliste, die der Bundesrat beschliesst, jedes Jahr.

Man kann auch nicht sagen, wir würden hier, über eine Ausnahmeregel, der Informationsbeschaffung in diesem delikaten Bereich wieder Tor und Tür öffnen. Nur jene Organisationen, die in der Positivliste festgehalten sind – diese wird von der Geschäftsprüfungsdelegation des Parlamentes überprüft –, sind Gegenstand präventiver Überwachung.

Ich bitte Sie daher dringend, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| Für den Antrag der Mehrheit   | 96 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 55 Stimmen |

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 55*

**S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei. Wahrung der inneren Sicherheit. Volksinitiative und Bundesgesetz**

**S.o.S. Pour une Suisse sans police fouineuse. Maintien de la sûreté intérieure. Initiative populaire et loi fédérale**

In Amtliches Bulletin der Bundesversammlung  
Dans Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale  
In Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

Jahr 1996  
Année  
Anno

Band II  
Volume  
Volume

Session Sommersession  
Session Session d'été  
Sessione Sessione estiva

Rat Nationalrat  
Conseil Conseil national  
Consiglio Consiglio nazionale

Sitzung 02  
Séance  
Seduta

Geschäftsnummer 94.028  
Numéro d'objet  
Numero dell'oggetto

Datum 04.06.1996 - 08:00  
Date  
Data

Seite 686-713  
Page  
Pagina

Ref. No 20 040 234

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

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

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