

nicht, sondern wie beim vorher behandelten Geschäft einfach darauf hin: Es soll nach der Vorstellung der Experten inskünftig bei der administrativen Landesverweisung bleiben, die weitere Verweisungsgründe vorsieht und mit grösserer Flexibilität gehandhabt werden kann als die strafrechtliche.

Kurz und gut: Diese Gründe führten die diesmal einstimmige Kommission dazu, Ihnen zu beantragen, die Motion als Postulat beider Räte zu überweisen, im Sinne eines Zeichens, wie Sie es beim vorher behandelten Geschäft ebenfalls gesetzt haben.

Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Bundesrat **Koller**: Ich war im Nationalrat bei der Diskussion nicht dabei. Die Debatte im Nationalrat, wie ich sie dann nachgelesen habe, hat mir gezeigt, dass der Vorstoss ja primär darauf abzielt, gefährliche ausländische Gewalt- und Drogendelinquenten, die auch nach der Strafverbüßung als eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu betrachten sind, kompromisslos aus der Schweiz auszuweisen und sie danach möglichst lange fernzuhalten.

Ich kann hier ausdrücklich erklären, dass der Bundesrat mit diesem Ziel vollständig einverstanden ist. Deshalb bin ich auch gerne bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Wie Herr Zimmerli soeben ausgeführt hat, finden wir überhaupt, dass das Nebeneinander der strafrechtlichen Landesverweisung und der verwaltungsrechtlichen Landesverweisung nach dem Anag eine eher unglückliche Sache ist. Wir hoffen daher, dass wir das Problem längerfristig vor allem dadurch lösen, dass wir uns auf die verwaltungsrechtlichen Fernhalte-massnahmen konzentrieren können; denn diese haben gegenüber den strafrechtlichen den Vorteil viel grösserer Flexibilität.

In diesem Sinne bin ich gerne bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

*Ueberwiesen als Postulat – Transmis comme postulat*

93.3205

## Motion des Nationalrates (GPK-NR)

### Telefonüberwachung

## Motion du Conseil national (CdG-CN)

### Surveillance téléphonique

#### *Wortlaut der Motion vom 16. Juni 1993*

Der Bundesrat wird eingeladen, bis spätestens in der ersten Hälfte 1995 das Schweizerische Strafgesetzbuch sowie weitere Bundesgesetze mit einer gesonderten Vorlage ausserhalb des Legislaturprogrammes so zu revidieren, dass den Schlussfolgerungen im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 9. November 1992 über die Telefonüberwachung im Bund Rechnung getragen wird.

Im einzelnen hat die Revision insbesondere folgende Ziele zu verwirklichen:

a. Schaffung eines restriktiven Deliktskataloges als Voraussetzung für die Anordnung von Telefonüberwachungen: Staats-schutzdelikte, ausgewählte schwere Verbrechen; aufzunehmen sind in erster Linie wiederholt begangene oder fort-dauernde Straftaten, die eine begleitende Beobachtung durch die Polizei rechtfertigen;

b. Ergänzung des Deliktskataloges durch eine Generalklausel, die alle Deliktarten umfasst, falls die Telefonüberwachung geeignet erscheint, die Führungsstrukturen des organisierten Verbrechens zu erfassen; dessen Definition ist dabei möglichst auf Verbrechensorganisationen internationalen Zuschnitts mit zellenartigem Aufbau und arbeitsteiligem Management zu konzentrieren;

c. enge Umschreibung der übrigen Voraussetzungen wie konkreter Tatverdacht, Eignung und Subsidiarität der Massnahme, damit der kontrollierende Richter sicherstellen kann, dass nur die vom Gesetzgeber gewollten Ueberwachungen stattfinden; der Richter sollte seinen Entscheid in jedem Einzelfall summarisch begründen;

d. verbesserter Schutz von Drittpersonen, insbesondere von solchen, denen ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht (z. B. durch besondere Verfahrensregelungen und Verwertungsverbote sowie durch Vorschriften über den Umgang mit Zufalls-funden); zu prüfen sind auch praktikable Möglichkeiten, zwischen dem Abhörvorgang und dem untersuchungsleitenden Beamten einen Filter einzubauen, der verhindert, dass der Beamte Kenntnisse erlangt, die er nicht verwerten darf (abzuwägen gegenüber dem Bedürfnis der Strafverfolgungsbehörden nach Direktschaltungen);

e. Einführung einer nachträglichen Wirksamkeitskontrolle zu den getroffenen Ueberwachungsmassnahmen (zumindest soweit diese den Betroffenen nicht mitgeteilt werden und diese daher keine Beschwerde erheben können);

f. Anpassung der übrigen geltenden Vorschriften an die Erfahrungen in diesem Bereich (allenfalls durch Einführung einer Meldepflicht der PTT-Behörden an den kontrollierenden Richter zu Beginn der Ueberwachung oder durch Schliessung von Lücken in den strafrechtlichen Bestimmungen über die Telefon- und Postkontrolle);

g. gesetzliche Regelung der Voraussetzungen und Verfahren für die Anordnung von Observationen und den Einsatz von Verbindungsleuten; zu prüfen ist insbesondere, ob hierfür die gleichen Regeln zu gelten haben wie für die Telefonüberwachung.

Zu prüfen ist jeweils, gestützt auf die Kompetenzordnung von Bund und Kantonen, ob eine Regelung ihre Wirkung nur für die Bundesbehörden oder auch für kantonale Instanzen entfalten soll.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ist periodisch über den Verlauf der Vorarbeiten zu informieren.

#### *Texte de la motion du 16 juin 1993*

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre, jusqu'au premier semestre de 1995 au plus tard, un projet spécial ne figurant pas au programme de la législature, et concernant une révision du Code pénal suisse et d'autres lois, afin de tenir compte des conclusions auxquelles la Commission de gestion du Conseil national est parvenue dans son rapport du 9 novembre 1992 concernant la surveillance téléphonique dans la Confédération.

La révision doit servir notamment à réaliser les objectifs suivants:

a. création d'un bref catalogue exhaustif des infractions pouvant donner lieu à des mesures de surveillance téléphonique: délits contre la sécurité de l'Etat, crimes graves spécialement désignés; il y aura notamment lieu de placer dans cette liste des délits commis de façon répétée ou permanente et qui justifient une surveillance policière complémentaire;

b. adjonction, au catalogue des infractions, d'une clause générale applicable à toutes les sortes de délits, lorsqu'une surveillance téléphonique semble apte à déceler les structures dirigeantes du crime organisé; la définition de celui-ci doit permettre de cerner si possible les organisations criminelles ayant une envergure internationale, comprenant des cellules et prévoyant une répartition des activités;

c. description précise des autres conditions (dont la suspicion fondée sur des faits concrets, l'opportunité et le caractère subsidiaire de la mesure) afin que le juge chargé du contrôle puisse déterminer si seules les mesures de surveillance voulues par le législateur sont exécutées; le juge devra exposer sommairement les motifs de sa décision dans chaque cas;

d. amélioration de la protection accordée à des tiers, notamment à ceux qui ont le droit de refuser de témoigner (p. ex. par des règlements spéciaux de procédure et des interdictions d'exploiter des renseignements, ainsi que par des dispositions sur l'utilisation de découvertes dues au hasard); il y a aussi lieu d'étudier les possibilités d'opérer un filtrage des informations recueillies lors de l'écoute, avant de les transmettre

au fonctionnaire chargé de l'instruction, afin d'empêcher que celui-ci n'ait connaissance de renseignements qu'il n'a pas le droit d'exploiter (en l'occurrence, il sera nécessaire de procéder à une pondération des intérêts à protéger, d'une part, et de la nécessité pour les autorités chargées de la poursuite pénale de procéder à des écoutes directes, d'autre part);

e. institution d'un contrôle subséquent de l'efficacité des mesures de surveillance prises (en tout cas pour autant qu'elles ne soient pas communiquées aux intéressés et que ceux-ci ne soient pas en mesure de faire recours);

f. modification des autres dispositions en vigueur compte tenu des enseignements de l'expérience dans ce domaine (le cas échéant par l'introduction d'une obligation faite aux services des PTT d'informer le juge chargé du contrôle au début d'une surveillance ou par l'élimination de lacunes existant dans les dispositions pénales sur le contrôle téléphonique et postal);

g. réglementation légale indiquant les conditions à remplir et la procédure à suivre pour ordonner que l'on fasse des observations et que l'on ait recours à des enquêteurs; il s'agit notamment d'examiner si les règles à appliquer dans de tels cas sont les mêmes que pour la surveillance téléphonique.

Il faut examiner dans chaque cas si une réglementation doit, en vertu de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, déployer ses effets uniquement pour les autorités fédérales ou également pour celles des cantons.

La Commission de gestion du Conseil national doit être informée périodiquement du cours des travaux préparatoires.

**Danioth**, Berichterstatter: Der Nationalrat hat am 16. Juni 1993 diese Motion der GPK-NR oppositionslos und mit Zustimmung des Bundesrates überwiesen.

Diese Motion zielt auf eine zeitgemässe Legiferierung über die Telefonüberwachung im Bund hin, und zwar auch unter Einbezug der Polizeimittel der Observation oder Filature und von V-Leuten.

Es stellt sich die Frage, ob auch dem Ständerat beantragt werden soll, die Motion zu überweisen. Das Schweizerische Strafgesetzbuch ist bekanntlich im Jahre 1979 durch den neuen Artikel 179octies erweitert worden. Dadurch wurde für Bund und Kantone ein Mindeststandard für die polizeiliche Ueberwachung des Fernmeldeverkehrs geschaffen.

Danach ist nicht strafbar, wer eine Telefonabhörung in Ausübung ausdrücklicher gesetzlicher Befugnisse anordnet, wenn er unverzüglich die Genehmigung des zuständigen Richters, konkret des Präsidenten der Anklagekammer des Bundesgerichtes, einholt. Die Massnahme muss der Verfolgung oder der Verhütung eines Verbrechens oder eines Vergehens dienen, dessen Schwere oder Eigenart den Eingriff rechtfertigt. Auf Bundesebene sind ausführliche Verfahrensbestimmungen zu konkretisieren, und es ist eine staatliche Eingriffsmöglichkeit geschaffen worden. Ich verweise auf die Artikel 66ff. Bundesstrafrechtspflege.

Die Ausführung dieses Folgeauftrages der PUK EJPD durch die erwähnte Arbeitsgruppe der GPK hat als wesentliches Ergebnis gezeigt, dass die Bundesbehörden, nämlich Bundesanwaltschaft und PTT-Organen, sich an den strengen gesetzlichen Rahmen halten. Ausserdem funktioniert die richterliche Ueberprüfung problemlos. Es ist indessen zutage getreten, dass die Telefonüberwachungen in Bund und Kantonen nur in sehr geringem Masse eingesetzt werden. Von 1988 bis 1991 wurden auf Bundesebene, also besonders beim Staatsschutz, im Schnitt jährlich nur rund 40mal solche Massnahmen angeordnet, im Jahre 1992 sogar nur 28mal.

Bei den Kantonen liegt der Durchschnitt ungefähr bei gesamthaft 500 Massnahmen jährlich. Die Bedeutung der Telefonüberwachung als gerichtliches Beweismittel nach begangener Tat zur Ueberführung der Täterschaft ist gering geblieben. Demgegenüber nimmt ihr Stellenwert als Fahndungsmittel der Polizei im präventiven Bereich immer mehr zu.

Dieser Gewichtsverlagerung in der praktischen Nutzenwendung und der doch geänderten Bedürfnislage gegenüber den Zeitumständen der Einführung gilt es nach Auffassung des Nationalrates wie auch des Bundesrates Rechnung zu tragen. Es gilt, diesem Hauptanliegen einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und damit der effizienten Nutzung in der Ver-

brechensbekämpfung und -verhütung im allgemeinen und der organisierten Kriminalität im besonderen mit gezielten gesetzlichen Verbesserungen Rechnung zu tragen. Eine solche Verlagerung von der repressiven in die präventive Sphäre polizeilicher Tätigkeiten bewirkt unweigerlich, dass vermehrt Interessen- und Rechtskonflikte auftreten.

War schon bisher nicht die Zahl der Telefonüberwachungen das Hauptproblem in der Anwendung, sondern die Frage der Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit von Eingriffen in die Privatsphäre der Bürger, so wird sich dieses Dilemma mit der erwähnten Verlagerung noch verschärfen, denn es ist natürlich unbestreitbar, dass sich die Polizei hier rechtsstaatlich auf dünnem Eis bewegt.

Dies darf jedoch nicht zum Verzicht auf den Einsatz jener technischen Mittel führen, welche im Kampf gegen das organisierte Verbrechen für unsere Polizeiorgane unerlässlich sind. Die nicht von legalistischen Skrupeln geplagten kriminellen Profis werden auch so der Polizei immer noch mindestens eine Nasenlänge voraus sein. Dies zeigt auf der anderen Seite aber auch die Notwendigkeit auf, für eine Verstärkung des Persönlichkeits- und vor allem des Datenschutzes besorgt zu sein. Interessenkollisionen sind den anwendenden Behörden und ausführenden Organen besser sichtbar zu machen. Gesetzgebung und Praxis sind auf die neueren Erkenntnisse der Judikatur und der EMRK abzustimmen.

Da sich die organisierte Kriminalität begriffsnotwendig über längere Zeit erstreckt, also in der Regel ein Dauerdelikt darstellt, ist auch die Ueberwachung auf Dauer angelegt. Das Eingriffspotential in die Privatsphäre des Bürgers nimmt damit schlagartig zu. Die Bevölkerung muss Gewissheit haben, dass Polizei und Behörden kein Klima der allgemeinen und omnipräsenten Ueberwachung schaffen, sondern im Gegenteil für ihre Sicherheit diese Mittel gezielt nur dort einsetzen, wo sie notwendig sind.

Dies bedingt eine verstärkte rechtsstaatliche Einbindung der Telefonüberwachung. Sie ist nur im Zusammenhang mit ausgewählten Straftaten zuzulassen und auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu konzentrieren. Besondere Verfahren sollen den Schutz von Drittpersonen und Personen mit Zeugnisverweigerungsrecht gewährleisten. Die nachträgliche Mitteilung über die durchgeführte Telefonkontrolle an die Betroffenen soll zur Regel werden. Ausnahmen davon sind richterlich zu bewilligen.

Empfehlenswert wäre auch eine nachträgliche parlamentarische Kontrolle, vor allem dort, wo aus Gründen der inneren und äusseren Sicherheit eine nachträgliche Orientierung der Betroffenen nicht möglich ist. Sodann ist eine gemeinsame Regelung mit einer unerlässlichen gesetzlichen Grundlage für Observation und für den Einsatz von V-Leuten anzustreben, denn all diese Fahndungsmittel gelangen sehr oft koordiniert und gemeinsam zur Anwendung. Eine gemeinsame Rechtsgrundlage drängt sich damit geradezu auf.

Die zeitliche Distanz zu den PUK-Untersuchungen und Ergebnissen ermöglicht uns eine unvoreingenommene und adäquate Lösung dieses heiklen Problems. Handlungsbedarf ist sowohl aus der Sicht der Verbrechensbekämpfung als auch aus jener des Rechtsschutzes gegeben. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung unserer inneren Sicherheit geleistet.

Die GPK Ihres Rates beantragt daher Zustimmung zu allen sieben Punkten der Motion.

**Bundesrat Koller**: Es handelt sich hier in der Tat, wie Herr Danioth am Schluss gesagt hat, um ein sehr heikles Problem, denn die Telefonüberwachung bewegt sich natürlich in dem Spannungsfeld zwischen Persönlichkeitsschutz auf der einen Seite und wirksamer Verbrechensbekämpfung auf der anderen Seite.

Ich darf immerhin festhalten, dass der Bericht der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission ausdrücklich festgestellt hat, dass die in der letzten Zeit angeordneten Telefonkontrollen den gesetzlichen Rahmen gewahrt haben und dass Telefonkontrollen von den zuständigen Bundesstellen nur in einigen wenigen Fällen eingesetzt worden sind. Es waren im Jahre 1992 ganze 28 Fälle. Ebenfalls hat die Kommission

grundsätzlich die Zweckmässigkeit der heutigen Verfahrensabläufe bejaht und hat ferner festgestellt, dass sie die Bedeutung der Telefonkontrolle in erster Linie im Bereich der Fahndung und nicht als Beweismittel im Prozess sehe. Auch hier können wir zustimmen. Sie verlangt vor allem in einem Revisionspaket einen noch besseren Schutz des Persönlichkeits- und des Datenschutzes.

Im ganzen stehen wir diesen Punkten, wie auch Berichterstatter Daniöth im einzelnen dargelegt hat, positiv gegenüber. Aber ich möchte Ihnen nicht verhehlen, dass wir uns im Rahmen dieses Revisionspaketes, das Sie von uns verlangen, auf einer eigentlichen Gratwanderung befinden. Vor allem im Anschluss an die Diskussion, die wir vorhin geführt haben, werden wir sehr darauf achten müssen, dass wir zwar auf der einen Seite die Grundrechte schützen und wahren, aber ebenso dezidiert Unrecht verfolgen und sanktionieren.

In diesem Punkt möchte ich nur noch auf einen Vorschlag eingehen, bei dem mir im Moment eher fraglich scheint, ob er wirklich zum Ziel führt, nämlich die Frage der Schaffung eines restriktiven Deliktskatalogs in Verbindung mit einer Generalklausel.

In diesem Zusammenhang muss ich Ihnen mitteilen, dass gerade die Justiz- und Innenminister der Europäischen Union an ihrer Tagung der letzten Woche folgendes festgehalten haben: «Les Etats membres considèrent donc généralement qu'elles doivent être limitées à ce qui est nécessaire et qu'elles doivent être strictement réglementées.» Das geht also in die gleiche Richtung.

Dann kommt aber der Satz: «Toutefois, de telles mesures peuvent se révéler particulièrement utiles, voire indispensables pour le rassemblement de preuves et l'identification préalable des personnes impliquées dans l'infraction. Il est clair que ceci est particulièrement vrai pour la criminalité organisée internationale, dans la mesure où celle-ci s'articule sur des structures complexes.» Jetzt kommt das entscheidende Bedenken: «... et se manifeste par une multitude d'infractions qui peuvent être insignifiantes» – also unbedeutend – «par elles-mêmes, mais qui prennent de l'importance uniquement quand des corrélations ont pu être établies entre elles.»

Sie werden also bei der weiteren Bearbeitung dieses Revisionspaketes – ich habe dafür bereits eine Arbeitsgruppe eingesetzt – natürlich auch diese internationalen Entwicklungen in der Europäischen Union mitbeachten müssen.

In diesem Sinn kann ich mich bereit erklären – ich habe es übrigens, wie gesagt, schon getan –, das entsprechende Revisionspaket in Angriff zu nehmen.

*Ueberwiesen – Transmis*

93.3249

**Motion des Nationalrates  
(Kommission NR 93.125)  
Haftpflicht bei Grossschäden  
Motion du Conseil national  
(Commission CN 93.125)  
Responsabilité civile  
lors des «grands sinistres»**

*Texte de la motion du 3 juin 1993*

Dans le cadre des travaux de révision du droit suisse de la responsabilité civile, le Conseil fédéral est invité à régler, de manière générale, la question des «grands sinistres» qui ne fait aujourd'hui l'objet d'une disposition que dans la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire (art. 29 et 30).

**M. Petitpierre**, rapporteur: L'accueil réservé par le Conseil national d'abord, par le chef du Département fédéral de justice et police devant le Conseil national, par votre commission ensuite, à la motion de la commission du Conseil national (93.125) qui demandait que la responsabilité pour les grands sinistres soit réglée spécialement, me dispense de donner de longues explications.

Les grands sinistres se caractérisent en particulier par un nombre de victimes et une ampleur des dommages qui n'entrent pas dans les prévisions de la législation ordinaire sur la responsabilité. On en a déjà tiré les conséquences dans le domaine de l'énergie atomique, et il est question d'en faire de même pour les barrages hydroélectriques. Il serait bon que, parallèlement à la révision du droit ordinaire de la responsabilité civile, s'élabore un droit ordinaire applicable à l'ensemble des grands sinistres. La multitude des lésés, le rôle des assurances obligatoires, l'intervention éventuelle à titre subsidiaire des collectivités publiques, la procédure applicable aux litiges multiples, les relations internationales liées à des risques qui ont des origines ou des incidences transfrontalières, tout cela appelle une réglementation appropriée. Il faudra probablement, à mon sens, élargir le champ de l'étude et des propositions au-delà des strictes questions de responsabilité, pour envisager l'indemnisation des victimes indépendamment de l'engagement de la responsabilité civile d'une personne X ou d'une entité X dans une situation donnée. Qu'on pense aux catastrophes naturelles – on en a vu ces dernières années même en Suisse –, aux actes de guerre, au terrorisme, etc.

Les travaux de 1990 de la Société suisse des juristes offrent une base précieuse et solide. Les professeurs Tercier et Schmid ont présenté la problématique de façon remarquable. M. Tercier, en particulier, a établi une série de thèses qui sont directement utiles. La question est mûre, il faut l'intégrer dans la révision en cours au sein du Département fédéral de justice et police.

C'est dire que l'adhésion de notre conseil à la motion du Conseil national me paraît s'imposer. C'est ce que je vous prie de décider au nom de notre commission qui l'a fait à l'unanimité.

Bundesrat **Koller**: Ich kann mich bereit erklären, die Motion entgegenzunehmen. Es ist tatsächlich unbestritten, dass die Frage der Grossschäden gesetzlich geregelt werden muss. Es liegt in der Absicht meines Departementes, das im Rahmen der Gesamtrevision des Haftpflichtrechts zu tun. Wenn ich ohne Vorbehalt der Motion zustimme, muss ich Sie um etwas Geduld bitten, denn die Revision des ganzen Haftpflichtrechts wird natürlich noch einige Zeit beanspruchen. Aber in diesem Sinne bin ich bereit, die Motion entgegenzunehmen.

*Ueberwiesen – Transmis*

*Wortlaut der Motion vom 3. Juni 1993*

Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen der Arbeiten zur Revision des schweizerischen Haftungsrechts die Frage der Grossschäden, die heute nur Gegenstand von Bestimmungen des Kernenergiehaftpflichtgesetzes ist (Art. 29 und 30), allgemein zu regeln.

## **Motion des Nationalrates (GPK-NR) Telefonüberwachung**

## **Motion du Conseil national (CdG-CN) Surveillance téléphonique**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.3205
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.12.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	973-975
Page	
Pagina	
Ref. No	20 023 683

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.