

94.005

StGB. Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens

CP. Création d'un office central de lutte contre le crime organisé

Botschaft und Gesetzentwurf vom 12. Januar 1994 (BBl I 1145)
 Message et projet de loi du 12 janvier 1994 (FF I 1125)

Antrag der Kommission

Nichteintreten auf den Entwurf des Bundesrates, aber Eintreten auf den Entwurf der Kommission für Rechtsfragen für ein Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes.

Proposition de la commission

Ne pas entrer en matière sur le projet du Conseil fédéral, mais entrer en matière sur le projet de la Commission des affaires juridiques concernant un projet de loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Mit Botschaft vom 12. Januar dieses Jahres lädt der Bundesrat das Parlament ein, eine weitere Ausbau- und Erweiterungsetappe auf der gesetzgeberischen Grossbaustelle Strafgesetzbuch in Angriff zu nehmen. Bei der Vorlage betreffend Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens handelt es sich sozusagen um das formalrechtliche Gegenstück zum zweiten Massnahmenpaket mit materiell-rechtlichen Vorschriften über die Beteiligung an kriminellen Organisationen, die Einziehung und das Melderecht des Financiers. Wir alle haben uns davon überzeugen lassen, dass diese Normen unerlässlich sind, um den Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die Geldwäscherei wirksam und erfolgreich zu führen. Die Anwendung dieser Bestimmungen ist aber grösstenteils Sache der Kantone. Weil wir wissen, dass sich namentlich das organisierte Verbrechen von den Kantons- und Landesgrenzen nicht beeindruckt lässt, sondern diese Grenzen zu seinem Vorteil und unserem Schaden zu nutzen weiss, ist es in der Tat unerlässlich, die Strukturen der Ermittlungsverfahren zu optimieren.

Wie der Bundesrat mit vollem Recht betont, ist es zwingend, ein zentrales Organ, eben eine solche Zentralstelle, zur Verbrechensbekämpfung zu schaffen. Damit sollen einerseits die Koordination unter den schweizerischen Ermittlungsbehörden, andererseits aber auch die nahtlose Zusammenarbeit mit den ausländischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sichergestellt werden. Die innovativsten und griffigsten Normen des materiellen Rechts bleiben wirkungslos, wenn das Verfahrensrecht nicht mit der Entwicklung mitzuhalten vermag.

Der Kampf gegen das organisierte Verbrechen und gegen die Geldwäscherei fällt nach der geltenden Rechtsordnung in die Zuständigkeit der Kantone. Ihnen obliegt praktisch das ganze Verfahren von der polizeilichen Ermittlung bis zum Vollzug der rechtskräftig ausgefallenen Strafe. Mangels gesetzlicher Grundlage ist es dem Bund verwehrt, in diesem Sinne echt koordinierend oder mindestens tatkräftig unterstützend tätig zu werden.

Anders ist die rechtliche Ausgangslage beim illegalen Betäubungsmittelhandel. Das Betäubungsmittelgesetz, das sich neben Artikel 64bis auch auf die Artikel 69 und 69bis der Verfassung abstützt, weist dem Bund in Fällen mit kantonsübergreifender oder internationaler Ausdehnung eigene Ermittlungskompetenzen zu. Diese Befugnis ergibt sich aus Artikel 29 Absatz 4 des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel in Verbindung mit Artikel 259 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege. Ermittelt wird von einer besonderen, heute bereits bestehenden Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs, und zwar ist das

Bundesamt für Polizeiwesen diese Zentralstelle. Nach Artikel 259 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege kann bei Verstössen «gegen Bundesgesetze, die dem Bund ein besonderes Oberaufsichtsrecht übertragen, der Bundesanwalt Ermittlungen anordnen, wenn die strafbaren Handlungen ganz oder teilweise im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen wurden». Eine solche Oberaufsicht lässt sich indessen nicht bloss durch ein einfaches Gesetz schaffen, sondern muss sich aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung ableiten lassen. Im Regelungsbereich Betäubungsmittel ergibt sich eine solche Oberaufsicht ohne weiteres und unbestritten aus den erwähnten Artikeln 69 und 69bis der Verfassung, weshalb die Zentralstelle auf diesem Gebiet auch effizient ist.

Für den Bundesrat lag es bei dieser Ausgangslage nahe, sich für die dringend nötige Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens von der Regelung im Betäubungsmittelrecht inspirieren zu lassen. Er musste sich indessen von vornherein mit einer etwas weniger griffigen Ordnung begnügen, weil dem Bund auf diesem Gebiet – im Gegensatz zum illegalen Drogenhandel – keine eigenen Ermittlungskompetenzen zustehen. Die Bemühungen des Bundesrates mussten deshalb vor allem darauf abzielen, eine Struktur zu schaffen, welche die Tätigkeiten der kantonalen Strafverfolgungsbehörden koordiniert, in diesem Zusammenhang Dienstleistungen erbringt sowie Informationen sammelt und weiterleitet.

Wohl diskutierte die Kommission für Rechtsfragen intensiv über die Frage, ob um der Effizienz der Verbrechensbekämpfung willen nicht unverzüglich versucht werden solle, die rechtlichen Voraussetzungen für die Zuweisung von Ermittlungskompetenzen an die Strafverfolgungsbehörden des Bundes zu schaffen. Eine zusätzliche Begutachtung durch das Bundesamt für Justiz hat aber die Auffassung der Kommission bestätigt, dass dafür die bestehende Verfassungsgrundlage mit Artikel 64bis äusserst schmal sei und man sich deshalb keinerlei Experimente leisten könne, wenn man keine höchst unerwünschten Verzögerungen oder gar unliebsamen Überraschungen riskieren wolle.

Der sichere Weg zur Erreichung eines solchen Ziels führt über eine Erweiterung des Katalogs jener Delikte, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen. Konkret bedeutet das: Revision von Artikel 340 StGB, Grundsatzdiskussion über die Vereinheitlichung des schweizerischen Strafprozessrechts und Neuaufteilung der Strafverfolgungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Das braucht Zeit, und diese Zeit haben wir nicht.

Das Gesetzgebungsprojekt zur Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens ist, wie wir alle anerkennen, derart dringlich, dass es gerade auch unter dem Gesichtswinkel der inneren Sicherheit in unserem Lande schlicht unverantwortlich wäre, nicht wenigstens sofort das zu tun, was dem Bundesgesetzgeber obliegt, und das möglichst überzeugend. Für das, was wir unbedingt rasch regeln müssen, reicht die Verfassungsgrundlage – es ist die Bundeskompetenz auf dem Gebiet des Strafrechts, Artikel 64bis der Bundesverfassung – unbestritten aus. Die Kommission teilte deshalb von allem Anfang an die Auffassung des Bundesrates, dass der Bundesgesetzgeber mit jenen Steinen mauern müsse, die ihm zur Verfügung stünden, und dass deshalb bei der Schaffung der Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens folgende Leitlinien zu beachten seien:

1. Respekt vor der Kompetenz der Kantone;
2. Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für den effizienten Einsatz von Polizeiverbindungsbeamten;
3. Strukturen für die Zusammenarbeit mit dem Ausland;
4. überzeugende Regelung des Datenschutzes im Bereich der Fahndungstätigkeit.

Wenn nun die Kommission trotzdem einstimmig Nichteintreten auf das bundesrätliche Konzept beantragt und einen eigenen Gesetzentwurf vorlegt, hat dies folgenden Grund: Der Bundesrat will das Strafgesetzbuch mit Bestimmungen ergänzen, die mit dem materiellen Strafrecht nichts zu tun haben. Wohl ist so etwas schon ein paarmal passiert; wir sollten diese Sündenfälle, nämlich unnötige Belastungen des materiellen

Rechts mit organisationsrechtlichen Bestimmungen, aber nicht perpetuieren, und zwar vor allem deswegen nicht, weil die Schaffung von Zentralstellen des Bundes im Strafverfolgungsbereich angesichts der skizzierten verfassungsrechtlichen Ausgangslage Zukunft hat. Das heisst, es ist durchaus damit zu rechnen, dass im Zuge der Bereinigung der Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen weitere solche Strukturen geschaffen werden, die vernünftigerweise alle nach den gleichen Prinzipien und Kriterien tätig sein sollten. Das gilt insbesondere auch für den äusserst heiklen Umgang mit Personendaten. Es wäre widersinnig, die entsprechende gesetzgeberische Auseinandersetzung jedesmal aufs neue zu führen, wenn eine zusätzliche Zentralstelle geschaffen werden soll.

Die Kommission möchte deshalb die Gunst der Stunde insofern nutzen, als sie Ihnen heute den Erlass eines besonderen Bundesgesetzes über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes beantragt. Dieses Bundesgesetz soll quasi den gesetzlichen Rahmen für alle Zentralstellen abgeben, die der Bund nach dem heute geltenden Verfassungsrecht schaffen kann und später, nach einer anderen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, einführen möchte.

Wohl wird dadurch ein Gesetz mehr geschaffen, was in den Augen gewisser Deregulierungstheoretiker zunächst als unerwünscht erscheinen könnte.

Gegenüber dem bundesrätlichen Konzept hat der Entwurf der Kommission indessen drei wesentliche Vorteile:

1. Für alle Zentralstellen, die kriminalpolizeiliche Aufgaben erfüllen bzw. zu erfüllen haben werden, gelten die gleichen allgemeinen Handlungsgrundsätze, und auch die Aufgaben werden allgemeingültig umschrieben. In diesem Zusammenhang können auch die Modalitäten der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit übersichtlich und systemkonform allgemein normiert werden. Das ist insbesondere für den Einsatz der Polizeiverbindungsleute wichtig, auch im Interesse der politischen Transparenz.

2. Ein spezielles Gesetz erlaubt es, für die einzelnen Zentralstellen soweit nötig noch spezielle Vorschriften zu erlassen, die wegen ihres Bezugs zu den allgemeinen Normen recht kurz sein können. Das Gesetz kann sozusagen im Baukastensystem mit weiteren Abschnitten über zusätzliche Zentralstellen ergänzt werden, wenn für die Schaffung von Zentralstellen ein Bedarf besteht. Nach dem bundesrätlichen Konzept müsste das Strafgesetzbuch nochmals mit organisationsrechtlichen Bestimmungen angereichert werden, die mit noch unverständlicheren lateinischen Zahlwörtern als bisher gekennzeichnet werden müssten. Wollte man den Kommissionsentwurf bundesratskonform umbauen, wären wir jetzt bei Artikel 351 sexiesdecies (wenn es nicht noch eine kürzere Abkürzung gibt; aber ich will mich mit meinen Lateinkenntnissen hier nicht aufs Glatteis wagen ...).

3. Die Diskussion über die Ausgestaltung eines sachgerechten Datenschutzes im politisch sensiblen Bereich polizeilicher Fahndungstätigkeit kann grundsätzlich und breit zu einem rechtsbeständigen Ergebnis geführt werden. Das heisst: Wenn wir uns jetzt auf ein Modell einigen, wird dieses für alle Zentralstellen gelten, die sich mit der Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens zu befassen haben. Das dürfte zur dringend nötigen Versachlichung der Diskussion beitragen und gestatten, umstrittene Projekte wie Dosis endlich zum Funktionieren zu bringen.

Ich versuche zusammenzufassen: Die einstimmige Kommission bejaht mit dem Bundesrat den dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Sie stimmt völlig mit dem Bundesrat überein, wenn dieser das Fuder nicht überladen will, sondern sich, in Ausschöpfung der geltenden Verfassungsgrundlagen, auf das rechtlich und politisch rasch Machbare beschränkt. Der Bundesrat verzichtet auf die rechtlich riskante Beanspruchung von zusätzlichen polizeilichen Ermittlungskompetenzen des Bundes, will aber erstens griffige Instrumente für eine effizientere behördliche Zusammenarbeit unter den Polizeibehörden schaffen, zweitens die Strukturen optimieren und drittens die für die anspruchsvolle polizeiliche Fahndungsarbeit unerlässlichen Datenverarbeitungssysteme schaffen bzw. sie auf eine feste gesetzliche Grundlage stellen.

Was das gesetzgebungstechnische Vorgehen anbelangt, möchte die Kommission indessen einen in ihren Augen überzeugenderen Weg gehen und ein Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes schaffen, das ebensorasch in Kraft gesetzt werden kann wie die vom Bundesrat beantragte Änderung des Strafgesetzbuches. Ein besonderes Vernehmlassungsverfahren braucht jedenfalls nicht mehr durchgeführt zu werden, weil gegenüber dem bundesrätlichen Konzept keine wesentlichen materiellen Änderungen vorgeschlagen werden. Eine gewisse Differenz ergibt sich lediglich im Bereich des Datenschutzes, auf den ich bei der Detailberatung näher eingehen möchte.

Die Kommission gibt der Erwartung Ausdruck, dass der Bundesrat umgehend die nötigen Vorkehrungen trifft, damit eine Grundsatzdiskussion über eine Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Strafverfolgung und des Strafverfahrens geführt werden kann. In diesem Sinne betrachtet sie die heute zu diskutierende Vorlage als wichtigen Zwischenschritt auf dem beschwerlichen Weg zu tiefer greifenden verfahrensrechtlichen Reformen.

Im Namen der Kommission möchte ich dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in zweifacher Hinsicht bestens danken: Erstens dafür, dass sie nicht nachlassen in ihren Bemühungen, im Kampf gegen das organisierte Verbrechen griffige rechtliche Abwehrdispositive zu entwickeln, und zweitens für die Bereitschaft zum konstruktiven und offenen Diskurs. Die Kommission hatte stets den Eindruck, dass wir alle auf das gleiche Ziel hinarbeiten.

Wenn ich Ihnen im Namen der einstimmigen Kommission Nichteintreten auf die Änderung des Strafgesetzbuchs beantrage, so geschieht dies nur aus formellen Gründen, weil wir uns für die Behandlung des materiellen Gegenentwurfs in Form eines besonderen Gesetzes, die ich Ihnen hiermit beantrage, zuerst verfahrensrechtlich Luft verschaffen müssen. Aber auf die Vorlage als solche treten wir selbstverständlich ein.

Petitpierre Gilles (R, GE): La loi que nous discutons ce matin doit renforcer l'arsenal qui nous permettra d'appliquer les normes de fond que nous votons régulièrement, et qui entrent régulièrement en vigueur, pour lutter contre le crime organisé.

Ici, on vise surtout la coordination entre les organes cantonaux entre eux, entre les organes fédéraux entre eux, entre organes cantonaux et fédéraux et même la coordination internationale. On veut créer des possibilités nouvelles, alléger les procédures, les rendre rapides, permettre de concentrer l'information et appuyer les cantons actifs en la matière – j'insiste sur ce point, en pensant notamment au canton de Genève – qui appellent cet appui de tous leurs vœux et n'ont aucun réflexe cantonaliste contre une intervention fédérale en la matière, bien au contraire.

On dira, ici ou là – comme je l'ai déjà entendu hier au cours de conversations avec des conseillers nationaux –, qu'on aurait pu aller plus loin. On aurait pu prévoir une compétence d'enquête directement de l'office central, on aurait pu se pencher sur la question de l'exonération totale ou partielle de la peine pour les délinquants qui collaborent à l'enquête. On aurait pu se poser des questions sur les agents infiltrés.

Nous sommes absolument d'accord avec la volonté exprimée par le Conseil fédéral et avec la position exprimée maintenant par M. Zimmerli qu'il faut aller vite, qu'il faut donc accepter de procéder par étapes, afin qu'on puisse mettre en vigueur, sans le moindre retard, tout ce qui peut l'être sans grosses discussions et sans gros travaux préalables.

Il nous paraît en effet que le crime organisé appelle une intervention et des collaborations à l'échelon national, mais aussi à l'échelon international, entre les pays. Il s'agit en effet, dans le crime organisé, d'activités qu'il importe de rechercher. Il faut aller chercher ce crime, qui n'est pas évident, par des enquêtes préalables à la découverte de cette activité, et pour cela il faut concentrer de nombreuses informations qui sont à première vue disparates et neutres et il faut utiliser les systèmes de données les plus efficaces.

La lutte contre le crime organisé implique ainsi que la protection de la sphère privée – je crois qu'il vaut la peine de le dire encore ici très clairement – doive, dans une certaine mesure, céder le pas aux exigences de l'efficacité de l'action nationale et internationale des Etats contre le crime organisé. On ne peut pas, en même temps, exiger que la grande criminalité soit combattue efficacement et vouloir appliquer des règles pointilleuses sur la protection de la personnalité. Dans ce domaine, tout est naturellement question de mesure. Il faut s'en référer au principe de proportionnalité, qui doit gouverner cette tension délicate entre des exigences légitimes, mais évidemment contradictoires. Il ne faut pas que la protection des données permette à des grands délinquants de se soustraire aux poursuites et aux enquêtes les visant.

Les deux motions de la commission vont dans une bonne direction. J'imagine qu'on en reparlera encore. L'urgence de l'unification de la procédure pénale me paraît cependant moindre que celle de la création de tribunaux fédéraux de première instance.

Je ne voudrais pas conclure sans avoir rendu hommage au travail impressionnant en commission de M. Zimmerli, notre rapporteur. Il a conçu une alternative d'ensemble à la version initiale présentée par le Conseil fédéral, alternative si bonne qu'elle a été reprise pratiquement sans modifications par la commission.

Au surplus, nous entrons en matière et nous suivons la commission, dans la discussion de détail.

Meier Josi (C, LU): Ich möchte ebenfalls ein kleines Loblied anstimmen: einerseits auf das Milizsystem und andererseits auf die Flexibilität von Bundesrat und Verwaltung. In der Tat hat die Arbeit von Herrn Kollege Zimmerli den Weg zu einer einfachen Rahmenregelung für alle allenfalls erforderlichen Zentralstellen geöffnet. Zugleich ist die Verwaltung sehr flexibel auf dieses Konzept eingetreten und hat in jeder Hinsicht mitgearbeitet, so dass wir zu einem beförderlichen Ende kamen.

Das organisierte Verbrechen hält sich, ganz egal, was für Abschottungen wir zwischen den Kantonen und international beschliessen, an keine Grenzen, und da braucht es moderne Gegenmassnahmen, die effizient sind. Wir haben mit dieser Vorlage ein genau solches Instrument vorgelegt.

Die einzige heikle Stelle, die in diesem Gesetz zu finden ist, ist der politisch brisante Artikel 14, der sich mit dem Auskunftsrecht befasst. Das Auskunftsrecht über gesammelte (Personen-)Daten, das wir hochhalten, kommt in Konflikt mit dem Bedürfnis der Polizei, Verdachtsmomente gegen das organisierte Verbrechen zu sammeln. Wir sind uns dieser Schwierigkeiten bewusst gewesen und haben sehr lange, gerade in diesem Bereich, nach tauglichen Lösungen gesucht.

Ich meine, dass unser Entwurf, der eine zweistufige Kontrolle unter Einsatz des Datenschutzbeauftragten vorsieht, wirklich tauglich ist. Ich möchte Sie jetzt schon bitten, dass Sie dieser Lösung zustimmen und vorbehaltlos in Kauf nehmen, dass sie einen grossen Aufwand zur Folge haben wird. Wenn Sie das nämlich nicht tun, würde die ganze Arbeit, die die PUK 1 seinerzeit geleistet hat, in Frage gestellt.

Ich bin für Eintreten und Zustimmung zur Vorlage, und zwar in der Form, die Ihnen durch die Kommission unterbreitet wurde.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich Ihnen dafür danken, dass Sie zeitgerecht auf diese wichtige Vorlage eintreten. Sie erinnern sich, dass beide Räte in der letzten Session das sogenannte zweite Massnahmenpaket gegen das organisierte Verbrechen und die Geldwäscherei – die neuen materiellrechtlichen Strafnormen – in der Schlussabstimmung verabschiedet haben. Diese Vorlage enthält bekanntlich neue Strafvorschriften betreffend die Beteiligung an einer kriminellen Organisation, die erleichterte Einziehung von Vermögenswerten und das Melderecht des Financiers. Diese Normen sollen helfen, den Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die Geldwäscherei, gegen die ja auch unser Land nicht gefeit ist, wirkungsvoller zu führen.

Zurzeit läuft noch die Referendumsfrist gegen diese Vorlage. Es bestehen aber keinerlei Anzeichen dafür, dass das Referendum

gegen diese wichtige Vorlage in bezug auf die Verbrechensbekämpfung ergriffen wird, so dass wir davon ausgehen können, dass wir dieses neue materielle Strafrecht auf den 1. August dieses Jahres in Kraft setzen können.

Die Anwendung dieser Strafbestimmungen – wie ganz allgemein im Strafrecht und wie auch bereits in bezug auf die neuen Strafrechtsnormen über die Geldwäscherei aus dem Jahre 1990 – ist Aufgabe der Kantone. An dieser geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Strafverfolgung wollen wir mit dieser Vorlage denn auch nichts ändern. Wir sind aber zur Überzeugung gekommen – dies in vollständiger Übereinstimmung mit den Kantonen, vorab mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten –, dass der Bund den Kantonen unbedingt gewisse Vollzugshilfen leisten muss, wenn wir es bei dieser Kompetenzverteilung belassen.

Es ist nämlich allgemein bekannt, dass das organisierte Verbrechen nicht nur kantonsübergreifende, sondern landesübergreifende Dimensionen aufweist, die ein koordinierendes Eingreifen des Bundes auf diesem Gebiete unbedingt nötig macht, und zwar sowohl international wie interkantonal. Die Kantone, denen diese Aufgabe an der Front zufällt, sind im übrigen unbedingt auf allgemeine Lageberichte und Bedrohungsanalysen des Bundes angewiesen. Wir verfügen heute leider in diesem delikaten Bereich der Verbrechensbekämpfung, der vor allem nach dem Fall der Berliner Mauer eine ungeheure Akzeleration erfahren hat, in unserem Land über keine verlässliche Lageanalyse. Wir haben zwar keinerlei Hinweise, dass das organisierte Verbrechen wirklich auf breiter Front versuchen würde, in unsere legale Wirtschaft und in die staatlichen Organisationen einzudringen; aber es gibt vielerlei Anzeichen dafür, dass das organisierte Verbrechen dazu neigt, die Schweiz als organisatorische und logistische Basis zu nutzen. Wir handeln hier also zweifellos unter einem echten Zeitdruck.

Als wichtigstes Arbeitsinstrument für diese Vollzugshilfe des Bundes an die Kantone möchten wir diese neue Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens beim Bund vorsehen. Wir haben uns dabei, wie schon der Berichtersteller ausgeführt hat, an der Zentralstelle zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels orientiert, dessen personeller Ausbau in den letzten Jahren zu erfreulichen Fahndungserfolgen geführt hat.

Das wichtigste Arbeitsinstrument dieser neuen Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens wird eine zentrale Datenbank sein, die allen Kantonen als Informationsdrehscheibe auf dem Gebiete der Bekämpfung des organisierten Verbrechens dienen soll. Das ist das Grundkonzept, das wir mit dieser Vorlage verfolgen.

Man hätte sich fragen können, ob man nicht diese Zentralstelle – ähnlich wie wir die Zentralstelle zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels durch Verordnung eingeführt haben – durch eine blosse Verordnung des Bundesrates hätten realisieren können.

Aber die Prüfung der Rechtslage hat eindeutig ergeben, dass vor allem zwei Anliegen unbedingt ein formelles Gesetz verlangen:

1. Das gesetzgeberische Anliegen des Datenschutzes. Sie wissen, dass das von Ihnen verabschiedete Bundesgesetz über den Datenschutz für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten und von Persönlichkeitsprofilen eine formell-gesetzliche Grundlage verlangt. Dasselbe gilt für sogenannte direkte Abrufverfahren, also das sogenannte On-line-Verfahren. Unsere Idee ist es, diese eidgenössische Datenbank zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens mit solchen On-line-Verbindungen zu allen Kantonen zu versehen. Das ist ein weiterer Grund, warum wir ein formelles Gesetz brauchen.

2. In diesem Gesetz sehen wir ausdrückliche eine gesetzliche Grundlage für die Stationierung von sogenannten Polizeiverbindungsbeamten im Ausland vor. Zugleich schaffen wir die von der PUK EJPD ausdrücklich verlangte gesetzliche Grundlage für die Stationierung ausländischer Polizeiverbindungsbeamter in der Schweiz. Auch das ist ein Anliegen, das einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf.

Ich habe Sie über das Konzept dieser Stationierung von Polizeiverbindungsbeamten im Ausland schon früher orientiert. Ich darf hier noch einmal kurz wiederholen, dass es darum geht, an wichtigen Informationsknotenpunkten im Ausland Polizeiverbindungsbeamte zu stationieren, um die Übermittlung wichtiger Informationen auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung und der Rechtshilfe einerseits mit der nötigen zeitlichen Dringlichkeit, andererseits aber auch mit den nötigen personellen Aufwand geltend zu machen. Wir gedenken noch in diesem Jahr die ersten zwei Stationierungen vorzunehmen, nämlich eines Polizeiverbindungsbeamten bei der Interpol in Lyon und eines in Washington.

Der Bundesrat hat bereits ein ganzes Konzept der Stationierung von Polizeiverbindungsbeamten, bis zu zehn Mann, grundsätzlich genehmigt. Wir werden aber bei der Stationierung etappenweise vorgehen. Wir gedenken, solche Polizeiverbindungsbeamte vor allem auf den grossen Routen des internationalen illegalen Drogenhandels zu stationieren. Soviel zum zweiten gesetzgeberischen Anliegen, das wir mit dieser Vorlage verfolgen.

Zur Form des Erlasses: Der Bundesrat hatte Ihnen eine Ergänzung des Strafgesetzbuches vorgelegt, in Analogie zu den Ergänzungen betreffend die gesetzliche Grundlage für unser Fahndungssystem Ripol und für Interpol. In Ihrer Kommission hat dann aber vor allem Herr Zimmerli zu Recht gesagt, diese Gesetzgebungsmethode habe den offensichtlichen Nachteil, dass sie zu einer unerfreulichen, langwierigen Wiederholung von ähnlich lautenden Gesetzesbestimmungen führe, und er hat dann die Idee eines Spezialgesetzes eingebracht.

Ich kann dieser neuen Form, zu der sich Ihre Kommission einstimmig bekannt hat, ohne weiteres zustimmen. Es ist tatsächlich so, dass diese Form des Spezialgesetzes den eminenten Vorteil eines allgemeinen Teiles hat; dieses Spezialgesetz ist insofern auch entwicklungsfähig. Unsere Konzeption im Bereich der Strafverfolgung geht je länger, je mehr in die Richtung, dass die Kompetenz zur Strafverfolgung zwar nach wie vor bei den Kantonen bleibt, diese aber unbedingt Bundesunterstützung brauchen, und zwar vor allem im logistischen Bereich. Hier ist das Instrument, das sich allgemein aufdrängt, die Schaffung solcher Zentralstellen. Bei der Schaffung einer weiteren Zentralstelle – denkbar wären solche in einer späteren Phase vielleicht einmal auf dem Gebiete der Wirtschaftskriminalität – könnte dann ohne weiteres an diesen allgemeinen Teil angeknüpft werden, und nur der spezielle Teil des Gesetzes müsste weiterentwickelt werden. Vor allem erlaubt diese Gesetzgebungsmethodik, den Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches nicht übermässig mit immer wiederkehrenden Bestimmungen zu belasten. Ich bin daher gerne bereit, dieser Form des Erlasses, also des Spezialgesetzes, zuzustimmen, zumal – Ihr Referent, Herr Zimmerli, hat das schon gesagt – materiell überhaupt keine Divergenzen bestehen, es sei denn jene in bezug auf das Auskunftsrecht. Darauf werden wir in der Detailberatung noch besonders einlässlich einzugehen haben.

In der Kommission – das sei mein letzter Punkt, den ich hier behandeln möchte – ist ausführlich darüber diskutiert worden, ob man nicht bei der Schaffung dieser neuen Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens bereits hätte weiter gehen sollen, indem man dieser neuen Zentralstelle auch eigene Ermittlungskompetenzen verliehen hätte, wie das für die Zentralstelle zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels bereits heute gilt.

Aber Herr Zimmerli hat zu Recht darauf hingewiesen, dass schon von der Verfassungsgrundlage her ein ganz zentraler Unterschied besteht. Bei der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels haben wir eine ganz klare Verfassungsgrundlage für die bundeseigene Ermittlungstätigkeit, während wir uns hier – um es einmal vorsichtig auszudrücken – auf einem sehr, sehr schmalen Grat der Verfassungsmässigkeit bewegen würden. Denn wir hätten eine eigene Ermittlungskompetenz nur, wenn wir unterstellen würden, die ganze Eidgenossenschaft sei wie bei den Gebieten der Bundesstrafgerichtsbarkeit durch das organisierte Verbrechen wirklich zentral gefährdet. Wir haben heute wohl zu wenige faktische Grundlagen, um von einer solchen Annahme auszugehen.

Neben dieser verfassungsrechtlichen Problematik ist es aber vor allem der Faktor Zeit, der Ihre Kommission davon Abstand nehmen liess, hier bereits eine Ermittlungskompetenz einzuführen, denn das wäre zweifellos eine politische Belastung der Vorlage. Wir sind unbedingt darauf angewiesen, dieses Gesetz auf Beginn des nächsten Jahres in Kraft treten zu lassen. Nicht einmal in erster Linie wegen der vorgesehenen Datenbank zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, sondern weil wir unbedingt auf den 1. Januar 1995 eine formell-gesetzliche Grundlage für eine andere, momentan noch wichtigere und dringlichere Datenbank brauchen. Es ist die Datenbank Dosis zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels. Dort haben wir jetzt zwar im Einverständnis mit dem Datenschutzbeauftragten eine Pionierphase mit acht Kantonen einleiten können. Von seiten der Kantone bestanden aber grösste Bedenken. Wenn nämlich das Datenschutzrecht ohne Spezialordnung zur Anwendung käme, wären die Kantone schlicht nicht bereit, an dieser wichtigen Datenbank mitzuwirken. Deshalb handeln wir unter grösstem Zeitdruck.

Ich bin der Kommission sehr dankbar dafür, dass sie das eingesehen hat und dass sie es zurzeit bei dieser datenschutzrechtlichen Grundlage der Datenbank bewenden lässt. Wir werden im Rahmen der Entflechtungsvorlage, die in ihrem Rat noch pendent ist, sowieso ganz grundlegend entscheiden müssen, wie wir auf dem Gebiet der Harmonisierung der Strafprozessordnungen der Kantone, im Zusammenhang mit einer allfälligen Ausdehnung der Bundesstrafgerichtsbarkeit nach Artikel 340 StGB, eventuell auch der Schaffung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichtes, weitergehen sollen. Ihre Kommission befasst sich mit diesen Problemen. Auch aus diesem Grunde bin ich Ihnen dankbar – Herr Petitpierre hat insistiert, dass das jetzt wichtig sei –, dass wir etappenweise vorgehen. Denn nicht nur auf dem Gebiete des illegalen Betäubungsmittelhandels, sondern auch auf dem Gebiet der Bekämpfung des organisierten Verbrechens befinden wir uns in einem eigentlichen Wettrennen in der Abwehr dieser modernen Verbrechensformen.

In diesem Sinne bin ich Ihnen dankbar für das Eintreten auf die Vorlage. Ich bin gerne bereit, der Form des Spezialgesetzes zuzustimmen.

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

Detailberatung – Discussion par articles

Titel

Antrag der Kommission

Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes vom

Titre

Proposition de la commission

Loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération du

Ingress

Antrag der Kommission

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 64bis der Bundesverfassung, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrats vom 12. Januar 1994, beschliesst:

Préambule

Proposition de la commission

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 64bis de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 12 janvier 1994, arrête:

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Der Titel des Gesetzes bringt zum Ausdruck, dass das Gesetz den rechtlichen Rahmen für alle, d. h. auch für die künftigen kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes bilden soll. Im Ingress ist auf die hier erwähnte Strafrechtskompetenznorm 64bis Bundesverfassung – und nur darauf – hinzuweisen, weil aus der Eintretensdebatte klar wurde, dass verfassungsrechtlich kaum hieb- und stichfeste Grundlagen für neue Ermittlungskompetenzen des Bundes bestehen würden. Was die im Gesetz ebenfalls geregelte Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs anbelangt – ich verweise auf die Artikel 9 und 10 –, ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass Artikel 29 des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel mit der besonderen Verfassungsgrundlage der Artikel 69 und 69bis BV in den Schlussbestimmungen des neuen Gesetzes gerade nicht aufgehoben werden soll, um jegliche Missverständnisse über die hier unbestrittenermassen bestehende und unabdingbare Ermittlungskompetenz des Bundes von vornherein auszuschliessen.

Angenommen – Adopté

1. Abschnitt Titel

Antrag der Kommission

Allgemeine Bestimmungen

Titre premier

Proposition de la commission

Dispositions générales

Art. 1

Antrag der Kommission

Titel

Grundsatz

Abs. 1

Der Bund führt Zentralstellen zur Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens.

Abs. 2

Diese arbeiten mit den Strafverfolgungs- und Polizeibehörden der Kantone und des Auslandes zusammen.

Art. 1

Proposition de la commission

Titre

Principe

Al. 1

La Confédération dirige des offices centraux de lutte contre le crime organisé.

Al. 2

Les offices centraux travaillent en collaboration avec les services de police et les autorités de poursuite pénale des cantons et de l'étranger.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: In Artikel 1 über den Grundsatz, der wegen des Konzeptwechsels nötig wird, möchte die Kommission den Organisationsauftrag an den Bund verankern und die Pflicht zur Zusammenarbeit der Zentralstellen mit den Strafverfolgungs- und Polizeibehörden der Kantone an prominenter Stelle im Gesetz betonen. Das scheint ihr angesichts der komplexen und nicht durchwegs überzeugenden Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen politisch sehr wichtig zu sein. Damit soll betont werden, dass die Zentralstellen zwar effiziente Strukturen im Dispositiv der Verbrechensbekämpfung, aber auch Dienstleistungsbetriebe sein sollen. Ich bitte Sie, diesem Artikel 1 zuzustimmen, der neu ins Konzept hineingearbeitet werden musste.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Titel

Aufgaben

Wortlaut

Die Zentralstellen nach diesem Gesetz

- a. bearbeiten die Informationen aus dem In- und Ausland in ihrem Zuständigkeitsbereich;
- b. koordinieren die interkantonalen und internationalen Ermittlungen;
- c. erstellen Lage- und Bedrohungsberichte zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (Département) und der Strafverfolgungsbehörden;
- d. führen den nationalen und internationalen kriminalpolizeilichen Informationsaustausch durch und wirken bei der Durchführung von Rechtshilfeersuchen des Auslandes mit;
- e. setzen die Polizeiverbindungsleute im Ausland ein;
- f. führen gerichtspolizeiliche Ermittlungen durch, wenn der Bund dafür zuständig ist.

Art. 2

Proposition de la commission

Titre

Tâches

Texte

Les offices centraux:

- a. traitent les informations qui concernent leurs attributions, qu'elles émanent de Suisse ou d'un pays étranger;
- b. coordonnent les investigations menées aux niveaux intercantonal ou international;
- c. établissent des rapports de situation et dressent le bilan de la menace à l'intention du Département fédéral de justice et police (département) et des autorités de poursuite pénale;
- d. garantissent l'échange national et international des informations de police judiciaire et traitent des demandes d'entraide judiciaire émanant de pays étrangers;
- e. postent des agents de liaison à l'étranger;
- f. ouvrent des enquêtes de police judiciaire dans les domaines de compétence de la Confédération.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Artikel 2 entspricht im wesentlichen dem Artikel 351 octies Absatz 2 der bundesrätlichen Vorlage, bringt aber gegenüber dem Entwurf des Bundesrates die nötigen Präzisierungen und Ergänzungen an.

Eine wesentliche Ergänzung findet sich in Buchstabe f: Gerichtspolizeiliche Ermittlungen werden von den Zentralstellen nur dann durchgeführt, wenn der Bund dafür zuständig ist. Damit soll einmal mehr zum Ausdruck gebracht werden, dass die Kompetenzen der Kantone nicht angetastet werden. Hingegen eröffnen sich nach dem Gesetz vielfache Kooperationsmöglichkeiten, und ferner erbringt der Bund – wie bereits ausgeführt wurde – Dienstleistungen im internationalen Polizeiverkehr.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Titel

Informationsbeschaffung

Wortlaut

Die Zentralstellen sammeln die Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz notwendig sind, durch:

- a. Auswerten öffentlich zugänglicher Quellen;
- b. Einholen von Auskünften;
- c. Einsicht in amtliche Akten;
- d. Entgegennahme und Auswerten von Meldungen;
- e. Nachforschen nach der Identität oder dem Aufenthalt von Personen;
- f. Auswerten von Informationen aus Observationen.

Art. 3

Proposition de la commission

Titre

Recherche d'informations

Texte

Les offices centraux se procurent des informations nécessaires à l'exécution des tâches définies par la présente loi par le biais:

- a. de l'exploitation de sources accessibles au public;
- b. de demandes de renseignements;
- c. de la consultation de documents officiels;
- d. de la réception et de l'exploitation de communications;
- e. d'enquêtes sur l'identité ou le lieu de séjour de personnes;
- f. de l'exploitation d'informations obtenues par observation.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Artikel 3 entspricht im wesentlichen Artikel 351duodecies des bundesrätlichen Entwurfs, verzichtet indessen auf den Absatz über die Datenbeschaffung, weil dessen Inhalt im 4. Abschnitt über die Bearbeitung von Personendaten in Artikel 14 Absatz 1 Eingang findet.

Ich bitte um Zustimmung.

Angenommen – Adopté**Art. 4***Antrag der Kommission**Titel*

Zusammenarbeit mit Behörden und Amtsstellen

Abs. 1

Der Bundesrat regelt für jede Zentralstelle durch Verordnung, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die folgenden Behörden und Amtsstellen zur Zusammenarbeit und fallweisen Auskunft an die Zentralstelle verpflichtet sind:

- a. Strafverfolgungsorgane, Polizeistellen, Grenzschutz- und Zollorgane;
- b. Fremdenpolizeibehörden und andere Behörden, die für Einreise und Aufenthalt von Ausländern sowie für die Gewährung von Asyl oder für die Anordnung der vorläufigen Aufnahme zuständig sind;
- c. Einwohnerkontrollen und andere öffentliche Register;
- d. für den diplomatischen und konsularischen Verkehr zuständige Behörden;
- e. andere Behörden, die für Bewilligungen im Zusammenhang mit dem Verkehr mit bestimmten Gütern zuständig sind.

Abs. 2

Über Anstände innerhalb der Bundesverwaltung entscheidet die übergeordnete Behörde, über Anstände zwischen Organen des Bundes und der Kantone die Anklagekammer des Bundesgerichtes.

Art. 4*Proposition de la commission**Titre*

Collaboration avec les autorités et offices

Al. 1

Le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance les modalités et l'ampleur des renseignements que les autorités et offices mentionnés ci-après sont tenus, dans le cadre de la collaboration, de fournir, dans chaque cas, à l'office central:

- a. autorités de poursuite pénale, services de police, organes des garde-frontière et des douanes;
- b. autorités de police des étrangers et autres autorités compétentes en matière d'entrée et de séjour des étrangers ainsi qu'en matière d'octroi de l'asile et d'admission provisoire;
- c. contrôles des habitants et autres registres publics;
- d. autorités compétentes en matière de relations diplomatiques et consulaires;
- e. autres autorités compétentes en matière d'autorisation pour la circulation de certains biens.

Al. 2

L'autorité supérieure hiérarchiquement arbitre les différends au sein de l'administration fédérale; la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral arbitre les différends entre autorités de la Confédération et autorités des cantons.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Artikel 4 übernimmt sinngemäss Artikel 351undecies des bundesrätlichen Entwurfs, bringt jedoch in Absatz 2 eine verfahrensrechtliche Prä-

zisierung an. Man spricht von «übergeordneten Behörden», wie es die Bundeskanzlei angeregt hat. In der Sache selbst besteht keine Differenz.

Ich beantrage auch hier Zustimmung.

Angenommen – Adopté**Art. 5***Antrag der Kommission**Titel*

Polizeiverbindungsleute

Abs. 1

Polizeiverbindungsleute in ausgewählten schweizerischen Vertretungen im Ausland oder bei internationalen Organisationen unterstützen die Strafverfolgungsbehörden bei der Verfolgung von Straftaten im Zuständigkeitsbereich der Zentralstellen. Sie arbeiten im Rahmen der nachfolgenden Bestimmungen als Angehörige der Zentralstelle direkt mit den zuständigen Behörden des Empfangsstaates und bestimmter Drittländer zusammen.

Abs. 2

Die Polizeiverbindungsleute können auch bei Fahndungen und Ermittlungen zur Verfolgung von Verbrechen und Vergehen, bei denen die Schweiz Rechtshilfe leisten kann, eingesetzt werden.

Abs. 3

Der Bundesrat vereinbart mit den Empfangsstaaten die Einzelheiten des Einsatzes.

Abs. 4

Der Bundesrat wird ermächtigt, mit den zuständigen Behörden des Auslandes die Stationierung von ausländischen Polizeiverbindungsleuten in der Schweiz zu vereinbaren.

Art. 5*Proposition de la commission**Titre*

Agents de liaison

Al. 1

Les agents de liaison détachés auprès de certaines représentations suisses à l'étranger ou d'organisations internationales apportent leur soutien aux autorités chargées de la poursuite pénale des infractions qui sont de la compétence des offices centraux. Ils collaborent directement, en tant que membres de l'office central et dans les limites des dispositions suivantes, avec les autorités compétentes de l'Etat de résidence et de certains Etats tiers.

Al. 2

Les agents de liaison peuvent aussi être engagés dans des recherches et des enquêtes concernant des crimes et des délits pour lesquels la Suisse accorde l'entraide judiciaire.

Al. 3

Le Conseil fédéral définit la mission des agents de liaison d'entente avec l'Etat de résidence.

Al. 4

Le Conseil fédéral est habilité à convenir avec les autorités étrangères compétentes de l'établissement d'agents de liaison étrangers en Suisse.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Artikel 5 über die Polizeiverbindungsleute lehnt sich an Artikel 351novies des bundesrätlichen Entwurfs an und gab ebenfalls zu keinen grösseren Diskussionen Anlass. Gestrichen wurde in Absatz 2 bei den Fahndungen indessen das Adjektiv «wichtige», um fruchtlose Auseinandersetzungen und Missverständnisse auszuschliessen. Grundsätzlich hat Herr Bundesrat Koller zur Stationierung der Polizeiverbindungsleute bereits das Nötige gesagt. Ich kann darauf verweisen.

Angenommen – Adopté**Art. 6***Antrag der Kommission**Titel*

Schaffung von Zentralstellen

Abs. 1

Für Zentralstellen, die aufgrund eines Staatsvertrags oder eines andern Bundesgesetzes geschaffen werden, gelten der erste und vierte Abschnitt dieses Gesetzes sinngemäss.

Abs. 2

Der Bundesrat kann auf dem Verordnungsweg die Einzelheiten der sinngemässen Gesetzesanwendung regeln.

Art. 6

Proposition de la commission

Titre

Création des offices centraux

Al. 1

Les offices centraux créés sur la base d'un traité international ou d'une autre loi fédérale sont régis par les titres premier et quatrième de la présente loi.

Al. 2

Le Conseil fédéral peut régler par voie d'ordonnance les modalités d'application de la loi.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Artikel 6 ist eine konzeptionell bedingte Ergänzung und soll neue Zentralstellen, die später geschaffen werden, formell in die allgemeinen Bestimmungen einbinden.

Angenommen – Adopté

2. Abschnitt Titel

Antrag der Kommission

Zentralstelle für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens

Titre deuxième

Proposition de la commission

Office central de lutte contre le crime organisé

Art. 7

Antrag der Kommission

Titel

Aufgaben

Wortlaut

Die Zentralstelle für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens hat insbesondere die Aufgabe, kriminelle Organisationen im Sinne von Artikel 260ter des Strafgesetzbuches zu erkennen und die von solchen Organisationen begangenen Straftaten zu bekämpfen.

Art. 7

Proposition de la commission

Titre

Tâches

Texte

L'Office central de lutte contre le crime organisé est notamment chargé de démasquer les organisations criminelles telles qu'elles sont définies à l'article 260ter du Code pénal et de lutter contre les infractions commises par ces organisations.

Art. 8

Antrag der Kommission

Titel

Informationspflichten

Abs. 1

Die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen erstatten der Zentralstelle die Meldungen, die auf das Vorliegen einer Organisation im Sinne von Artikel 260ter Ziffer 1 Absatz 1 schliessen lassen. Sie melden insbesondere konkrete Verdachtsgründe sowie die Eröffnung und Einstellung von Ermittlungsverfahren, bei denen ein Verdacht auf Mitwirkung krimineller Organisationen besteht.

Abs. 2

Die Zentralstelle informiert die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen über alle Vorgänge, welche die gemeldeten Verfahren betreffen.

Art. 8

Proposition de la commission

Titre

Obligation d'informer

Al. 1

Les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons transmettent à l'office central les renseignements permettant d'induire l'existence d'une organisation au sens de l'article 260ter chiffre 1 alinéa 1er. Elles annoncent en particulier les motifs de prévention ainsi que l'ouverture et le classement d'enquêtes portant sur des affaires auxquelles des organisations criminelles sont soupçonnées d'être mêlées.

Al. 2

L'office central informe les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons de tous les faits relatifs aux enquêtes annoncées.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Hier übernimmt die Kommission die vom Bundesrat vorgesehenen speziellen Regeln für diese besondere, neu zu schaffende Zentralstelle. Wir können die Artikel 7 und 8 zusammen behandeln.

Artikel 7 lehnt sich an Artikel 351octies Absatz 1 des bundesrätlichen Entwurfs an und stellt den sachlich erforderlichen Bezug zu Artikel 260ter des Strafgesetzbuches her. Die Bestimmung war in der Kommission unbestritten.

Das gleiche gilt für Artikel 8. Diese Bestimmung übernimmt Artikel 351decies des bundesrätlichen Entwurfs.

Angenommen – Adopté

3. Abschnitt Titel

Antrag der Kommission

Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs

Titre troisième

Proposition de la commission

Office central de lutte contre le trafic illicite des stupéfiants

Art. 9

Antrag der Kommission

Titel

Aufgaben

Abs. 1

Die Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs unterstützt die Behörden des Bundes, der Kantone und anderer Staaten bei der Verhinderung und Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs.

Abs. 2

Sie kann im Rahmen von Rechtshilfeverfahren mit Beweiserhebungen betraut werden, die sie nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege durchführt.

Abs. 3

Die Anordnung von Ermittlungen durch den Bundesanwalt gemäss Artikel 259 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege bleibt vorbehalten. Sie ist auch zulässig zur Durchführung von Rechtshilfeersuchen des Auslandes.

Art. 9

Proposition de la commission

Titre

Tâches

Al. 1

L'Office central de lutte contre le trafic illicite des stupéfiants soutient les autorités de la Confédération, des cantons et des autres Etats dans leur lutte contre le trafic illicite des stupéfiants.

Al. 2

Il peut se charger de l'exécution de demandes d'entraide judiciaire avec recherche de preuves conformément aux dispositions de la loi fédérale sur la procédure pénale.

Al. 3

Est réservé le droit du procureur général de la Confédération d'ordonner des recherches dans les limites de l'article 259 de

la loi fédérale sur la procédure pénale. Ce droit peut également être exercé pour l'exécution des demandes d'enquête judiciaire de l'étranger.

Art. 10

Antrag der Kommission

Titel

Informationspflichten

Wortlaut

Die Kantone haben der Zentralstelle über jede wegen Widerhandlung gegen das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel eingeleitete Strafverfolgung rechtzeitig Mitteilung zu machen.

Art. 10

Proposition de la commission

Titre

Obligation d'informer

Texte

Les cantons doivent signaler à temps à l'office central toute poursuite pénale engagée pour réprimer une infraction à la présente loi.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Hier muss die bereits bestehende Zentralstelle nach Artikel 29 des Betäubungsmittelgesetzes eingebaut werden. Die Kommission will dies mit aller Deutlichkeit tun und insbesondere auch auf den wichtigen Artikel 259 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege hinweisen. Wie ich bereits in meinem Eintretensreferat ausgeführt habe, soll Artikel 29 des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel in den Schlussbestimmungen nicht gestrichen werden. Die Bestimmung im Spezialgesetz, d. h. im Betäubungsmittelgesetz, bringt die nötigen Präzisierungen für die internationale und interkantonale Zusammenarbeit und ergänzt die grundlegenden neuen Normen in den Artikeln 9 und 10 des neuen Rahmengesetzes widerspruchsfrei. Die Kommission hat das abgeklärt.

Auch an dieser Stelle möchte ich betonen, dass hier die Ermittlungskompetenzen der Bundesbehörden ebenso unbestritten wie unabdingbar sind.

Ich bitte Sie namens der einstimmigen Kommission um Zustimmung.

Angenommen – Adopté

4. Abschnitt Titel

Antrag der Kommission

Bearbeitung von Personendaten

Titre quatrième

Proposition de la commission

Traitement de données personnelles

Art. 11

Antrag der Kommission

Titel

Datenbearbeitungssysteme

Abs. 1

Der Bundesrat kann anordnen, dass eine Zentralstelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein Datenverarbeitungssystem betreibt.

Abs. 2

In diesem System können besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile im Sinne des Datenschutzgesetzes bearbeitet werden, wenn und solange es zur Erfüllung der Aufgaben notwendig ist.

Abs. 3

Die Daten, die vor Einleitung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens beschafft werden, und die Daten der gerichtlichen Polizei des Bundes und der Kantone werden im Informationssystem getrennt bearbeitet. Das Informationssystem muss von anderen Informationssystemen der Polizei und der Verwaltung getrennt geführt werden.

Abs. 4

Für Personendaten aus hängigen Strafverfahren richtet sich die Bearbeitung in der Zentralstelle nach dem Datenschutzrecht des Bundes.

Art. 11

Proposition de la commission

Titre

Systèmes de traitement des données

Al. 1

Le Conseil fédéral peut arrêter que l'office central gère, en vue d'accomplir les tâches qui lui sont confiées, un système de traitement des données.

Al. 2

A l'aide du système, des données sensibles et des profils de la personnalité au sens de la loi fédérale sur la protection des données peuvent être exploités, à condition et aussi longtemps qu'ils s'avèrent nécessaires à l'exécution des tâches incombant à celui-ci.

Al. 3

Dans le système de traitement des données, les informations recueillies avant l'ouverture d'une enquête de police judiciaire et les données de la police judiciaire de la Confédération et des cantons doivent être exploités séparément. Ce système de traitement des données doit être géré séparément des autres systèmes de la police et de l'administration.

Al. 4

Le traitement par l'office central de données personnelles résultant d'enquêtes pénales en cours est régi par la loi fédérale sur la protection des données.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Hier möchte ich eine kurze Vorbemerkung machen, anknüpfend an das, was Herr Petitpierre gesagt hat, und auch an das, was Herr Bundesrat Koller in seinem Votum zum Ausdruck gebracht hat.

Die Bestimmungen des allgemeinen Datenschutzrechts bedürfen für den Tätigkeitsbereich der polizeilichen Fahndung der Präzisierung, wenn sie nicht kontraproduktiv sein sollen und der Gefahr Vorschub geleistet werden soll, dass die im öffentlichen Interesse liegende Polizeitätigkeit durch einen über-rissenen Datenschutz ernsthaft gefährdet wird. Der Bundesrat hat sich deshalb mit Grund der anspruchsvollen Aufgabe angenommen, den Umgang mit den unverzichtbaren elektronischen Datenverarbeitungssystemen überzeugend spezialgesetzlich zu regeln. Sein Hauptanliegen – es ist auch dasjenige der Kommission – ist es, eine klare gesetzliche Grundlage für die datenschutzrechtlich relevanten Aktivitäten zu schaffen und dabei eine Regelung aufzustellen, die bei sachgerechter Abwägung aller auf dem Spiel stehenden öffentlichen und privaten Interessen auch rechtsstaatlich zu überzeugen vermag. Die Kommission hält dafür, dass dem Bundesrat hier im Grundsatz problemlos zugestimmt werden kann. Die Prioritäten sind richtig gesetzt. Eine abweichende Konzeption schlägt die Kommission lediglich bei Artikel 14 vor, auf den ich zurückkommen werde.

Zu Artikel 11: Dieser Artikel 11 stellt die allgemeine gesetzliche Grundlage für Schaffung und den Betrieb von Datenverarbeitungssystemen dar und erweist dem Datenschutzgesetz die Referenz. Die Bestimmung ist mit dem Datenschutzgesetz konform. Eine Abweichung besteht nur auf dem Gebiet des Auskunftsrechts – Artikel 14 –, auf das noch zurückzukommen ist.

Koller Arnold, Bundesrat: Wir sind tatsächlich bei der Vorbereitung dieser Vorlage und vor allem auch aufgrund unserer Erfahrungen bei der Vorbereitung der Verordnung betreffend das EDV-System Dosis zum Schluss gekommen, dass wir unbedingt eine datenschutzrechtliche Spezialordnung in bezug auf das Auskunftsrecht brauchen. Wir haben im übrigen festgestellt, dass solche Spezialordnungen auch im Ausland durchwegs realisiert sind. Wir haben zwar ursprünglich beim Erlass des Bundesgesetzes über den Datenschutz die Möglichkeit der Beschränkung des Auskunftsrechts aus öffentlichem Interesse vorgesehen. Wir haben damals nicht vorausgesehen, dass schon allein die Meldung, ob jemand in einer

solchen Datenbank verzeichnet ist oder nicht, oder ob die Auskunft beschränkt werden kann, zu einer rechtsmissbräuchlichen Ausforschung einer solchen Datenbank führen kann mit dem Resultat, dass die Effizienz der Verbrechensbekämpfung schwer beeinträchtigt wird. Das ist der Grund, weshalb wir Ihnen gewisse Spezialvorschriften gegenüber den allgemeinen Bestimmungen im Bundesgesetz über den Datenschutz präsentieren müssen.

Auf die Details werden wir bei Artikel 14 näher eintreten. Ich möchte zuhanden des Zweitrates noch festhalten, dass mit der Formulierung von Absatz 4 – «Für Personendaten aus hängigen Strafverfahren richtet sich die Bearbeitung in der Zentralstelle nach dem Datenschutzrecht des Bundes» – nicht das Datenschutzgesetz gemeint ist, sondern das spezielle Datenschutzrecht dieses Gesetzes. Das müsste man dann vielleicht im Zweitrat noch etwas unmissverständlicher zum Ausdruck bringen.

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Titel

Beteiligung der Kantone

Abs. 1

Dienststellen der Kantone, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit der Zentralstelle zusammenarbeiten, können durch ein Aburverfahren auf das Datenverarbeitungssystem direkt zugreifen, sofern die notwendigen Schutz- und Sicherheitsmassnahmen getroffen sind.

Abs. 2

Der Bundesrat kann vorsehen, dass auch die Dienststellen der Kantone Daten eingeben.

Art. 12

Proposition de la commission

Titre

Participation des cantons

Al. 1

Les services cantonaux qui, dans le cadre de leurs attributions, collaborent avec l'office central, sont autorisés à accéder directement, par une procédure d'appel, au système de traitement des données de ce dernier pour autant que soient prises les mesures de protection et de sécurité nécessaires.

Al. 2

Le Conseil fédéral peut prévoir que les services cantonaux introduisent eux-mêmes des données.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Artikel 12 regelt den Datenzugriff durch die zuständigen Dienststellen der Kantone. Mit diesen Dienststellen sind die spezialisierten Ermittlungsbehörden gemeint, die einen Aufgabenbereich im Gebiet der einschlägigen Kriminalbekämpfung haben, etwa eine kantonale Zentralstelle «Rauschgift» oder eine kantonale Zentralstelle, die das organisierte Verbrechen bekämpft – also nicht etwa die Polizei, die Radarkontrollen durchführt. Solche Stellen gibt es im Bereich Betäubungsmittel bereits in der ganzen Schweiz. Für den Bereich des organisierten Verbrechens sind sie im Aufbau begriffen. Es handelt sich also ausschliesslich um Spezialisten, d. h. um einen eng begrenzten Personenkreis innerhalb einer Polizeitruppe.

Die Verantwortung für die Bundesdatenbanken liegt beim Bund, auch wenn die Kantone On-line-Zugriff haben. Der Bund ist mit anderen Worten verantwortlich dafür, dass die Bearbeitungsregeln beachtet werden. Das gilt insbesondere für die Umschreibung der Zutrittsberechtigung.

Ich bitte Sie um Zustimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Titel

Weitergabe von Personendaten

Abs. 1

Die Zentralstelle gibt Personendaten den Behörden im Rahmen der Zusammenarbeitspflicht bekannt. Der Bundesrat bestimmt durch Verordnung, an welche weiteren Empfänger in der Schweiz die Zentralstelle im Einzelfall Personendaten für ein Verfahren weitergeben kann.

Abs. 2

Die Zentralstelle kann Personendaten an ausländische Strafverfolgungsbehörden weitergeben, wenn ein Gesetz oder ein Staatsvertrag es vorsieht oder wenn:

- die Information benötigt wird, um eine strafbare Handlung im Aufgabenbereich der Zentralstelle zu verhindern oder aufzuklären;
- ein schweizerisches Ersuchen um Information begründet werden muss;
- es im Interesse der betroffenen Person liegt und diese zugestimmt hat oder deren Zustimmung nach den Umständen angenommen werden kann.

Art. 13

Proposition de la commission

Titre

Communication de données personnelles

Al. 1

Dans le cadre de la collaboration, l'office central porte à la connaissance des autorités des données personnelles. Le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance à quels autres destinataires en Suisse l'office central peut transmettre, dans un cas particulier, des données personnelles.

Al. 2

L'office central peut communiquer des données personnelles aux autorités étrangères de poursuite pénale lorsqu'une loi ou un traité international le prévoit ou:

- que l'information est nécessaire pour prévenir ou pour élucider une infraction dans le domaine de compétence de l'office central;
- qu'une demande suisse des renseignements doit être motivée;
- que la communication est dans l'intérêt de la personne concernée et que celle-ci y a consenti ou que les circonstances permettent de présumer son accord.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Artikel 13 regelt die Weitergabe von Personendaten im Rahmen der gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen zur Zusammenarbeit mit anderen Behörden. Die Regelung lehnt sich an Artikel 351-quaterdecies des bundesrätlichen Entwurfs an. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Ziffer 27 der Botschaft, wo überzeugend ausgeführt wird, dass und wie klare Vorgaben für die Weitergabe von Personendaten im Gesetz verankert werden sollen. Die Bestimmung war in der Kommission unbestritten.

Ich bitte um Zustimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Titel

Information der Betroffenen und Auskünfte

Abs. 1

Die Beschaffung von Personendaten braucht für die betroffene Person nicht erkennbar zu sein, sofern der Zweck der Strafverfolgung es erfordert. Ist die Beschaffung der Daten für die betroffene Person nicht erkennbar, muss diese nachträglich darüber informiert werden, sofern nicht wichtige Interessen der Strafverfolgung entgegenstehen oder die nachträgliche Mitteilung mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre.

Abs. 2

Jede Person kann vom Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten verlangen, dass er prüfe, ob bei einer Zentralstelle rechtmässig Daten über sie bearbeitet werden. Der Datenschutzbeauftragte teilt der gesuchstellenden Person in einer

stets gleichlautenden Antwort mit, dass in bezug auf sie entweder keine Daten unrechtmässig bearbeitet würden oder dass er bei Vorhandensein allfälliger Fehler in der Datenbearbeitung eine Empfehlung zu deren Behebung an die Zentralstelle gerichtet habe.

Abs. 3

Ein Rechtsmittel gegen diese Mitteilung ist ausgeschlossen. Die betroffene Person kann von der Eidgenössischen Datenschutzkommission verlangen, dass diese die Mitteilung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten oder den Vollzug der von ihm abgegebenen Empfehlung überprüfe. Die Eidgenössische Datenschutzkommission teilt ihr in einer stets gleichlautenden Antwort mit, dass die Prüfung im begehrten Sinne durchgeführt wurde.

Art. 14

Proposition de la commission

Titre

Information des personnes concernées et communication de renseignements

Al. 1

Les données personnelles peuvent être recueillies à l'insu de la personne concernée si cela est nécessaire pour ne pas compromettre l'aboutissement de la procédure pénale. Si des données sont recueillies à l'insu de la personne concernée, celle-ci doit en être informée ultérieurement, pour autant que ne s'y opposent pas des intérêts importants liés à la procédure de poursuite pénale et que cela n'entraîne pas un volume de travail excessif.

Al. 2

Toute personne peut demander au préposé fédéral à la protection des données qu'il vérifie si des données la concernant sont traitées conformément au droit par un office central. La préposé fédéral à la protection des données communique au requérant une réponse au libellé toujours identique selon laquelle aucune donnée le concernant n'a été traitée illégalement, ou dans le cas d'une erreur dans le traitement de données, il a adressé à l'office central la recommandation d'y remédier.

Al. 3

Contre cette communication il ne peut être fait usage d'aucune voie de droit. La personne concernée peut demander que la Commission fédérale de la protection des données examine la communication du préposé fédéral à la protection des données ou l'exécution de la recommandation qu'il a émise. La Commission fédérale de la protection des données communique à la personne concernée une réponse au libellé toujours identique selon laquelle l'examen a eu lieu conformément au sens de la requête.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Bei Artikel 14 handelt es sich um das Kernstück und gleichzeitig um den politisch heikelsten Teil der Vorlage; das ist bereits mehrfach gesagt worden. Es geht um die Auskünfte.

Der Bundesrat lehnte sich in Artikel 351quindécies an das sogenannte deutsche Modell an. Nach diesem Modell muss der einzelne sein Interesse an einem Auskunftsbegehren nachweisen. Damit soll ein Missbrauch des Ausspionierens der Fahndungstätigkeit verhindert werden. Die Kommission hegte indessen von allem Anfang an Zweifel an der Tauglichkeit einer solchen Regelung. In einer Arbeitsgruppe wurde nach Alternativen gesucht. Eine Alternative fand schliesslich die Zustimmung der Kommission. Dieser zuzustimmen wird Ihnen heute von der wiederum einstimmigen Kommission beantragt – Frau Meier Josi hat bereits darauf hingewiesen. Allerdings hat sich im Eifer der Bereinigung bei der Gestaltung der Fahne ein sinnstörender Fehler eingeschlichen, der aber an der letzten Kommissionssitzung im Rahmen eines formellen Rückkommens noch einvernehmlich bereinigt werden konnte. Aus formellen Gründen musste deshalb die Fahne berichtigt werden. Ich bitte Sie also, vom ausgeteilten Abänderungsantrag der Kommission zu Artikel 14 auszugehen. Ich kann sagen, dass sich die Kommission nicht nur materiell, sondern auch formell um Adäquatheit bemüht hat.

Absatz 1 entspricht Absatz 2 in Artikel 351duodécies der bundesrätlichen Vorlage; er ist sachlich unabdingbar und unproblematisch.

Doch nun zum heiklen Bereich der Auskunftserteilung: Das Problem besteht darin, dass nach den Grundsätzen des allgemeinen Datenschutzrechts an sich ein Anspruch darauf besteht, zu erfahren, ob Daten gesammelt werden und ob diese rechtmässig oder unrechtmässig bearbeitet werden. Dieses fundamentale Prinzip des Datenschutzes darf natürlich im sensiblen Bereich der polizeilichen Ermittlungen nicht einfach zunichte gemacht werden; aber es bedarf der Einschränkung bzw. der Präzisierung. Es macht ja gerade das Wesen polizeilicher Ermittlungen aus, dass in Datensammlungen Angaben aufgenommen werden müssen, die auf blossem Verdacht gründen und die teilweise fast zwangsläufig falsch sind; das liegt in der Natur der Sache.

Das Hauptanliegen besteht nun darin, dass durch ein Informationsrecht und durch eine Informationspraxis nicht der Kollusion Vorschub geleistet wird. Hier muss man erkennen, dass Auskunftsverweigerung ohne Angabe von Gründen, wie sie der Bundesrat zulassen will, beim Gesuchsteller Rückschlüsse zulässt und ihn zu einem Verhalten veranlasst, das die Ermittlungen gefährdet oder gar verunmöglicht. Wer weiss, dass über ihn Daten gesammelt werden, weil man ihm auf konkretes Begehren hin die Auskunft verweigert, wird gewiss vorsichtig.

Die Kommission hat deshalb nach einer Alternative gesucht und sie im sogenannten englischen Modell gefunden. Dieses besteht darin, dass eine anerkannte Autorität um Prüfung der Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit der Datensammlung und Datenbearbeitung angegangen wird. Diese erteilt aber überhaupt nie eine konkrete Auskunft, sondern beschränkt sich auf eine stereotype Mitteilung, wonach die begehrte Prüfung vorgenommen und, wenn nötig, die erforderlichen Empfehlungen abgegeben worden seien. Es ist also eine Art Autoritätsbeweis, der hier geleistet wird. Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte bietet sich von seiner Stellung her geradezu als Vertrauensperson und Autorität an, die auf Begehren hin die Prüfung vorzunehmen hat.

Die Kommission beantragt Ihnen deshalb in Absatz 2, dass jede Person den Datenschutzbeauftragten in diesem Sinne zum Tätigwerden veranlassen kann. Aus der Antwort, die immer gleich lautet, soll sie jedoch keinerlei Schlüsse ziehen können, die den Fahndungszweck allenfalls gefährden. Sie muss sich damit zufriedengeben, dass die massgebende Autorität in diesem Lande der Sache nachgegangen ist.

Selbstverständlich handelt es sich bei der Mitteilung des Datenschutzbeauftragten um keine Verfügung im Rechtssinn. Deshalb ist auch kein Rechtsmittel dagegen gegeben. Das wird im Absatz 3 klargestellt. Aus politischen Gründen hält es die Kommission jedoch für vertretbar, einer betroffenen Person die Möglichkeit zu eröffnen, an die Eidgenössische Datenschutzkommission zu gelangen, damit diese auch das Wirken des Datenschutzbeauftragten im Einzelfall noch überprüfe. Aber dies darf natürlich wiederum nicht so geschehen, dass aus der Erledigungsmittlung falsche oder vielleicht, fatalerweise, sogar richtige Schlüsse gezogen werden könnten, d. h., der Ermittlungszweck darf auch hier unter keinen Umständen gefährdet werden.

Die Kommission anerkennt, dass dieser zweistufige Autoritätsbeweis einen nicht unerheblichen Mehraufwand mit sich bringen kann. Sie nimmt diesen jedoch in Kauf, weil sie die Priorität bei der Sicherung der Fahndungsarbeit setzt, aber auch – wie das Frau Meier gesagt hat – den Begehren um Prüfung möglichst weit entgegenkommen möchte.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass gerade Projekte wie Dosis mit einer vernünftigen Regelung des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts stehen und fallen. Ich kann hier nur unterstreichen, was Herr Bundesrat Koller soeben gesagt hat: Hier muss der Gesetzgeber Klartext schreiben. Das tut die Kommission.

Im Namen der Kommission bitte ich um Zustimmung zu dieser innovativen Regelung.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Es wurde mehrmals gesagt, dass sich die Kommission einstimmig hinter die vom Kommissionsprecher vertretene Lösung stellt. Somit wissen Sie, dass ich mich nicht mit Anträgen gegen die Lösung wehre, die hier im Artikel 14 getroffen worden ist.

Ich möchte dennoch versuchen, anwaltschaftlich für die unbescholtenen Bürgerinnen und Bürger, einige Probleme auf den Tisch zu legen, vor allem im Interesse der Behandlung dieser Vorlage im Zweitrat. Die Frage, ob wir hier eine taugliche Lösung gefunden haben, ist für mich offen. Was jedoch meine Vorrednerin, Frau Meier Josi, verlangt – dass wir uns vorbehaltlos hinter diese Lösung stellen sollen –, kann ich nicht tun, denn ich habe Vorbehalte.

Ich möchte sie Ihnen kurz erläutern: Es ist klar, dass die organisierte Kriminalität, nicht nur in der Schweiz, sondern in allen Ländern, in der Tat eine grosse Gefahr ist. Ich teile die Meinung, dass im Kampf gegen die organisierte Kriminalität keine Kompromisse möglich sind – schon gar nicht in der heutigen Situation, wo in den Ländern des Ostens ganz neue mafiose Organisationen am Entstehen sind, die besonderes Interesse für die Schweiz zeigen. Ich teile auch die Meinung, dass die Schweiz heute stärker durch die organisierte Kriminalität bedroht ist als durch einen allenfalls zu laschen Umgang mit der Privatsphäre ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Dennoch bin ich nicht sicher, ob nun die Kommission, und mit ihr der Bundesrat, das Kind nicht mit dem Bade ausschütet. Lesen Sie diesen Artikel 14 einmal aufmerksam durch. Hinter den juristisch trockenen Formulierungen, die man auf den ersten Blick nicht ohne weiteres durchschaut, steht eigentlich das folgende: Jeder Bürger hat das Recht, den Datenschutzbeauftragten zu einer Überprüfung der Rechtmässigkeit der ihn betreffenden Daten zu veranlassen. Über den Erfolg dieser Prüfung erhält er jedoch keine Auskunft. In Absatz 3 steht, dass er das Ganze noch einmal, vermutlich sogar mit Kostenfolge, durch die Datenschutzkommission wiederholen lassen kann, dass er aber auch über deren Erfolg bei der Suche nach Rechtswidrigkeiten in den über den Bürger gespeicherten Daten keine Auskunft erhält.

Das ist der Punkt, der mir Mühe macht. Sie wissen wie ich, dass eines der wichtigsten Regulative im Datenschutzbereich in bezug auf die Kontrolle der Korrektheit und Rechtmässigkeit der über Bürgerinnen und Bürger gespeicherten Daten das Einsichtsrecht dieser Bürgerinnen und Bürger ist. Dieses Einsichtsrecht in die über den Bürger gespeicherten Daten ist hier einfach aufgehoben. Es wird ersetzt durch den Autoritätsbeweis, den Glauben der betroffenen Bürgerinnen und Bürger an die moralische Autorität und sachliche Kompetenz einer väterlichen Figur, hier des Datenschutzbeauftragten, oder eines Kollektivs, der Eidgenössischen Datenschutzkommission.

Die Frage stellt sich natürlich: Wie soll der Datenschutzbeauftragte die Korrektheit und Rechtmässigkeit der gespeicherten Daten überprüfen? Die Rechtmässigkeit zu prüfen kann ich ihm allenfalls noch zutrauen; denn er ist geschult, hat die entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um nachzuprüfen, ob die Daten auf korrekte Art und Weise in die Datenbank gekommen sind. Dazu kann er etwas sagen. Er ist jedoch bei der Beantwortung der Frage, ob die Daten korrekt aufgezeichnet worden sind, ob sie stimmen, in den allermeisten Fällen überfordert. Das kann wirklich nur die oder der Betroffene selber beurteilen.

Wenn Sie sich erinnern, was in Kantonen und beim Bund bezüglich falscher, aber über Jahre sorgfältig aufbewahrter Daten, in der Fichenaffäre, passiert ist, dann müssen in Ihrem Hinterkopf gewisse Bedenken entstehen.

Der Datenschutzbeauftragte selber hat in einem Artikel in der «Weltwoche», noch vor dem Vorliegen dieses ausformulierten Entwurfes, seine Bedenken selber auch deutlich angemeldet. Der Betroffene, der diesen Autoritätsbeweis liefern müsste, ist selber unsicher, ob er dieser Aufgabe gewachsen sein kann. Die Kommission hat es leider nicht für nötig befunden, den Datenschutzbeauftragten noch einmal zu diesem Thema anzuhören.

Ich habe nur Fragen aufgeworfen und habe keine Antworten. Ich habe keine Anträge gestellt, weder in der Kommission noch werde ich es hier im Plenum tun. Ich muss jedoch deut-

lich meiner Hoffnung Ausdruck verleihen, dass der Zweitrat, insbesondere die Kommission des Zweitrates, dieser Frage noch einmal mit aller gebotenen Sorgfalt nachgeht und sich nicht einfach darauf verlässt, dass die sonst sehr gefällige – wenn ich Jurist wäre, könnte ich sagen: sachlich gerechtfertigte – neue Lösung, die wir hier in der Kommission gefunden haben, ohne jeden Zweifel die richtige sei. Ich habe in diesem Punkt ein bisschen den Eindruck, dass die Lösung noch nicht zu Ende gedacht ist.

Zur Frage, was man allenfalls verbessern könnte, möchte ich nur eine Idee präsentieren, die mir eingefallen ist: Ich könnte mir vorstellen, eine Frist in dieses Gesetz aufzunehmen, nach deren Ablauf die Bürgerin oder der Bürger doch Zugang und Einsicht in die über sie gespeicherten Daten haben, eine Frist von, sagen wir, fünf Jahren. Daten, die älter wären, dürfte man einsehen. Der Ersatz des Einsichtsrechts durch den Autoritätsbeweis der Datenschutzbehörden würde nur für die kürzere Vergangenheit von fünf Jahren dienen. Dies scheint mir eine Möglichkeit zu sein, wenigstens im Laufe der Jahre diese Rückkopplung durch das Recht des Bürgers auf Einsichtnahme in die über ihn gespeicherten Daten wiederherzustellen.

Ich stelle Ihnen keinen Antrag, bitte Sie jedoch, auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, auf die Kolleginnen und Kollegen im Nationalrat hinzuwirken, damit sie dieses Problem in der Kommission und im Plenum noch einmal genau anschauen.

Salvioni Sergio (R, TI): Le dilemme que M. Plattner a évoqué ici existe effectivement et la commission s'est penchée avec beaucoup d'attention sur ce problème, car elle a compris la délicatesse de cette alternative, de ces deux valeurs qui sont en contradiction, et la sensibilité de l'opinion publique sur le thème des fiches. L'alternative est assez simple: ou bien l'on donne aussi aux membres présumés d'une organisation criminelle la possibilité de déjouer les enquêtes qui sont en cours avec une information qu'ils reçoivent, et qui pour eux est très précieuse; ou bien on se fie à l'autorité extérieure à l'administration qui doit contrôler si les données enregistrées l'ont été d'une façon correcte et si il y avait un motif pour le faire. Je pense que cette alternative peut être résolue simplement et clairement avec l'acceptation du «risque» qu'il y ait des dérapages possibles dans l'enregistrement et dans les fichiers, car l'autre alternative est évidemment impossible et impraticable. On ne peut pas mettre la police dans la situation de devoir dire aux personnes qui sont l'objet d'une enquête criminelle que celle-ci est en cours.

L'idée de M. Plattner pourra être éventuellement examinée, mais de toute façon, quand l'enquête est terminée soit avec un procès pénal, soit avec une libération ou un décret d'abandon, la personne qui a été l'objet d'une enquête, et qui a été fichée, aura la possibilité de connaître sa fiche. S'il y a un procès, évidemment, les données qu'on a enregistrées à cet effet feront l'objet d'un débat public lors du procès. Et si, par contre, elle est libérée de tout soupçon, à ce moment-là, il n'y a aucune raison de ne pas lui donner connaissance de ce qu'on a enregistré. Cette solution pourrait se rapprocher de celle de M. Plattner, mais, pour le moment – et M. Plattner l'a d'ailleurs très correctement reconnu –, il n'y a pas d'alternative valable à celle qu'on a essayé de trouver, sauf qu'il faut faire confiance à l'autorité extérieure qui va vérifier et contrôler que les données ont été enregistrées correctement et qu'il y avait un fondement suffisant pour le faire.

Danioth Hans (C, UR): Ich konnte teilweise als Ersatzmitglied der Kommission bei der Beratung dieses Geschäftes mitwirken, habe mich aber seit längerer Zeit mit diesen Fragen, vor allem aus der Sicht des Datenschutzes, befasst.

Mit Recht ist dieser Artikel als Kernstück der Vorlage bezeichnet worden. Ich glaube, dass er ein enormes Konfliktpotential enthält – das zeigen die Voten, das zeigen die aufgeworfenen Fragen von Herrn Kollege Plattner. Denn einerseits ist nicht nur die Bearbeitung von gängigen Personendaten, sondern auch von sensitiven, also persönlichkeitsbezogenen Daten möglich, und auf der anderen Seite kann eine totale Aus-

kunftsverweigerung erfolgen. Dies betrifft jene Fälle, welche diese gesetzliche Vorlage vorschreibt. Mit anderen Worten: Das Auskunftsrecht wird statuiert, aber es wird in der Praxis dann nicht vollzogen werden können. Dieses Dilemma muss gelöst werden.

Ich persönlich bin zur Auffassung gelangt, dass die Kommission eine den Verhältnissen entsprechend optimale Lösung gefunden hat – soweit das überhaupt möglich ist – und dass mit diesem Autoritätsbeweis verschiedene Sicherheitsvorkehrungen eingebaut sind. Dies betrifft einerseits die Überprüfung durch den Datenschutzbeauftragten, der ja weisungsunabhängig ist. Wenn der Datenschutzbeauftragte im konkreten Fall seine Bedenken geäußert hat, dann sind dies natürlich vor allem auch Bedenken bezüglich der auf ihn zukommenden Mehrbelastung. Man muss das selbstverständlich sehen. Diese Mehrbelastung wird sicher auch dazu führen, die personellen und anderen Möglichkeiten des Datenschutzbeauftragten zu überprüfen. Andererseits wird die Datenschutzkommission hier eingesetzt werden können, auch wenn keine Rekursmöglichkeit besteht. Das zweistufige Verfahren zeichnet sich auch dadurch aus, dass entgegen der Fassung auf der Fahne die betroffene Person kein schutzwürdiges Interesse nachweisen muss. Das wäre ja gerade hier in vielen Fällen nicht möglich, oder es würde sich die betroffene Person selber verraten, wenn sie bereits mit gewissen Verdächtigungen belastet ist. Es ist richtig, dass dieses Auskunftsrecht voraussetzungslos geltend gemacht werden kann.

Der Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen, dass es sich hier um das englische System handelt, bei welchem eine übergeordnete Instanz überprüft, ob die Datenbearbeitung im konkreten Fall und generell nach den Vorschriften des Gesetzes erfolgt. Das ist eine genügende Garantie. Die Geschäftsprüfungsdelegation hat auch das deutsche System einmal angeschaut; es kann vielleicht hier dann auch vom Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes noch dargelegt werden. Ich persönlich ziehe es auch vor.

Ich möchte abschliessend sagen, dass wir es hier natürlich mit einem Testlauf zu tun haben. Wie wir hier den Artikel 14 regeln, ist ein Präjudiz für die Behandlung des Bundesgesetzes über die Wahrung der innern Sicherheit, also für das Staatsschutzgesetz. Man muss sich ganz klar darüber sein, dass hier die Weichen gestellt werden: einerseits für eine effiziente Regelung der Datenbearbeitung und andererseits für eine möglichst optimale rechtsstaatliche Berücksichtigung des Persönlichkeits- und des Datenschutzes. Von da her kann ich eigentlich ohne Bedenken zustimmen.

Bedenken muss man natürlich immer haben, Herr Kollege Plattner, weil jedes System fehleranfällig ist, auch unsere hochgejubelten Computer. Auch hier gibt es menschliche Unzulänglichkeiten; menschliche Unzulänglichkeiten können auch hier vorkommen. Ich glaube, man darf darauf hinweisen, dass die Kontrolle verbessert worden ist, und zwar sowohl die departementsinterne Kontrolle als auch die Kontrolle durch das Parlament, in deren Rahmen diese Fragen und vor allem auch die Fristen, die Sie angesprochen haben, überprüft werden können. Man kann nach einer bestimmten Zeit verlangen, dass derartige Daten überprüft und nötigenfalls gelöscht oder später in eine andere Auskunftsstufe eingereiht werden, wo Auskunftsgesuchen dann eher entsprochen werden kann.

In diesem Sinne glaube ich, dass hier eine optimale Lösung gefunden werden kann; ich kann dem Entwurf der Kommission mit Überzeugung zustimmen.

Meier Josi (C, LU): Herr Kollege Plattner hat sich daran gestossen, dass ich das Wort «vorbehaltlos» gebraucht habe. Ich möchte betonen, dass ich nicht darum bat, diesen Artikel ohne jeden inneren Vorbehalt anzunehmen. Es liegt in der Natur der Sache, dass mit diesem Artikel nicht alle Bedenken, die viele von uns haben mögen, ausgeräumt werden können. Ich habe Sie aber gebeten, vorbehaltlos dem Kontrollaufwand, den wir hier verlangen, zuzustimmen – dem Aufwand für die zweistufige Kontrolle, der vielleicht sehr weit gehen und sehr viele Kosten verursachen kann. Das ist gerade darum geschehen, weil wir den Bedenken ein Stück weit begegnen möchten, welche die PUK-Erfahrung in uns zurüchliess.

Ich bitte Sie daher noch einmal, diesem Artikel in diesem Sinne zuzustimmen. Wenn der Zweitrat bessere kriminalpolitisch und rechtsstaatlich taugliche Lösungen findet, werden wir uns diesen kaum widersetzen.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Diskussion im Zusammenhang mit diesem wichtigen Artikel – ich bin Ihnen dafür dankbar – hat mir doch klar gezeigt: Alle sind sich darin einig, dass auf diesem Gebiet anstelle der allgemeingültigen Ordnung, wie wir sie in den Artikeln 8 und 9 des Datenschutzgesetzes festgehalten haben, unbedingt eine Sonderordnung des Auskunftsrechtes notwendig ist. Wenn wir das nicht täten – darüber besteht offenbar doch Konsens –, hätte ein solches Instrument gar keinen grossen kriminalpolitischen Wert mehr. Das hat uns die Erfahrung, die wir bei der Ausarbeitung des Projektes einer Datenbank zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels in der Schweiz (Dosis) gemacht haben, klar gezeigt. Mehrere Kantone haben uns damals ganz klar gesagt, sie würden auf ein Mitmachen verzichten, wenn auf diese Datenbank das allgemeine Datenschutzrecht (Art. 8 und Art. 9 Datenschutzgesetz) anwendbar sei. Dann würden sie die Daten lieber beim Kanton behalten, als sie solchen rechtsmissbräuchlichen Ausforschungen freizugeben, wie das aufgrund des allgemeinen Datenschutzrechtes allzuleicht möglich wäre.

Einige Kantone sind sogar ausgestiegen, weil sie befürchtet haben, es würde uns nicht innert nützlicher Frist gelingen, dieses naturgemäss heikle Datenschutzproblem befriedigend zu lösen. Einige Kantone haben wir glücklicherweise bei der Stange behalten können, so dass wir jetzt diese Erfahrungen sammeln und dann hoffentlich auf den 1. Januar 1995 alle Kantone aufgrund dieser formellen gesetzlichen Grundlage anschliessen können.

Dass eine Sonderordnung unbedingt notwendig ist, hat aber auch ein Blick ins Ausland gezeigt. Grossbritannien und Deutschland sind ja Staaten, die einen der Schweiz mindestens ebenbürtigen Datenschutzstandard haben; es sind datenschutzrechtlich gesehen keine Entwicklungsländer. Ein Blick in ausländische Gesetzgebungen hat gezeigt, dass auch dort im heiklen Bereich der Verbrechensbekämpfung regelmässig Sonderordnungen vorgesehen sind.

Wir standen damals vor der Wahl zwischen zwei Modellen: Das Modell, das sich im deutschen Verfassungsschutzgesetz befindet, ist jenes das wir in Artikel 351 quinquies vorgeschlagen haben. Das deutsche Modell will die missbräuchliche Ausforschung einer Datenbank dadurch verhindern, dass erhöhte Voraussetzungen an das Auskunftsrecht gebunden werden; Sie können das der Fahne entnehmen. Im deutschen Verfassungsschutzgesetz wird verlangt, dass derjenige, der Auskunft verlangt, auf konkrete Sachverhalte hinweisen muss, die zu einer Bearbeitung hätten führen können; zugleich muss ein besonderes Interesse an der Auskunft nachgewiesen werden können. Im Gegensatz dazu wird das allgemeine Auskunftsrecht in allen Datenschutzgesetzen voraussetzungslos gewährt.

Ihre Kommission ist dann zum britischen Modell übergegangen – ich verstehe das durchaus, ich habe auch in den Verhandlungen mit den Datenschutzbeauftragten immer gesagt, ich könne sowohl mit dem deutschen wie mit dem britischen Modell leben. Das britische Modell, das jetzt Ihre Kommission vorschlägt, hat zweifellos den Vorteil, dass es diese heiklen zusätzlichen Voraussetzungen für die Auskunft vermeidet. Dieses System stellt, wie richtig bemerkt wurde, auf einen Autoritätsbeweis dieser unabhängigen Person, des Datenschutzbeauftragten, und in zweiter Instanz der Datenschutzkommission ab.

Jene, die noch Bedenken haben, Herr Plattner, sollten auch deshalb beruhigt werden können, weil der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte im ersten Anwendungsjahr des Datenschutzgesetzes seine Unabhängigkeit von der Verwaltung öffentlich bewiesen hat. Sie müssen keinerlei Angst haben, dass es uns der Datenschutzbeauftragte allzuleicht machen wird; dafür hat er den Beweis längst geliefert. Es ist für ihn natürlich eine zusätzliche Aufgabe; aber es ist ganz klar, dass er die vom Gesetzgeber beschlossene Aufgabe zu erfüllen hat und sie auch erfüllen kann.

Ich danke der Kommission, dass sie bewusst sogar ein zwei-stufiges Verfahren vorgesehen hat, weil es sich um eminent schutzwürdige Interessen handelt und weil wir auf diesem Gebiet gebrannte Kinder sind – das ist ja auch der Hintergrund, weshalb wir uns derart intensiv um diesen Artikel 14 bemüht haben. Es kann also auch noch die Datenschutzkommission angerufen werden, so dass dann eigentlich ein doppelter Autoritätsbeweis für die rechtmässige Führung dieser Datenbanken vorliegt.

Ich bin Ihnen also sehr dankbar, wenn Sie diesem wichtigen Artikel 14 zustimmen.

Zu den Bedenken, die Herr Plattner geäussert hat: Die EDV-mässige Bearbeitung von Daten ist gegenüber dem, was wir früher mit den Fichen gemacht haben, ein eminenter Vorteil, denn die Daten können viel effizienter bewirtschaftet und kontrolliert werden. In diesem Zusammenhang darf ich auf die Dosis-Verordnung hinweisen, wo wir in den Artikeln 11 bis 14 ganz genaue Grundsätze für diese von Ihnen erwünschten Kontrollen, Löschungen und periodischen Überprüfungen vorgesehen haben. Die Aufbewahrungsdauer personenbezogener Daten wird also durch den Bundesrat auf der Stufe Verordnung jeweils ganz klar limitiert werden. Wir schreiben auch die Periodizität der Überprüfung einmal gesammelter Daten vor. In Artikel 13 ist auch die Löschung nicht mehr gebrauchter oder als ungesichert geltender Daten ausdrücklich geregelt. Analog werden wir es mit all diesen Datenbanken halten.

Ich bin Ihrer Kommission dankbar, dass sie in diesem bestehenden Dilemma zwischen Datenschutz einerseits und effizienter Verbrechensbekämpfung andererseits einen gangbaren Mittelweg gefunden hat.

Ich danke Ihnen sehr, wenn Sie Artikel 14 in der von der Kommission beantragten Form zustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission

Titel

Ausführungsbestimmungen

Wortlaut

Der Bundesrat regelt durch Verordnung:

- a. die Einzelheiten der Datenverarbeitung durch die Zentralstellen und die Koordination der Systeme;
- b. das Zugriffsrecht und den Umfang des Zugriffs durch Stellen des Bundes und der kantonalen Behörden;
- c. Aufbewahrungsdauer der Daten, Kontrollen und Schutzbestimmungen.

Art. 15

Proposition de la commission

Titre

Dispositions d'exécution

Texte

Le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance:

- a. les modalités de traitement des données par les offices centraux ainsi que la coordination des systèmes;
- b. le droit d'accès dont bénéficient les services fédéraux et cantonaux, et les limites de cet accès;
- c. la durée de l'archivage des données, le contrôle et les modalités de la protection des données.

5. Abschnitt Titel

Antrag der Kommission

Schlussbestimmungen

Titre cinquième

Proposition de la commission

Dispositions finales

Art. 16

Antrag der Kommission

Titel

Referendum und Inkrafttreten

Abs. 1

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Abs. 2

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Art. 16

Proposition de la commission

Titre

Référendum et entrée en vigueur

Al. 1

La présente loi est sujette au référendum.

Al. 2

Le Conseil fédéral arrête la date d'entrée en vigueur.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Diese Bestimmung enthält die nötigen Aufträge zum Erlass von Ausführungsvorschriften. Artikel 15 war in der Kommission unbestritten. Ich habe – wie auch zu Artikel 16 – nichts beizufügen.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

30 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

91.034

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs. Änderung

Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Modification

Fortsetzung – Suite

Siehe Jahrgang 1993, Seite 628 – Voir année 1993, page 628

Antrag der Kommission

Rückkommen auf Art. 20a; 35 Abs. 1; 151 Abs. 1; 153 Abs. 2; 197 Abs. 1; 265a;

Bundesrechtspflegegesetz Art. 75–82;

Bankengesetz Art. 16.

Proposition de la commission

Revenir sur les art. 20a; 35 al. 1; 151 al. 1; 153 al. 2; 197 al. 1; 265a;

loi sur l'organisation judiciaire art. 75–82;

loi sur les banques art. 16.

Präsident: Wir haben bei der Erstberatung einige Artikel zurückgestellt. Es kommt hinzu, dass die Kommission Rückkommen auf verschiedene Anträge beantragt.

Salvioni Sergio (R, TI), rapporteur: En réalité, la proposition de revenir sur les décisions qu'on a déjà adoptées est d'une importance mineure; il ne s'agit pas de grands changements.

StGB. Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens

CP. Création d'un office central de lutte contre le crime organisé

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.005
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1994 - 08:00
Date	
Data	
Seite	717-729
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 359

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.