

Le 15 octobre 1992, la commission a décidé de proposer au plénum de classer les initiatives parlementaires 90.245 et 90.247 en ne leur donnant pas suite; le Conseil national en décida ainsi le 27 avril 1993 (l'initiative 90.246 a été retirée). Dans le même temps, elle décida également de laisser en suspens l'intervention 91.413.

Dans sa séance du 5 juillet 1994, la commission a traité une nouvelle fois l'initiative parlementaire 91.413.

Antrag der Kommission

Mit 11 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen beantragt Ihnen die Kommission, der Initiative keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

Par 11 voix contre 1 et avec 3 abstentions, la commission vous propose de ne pas donner suite à l'initiative.

Angenommen – Adopté

94.005

StGB. Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens

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

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1423 hiervoor – Voir page 1423 ci-devant

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich Ihnen für die im ganzen gute Aufnahme dieser Vorlage herzlich danken.

Die Notwendigkeit eines entschiedenen Kampfes gegen das organisierte Verbrechen auch in unserem Land ist von keiner Seite in Abrede gestellt worden. Unterschiedliche Meinungen wurden lediglich bezüglich der Dringlichkeit der Vorlage geäußert.

Jüngst, anlässlich meines Besuches in Moskau, hat der russische Innenminister an einer Pressekonferenz erklärt, Russland führe einen realen Kampf, einen herausfordernden Krieg gegen das organisierte Verbrechen, und die Schweiz treffe kluge vorbeugende Massnahmen gegen das organisierte Verbrechen.

Ich hoffe, der russische Innenminister habe mit dieser Aussage recht gehabt. Der Bundesrat ist jedenfalls der Überzeugung, dass der Kampf gegen das organisierte Verbrechen auch in unserem Land sehr dringlich ist.

Das war denn auch der Grund, weshalb wir am 1. August dieses Jahres das sogenannte zweite Massnahmenpaket zur Bekämpfung der Geldwäscherei und des organisierten Verbrechens in Kraft gesetzt haben. Dieses Massnahmenpaket beinhaltet bekanntlich drei neue Rechtsnormen: einen eigenen Straftatbestand betreffend die Beteiligung an einer kriminellen Organisation, eine verbesserte Regelung der Einziehung von kriminellen Geldern und Vermögenswerten, und schliesslich das Melderecht des Financiers.

Diese neuen materiellrechtlichen Strafnormen sind zweifellos geeignet, den Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die Geldwäscherei, gegen die auch die Schweiz nicht gefeit ist, wirkungsvoller zu führen. Die Anwendung dieser neuen Strafbestimmungen wie auch jener über die Geldwäscherei aus dem Jahre 1990 ist und bleibt zwar Aufgabe der Kantone. Wir sind jedoch zur Überzeugung gelangt – dies in Übereinstimmung mit den Kantonen, vorab mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten –, dass der Bund den Kantonen gewisse Vollzugshilfen leisten muss. Denn man weiss ja längst, dass die organisierte Kriminalität nicht nur kantons-

übergreifende, sondern landesübergreifende Dimensionen aufweist, die ein koordinierendes Eingreifen des Bundes auf diesem Gebiet unbedingt nötig machen. Die Kantone, denen die Aufgabe der Bekämpfung der organisierten Kriminalität an der Front zufällt, sind überdies auf allgemeine Lageberichte des Bundes und auf Bedrohungsanalysen angewiesen. Leider verfügen wir in diesem delikaten Bereich der Verbrechensbekämpfung, der vor allem in den letzten Jahren eine ungeahnte Akzeleration erfahren hat, in unserem Land über keine verlässliche Lageanalyse, weil wir bisher kein Instrument dafür geschaffen haben.

Zwar haben Umfragen bei Praktikern ergeben, dass es in der Schweiz glücklicherweise bisher nicht zu einer flächendeckenden Einnistung mafioser Organisationen in die legale Wirtschaft und in die Verwaltung gekommen ist. Wir müssen aber feststellen, dass auch in unserem Land im Grenzbereich von Bandenkriminalität und organisiertem Verbrechen Strukturen bestehen, die einen hohen Organisationsgrad aufweisen und somit ansatzweise vorhandenes organisiertes Verbrechen aufzeigen. Insofern muss ich an der Lagebeurteilung, die ich Ihnen anlässlich des zweiten Massnahmenpaketes vorgebracht habe, nichts ändern. Die entsprechenden Stichworte sind: Straff organisierte Drogenhändlerorganisationen, die Endglieder wichtiger ausländischer Rauschgift Händler sind, finden sich auch in der Schweiz. Auch in der Schweiz sind Geldfälschergruppen tätig.

Zu den Diebstählen: Die gestohlenen Autos der oberen Klasse und der Luxusklasse werden durch arbeitsteilige Aktivitäten ins angrenzende Ausland und anschliessend in zahlreiche osteuropäische Staaten oder in den Nahen Osten verschoben. Auch bei uns gibt es Schutzgelderpressungen, vor allem im geschlossenen Kreis von Ausländern. Auch in der Schweiz gibt es generalstabsmässig geplante Einbruchserien, eigentliche Beutezüge, in Schmuckläden, Geldinstitute und Villen. Diese Beutezüge werden vorwiegend von ausländischen Organisationen vorgenommen, wobei die Bandenmitglieder vielfach nur zum Zweck der Tatbegehung in die Schweiz einreisen und nachher unser Land sofort wieder verlassen, sobald die Beute einem für die Verwertung zuständigen «Arbeitskollegen» übergeben werden konnte. Auch der zunehmende Handel mit Frauen aus Osteuropa und Drittweltländern macht uns ernsthafte Sorgen.

Es gibt somit vielerlei Anzeichen dafür, dass unser Land auf der Management- und Organisationsebene des organisierten Verbrechens eine wichtige Rolle spielt. Die zentrale geographische Lage, die politische Stabilität unseres Landes und die perfekten Dienstleistungen unseres Finanzplatzes sind Vorzüge, welche die Kreise des organisierten Verbrechens ebenso schätzen wie die legale Wirtschaft. Wir handeln daher zweifellos unter einem echten Zeitdruck.

Mit dem Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes soll nun die Grundlage geschaffen werden für unumgängliche Vollzugshilfen des Bundes für die Kantone, vorab für eine neue Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Diese Zentralstelle soll einerseits die Koordination der schweizerischen Ermittlungsverfahren und andererseits die nahtlose Zusammenarbeit mit dem Ausland bei internationalen Fällen sicherstellen. Neben dieser Hauptaufgabe der Koordinationstätigkeit soll die Zentralstelle Fälle organisierten Verbrechens analysieren und Lageberichte verfassen, die es erlauben, die Bedrohung durch das organisierte Verbrechen zuverlässig zu beurteilen.

Schliesslich obliegt es der Zentralstelle, die schweizerischen Polizeiverbindungsbeamten einzusetzen, die zwecks schnellerer Nachrichtenübermittlung an den Brennpunkten des illegalen Drogenhandels und der organisierten Kriminalität bei schweizerischen Botschaften im Ausland stationiert werden sollen.

Das wichtigste Arbeitsinstrument der neuen Zentralstelle soll eine Datenbank sein, die als Informationsdrehscheibe bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens dient und an welche die entsprechenden Dienststellen der Kantone angeschlossen werden können.

Erlauben Sie mir noch ein Wort zur gewählten Form des Erlasses. Wir haben uns ursprünglich überlegt, ob diese Zentral-

stelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens nicht auf dem Verordnungswege, aufgrund der Organisationshoheit des Bundes, eingeführt werden könnte. Die Prüfung der Rechtslage hat aber ergeben, dass es vor allem zwei Anliegen sind, die unbedingt ein formelles Gesetz verlangen:

Einmal ist es das gesetzgeberische Anliegen des Datenschutzes. Sie wissen, dass das Bundesgesetz über den Datenschutz für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten und von Persönlichkeitsprofilen eine gesetzliche Grundlage verlangt. Dasselbe gilt auch für sogenannte Abrufverfahren, also das sogenannte On-line-Verfahren. Und da wir alle Kantone, die Interesse haben, an diesen Datenbank on line anschliessen möchten, brauchen wir auch aus diesem Grund ein formelles Gesetz.

Eine formell-gesetzliche Grundlage hat sich auch wegen der Stationierung unserer Polizeiverbindungsbeamten im Ausland und – gemäss einer Empfehlung der PUK EJPD – wegen der Stationierung ausländischer Verbindungsbeamter in der Schweiz aufgedrängt.

Der Bundesrat hatte dann ursprünglich eine Ergänzung des 3. Buches des Strafgesetzbuches vorgeschlagen, und zwar in Analogie zur Vorlage betreffend die Fahndungssysteme Ripol und Interpol. In der ständerätlichen Kommission hat dann Herr Zimmerli zu Recht geltend gemacht, dass diese Gesetzgebungsmethode den offensichtlichen Nachteil habe, dass sie zu unerfreulichen, langwierigen Wiederholungen führe; er hat deshalb die Idee eines Spezialgesetzes eingebracht.

Ein Spezialgesetz, wie es Ihnen nun vorliegt, hat tatsächlich den eminenten Vorteil eines Allgemeinen Teiles und damit auch den Vorteil, dass eben die allgemeingültigen Bestimmungen nicht bei jeder Zentralstelle neu wiederholt werden müssen.

Ich kann mich daher mit dieser vom Ständerat gewählten Form ohne weiteres einverstanden erklären, dies um so mehr, als die ständerätliche Vorlage materiell mit der bundesrätlichen übereinstimmt. Es bestehen materiell – mit Ausnahme des Auskunftsrechts, auf das wir noch zurückkommen werden – überhaupt keine Divergenzen.

Im Ständerat und in der nationalrätlichen Kommission ist ausführlich darüber diskutiert worden, ob man nicht bei der Schaffung dieser neuen Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens hätte weitergehen sollen, indem man dieser neuen Zentralstelle auch eigene Ermittlungskompetenzen verliehen hätte.

Davon haben wir aus verfassungsrechtlichen und zeitlichen Gründen abgesehen, denn verfassungsrechtlich ist hier die Lage ganz anders als bei der bereits bestehenden Zentralstelle zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels. Dort haben wir in Artikel 69bis der Bundesverfassung eine ganz klare Kompetenznorm für den Bund, während es auf dem Gebiet des organisierten Verbrechens, vorsichtig ausgedrückt, einer sehr, sehr schmalen Gratwanderung gleichkäme, wenn wir die Verfassungsmässigkeit eigener Bundeskompetenzen bejahen würden.

Das Bundesamt für Justiz ist in einem Gutachten zum Schluss gekommen, dass davon nur dann ausgegangen werden könne, wenn die Eidgenossenschaft selber vom organisierten Verbrechen unmittelbar bedroht sei. Dafür fehlen glücklicherweise alle entscheidenden Indizien.

Dieses Gesetz ist besonders dringlich, weil es die unbedingt notwendige formellgesetzliche Grundlage für die Datenbank Dosis zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels liefert. Für diese Datenbank Dosis läuft zurzeit in acht Kantonen aufgrund einer entsprechenden Erlaubnis des Datenschutzbeauftragten eine Pionierphase. Aber wir sind sehr darauf angewiesen, dass wir die Drogendatenbank Dosis, die ja keinerlei Angaben über Drogenkonsumenten, sondern nur über Händler enthält, ab nächstem Jahr on line allen Kantonen offerieren können. Das ist der wichtigste Grund, weshalb wir unbedingt darauf angewiesen sind, dass dieses Gesetz Anfang nächsten Jahres tatsächlich in Kraft gesetzt werden kann. Damit komme ich zu den von Herrn Comby aufgeworfenen Fragen. Zunächst zur Frage, ob man nicht noch weitergehen und in unserem Land den Strafprozess vereineheitlichen müsse. Bezüglich der Frage der Vereinheitlichung des Bun-

desstrafprozesses habe ich im Mai dieses Jahres eine Expertengruppe eingesetzt, die bis Ende Jahr einen Zwischenbericht erstatten wird. Die ständerätliche Kommission, die die sogenannte Entflechtungsvorlage der Bundesanwaltschaft behandelt, hat ihre Beratungen bis zum Vorliegen dieses Zwischenberichtes suspendiert.

Wie wir auf dem Gebiet der Vereinheitlichung des Bundesstrafprozesses weiterfahren werden, werden wir daher erst Ende Jahr endgültig entscheiden können. Die nötigen Abklärungen sind aber im Gange.

Weiter stellte Herr Comby die Frage nach den Ressourcen in den Kantonen. Hier ist die Lage unterschiedlich. Erfreulicherweise haben bereits einige Kantone, beispielsweise Zürich, Basel-Stadt und Bern, Spezialeinheiten zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens eingesetzt. Andere Kantone bereiten einen solchen Einsatz vor. All das erübrigt in keiner Weise die Bundesunterstützung, die wir über die neue Zentralstelle leisten wollen.

Schliesslich möchte ich klar festhalten, dass keine Absicht besteht, eine Bundespolizei einzuführen. Das Konzept, das wir auf diesem Gebiet verfolgen, ist eindeutig: Die Kantone bleiben nach wie vor im Bereich der Strafverfolgung zuständig, wir bieten aber von seiten des Bundes den Kantonen die notwendige logistische Unterstützung, vor allem in Form solcher Datenbanken, also von Informationsdrehscheiben, und zwar sowohl auf dem Gebiet des illegalen Betäubungsmittelhandels als auch auf dem des organisierten Verbrechens. Damit habe ich Ihre Fragen beantwortet.

Ich komme nun zum Rückweisungsantrag Rechsteiner. Herr Rechsteiner, Sie haben die Verfassungsmässigkeit dieser Vorlage in Frage gestellt. Ich kann Sie diesbezüglich beruhigen. Wir haben diesen Punkt sehr genau analysiert und sind der Überzeugung, dass die Verfassungsmässigkeit der Vorlage gegeben ist. Wenn Sie das 3. Buch des geltenden Strafgesetzbuches näher anschauen und dort feststellen, dass der Bund aufgrund von Artikel 64bis der Bundesverfassung, nach dem die materielle Strafrechtskompetenz beim Bund liegt, Normen über die Bundesstrafgerichtsbarkeit über die Rechtshilfe, über das Strafregister und die Strafanstalten erlassen hat, ergibt sich daraus zweifelsfrei, dass sich eine rein logistische Unterstützung der Strafverfolgung der Kantone ohne weiteres – genau gleich wie die anderen Bestimmungen des 3. Buches des Strafgesetzbuches – auf Artikel 64bis der Bundesverfassung abstützen kann.

Ich habe gesehen, dass Frau Sandoz noch einen Antrag gestellt hat, man möge neben diesem Artikel 64bis auch noch Artikel 85 Ziffer 7 nennen. Das können Sie tun, unbedingt nötig wäre es aber nicht, wie es die Beispiele aus dem 3. Buch des Strafgesetzbuches zeigen. Wenn man aber zusätzlich auch noch die Aufgabe «zur Wahrung der inneren Sicherheit, von Ruhe und Ordnung» anfügen will, könnte man fast etwas volkstümlich sagen: «Doppelt genäht hält besser.»

Problematisch wäre es in bezug auf die verfassungsrechtliche Grundlage nur geworden, wenn wir in dieser Vorlage der neuen Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens eigene Ermittlungskompetenzen eingeräumt hätten. Das wäre tatsächlich einer verfassungsrechtlichen Gratwanderung gleichgekommen. Das wollten wir nicht tun, sondern zunächst die Arbeiten der genannten Expertengruppe abwarten. Das zur Frage der Verfassungsmässigkeit, die also eindeutig zu bejahen ist.

Herr Rechsteiner hat sodann gerügt, dass wir kein formelles Vernehmlassungsverfahren durchgeführt haben. Das ist richtig; wir haben kein formelles Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Ursprünglich wollten wir Ihnen diese Zusatzbotschaft mit der materiellrechtlichen Botschaft unterbreiten. Es waren dann zwei Gründe, die das leider verunmöglicht haben: Zunächst war es der bedauerliche, plötzliche Krankheitsfall von Herrn Direktor Krauskopf; dann waren es Probleme, die wir mit dem Datenschutzbeauftragten hatten, die zu dieser zeitlichen Verzögerung geführt haben. Aber wir haben uns in Konferenzen mit den Kantonen stets abgesprochen.

Was das Auskunftsrecht anbelangt, haben wir das gleiche Problem im neuen Staatsschutzgesetz. Dort – wie auch bei der Datenbank Dosis – ist aus den Stellungnahmen der Kantone

klar hervorgegangen, dass die Kantone unbedingt eine gesetzliche Sonderordnung auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung verlangen. Insofern kann man also nicht sagen, diese Vorlage sei politisch nicht abgestützt.

Schliesslich wurde gesagt – ich glaube, es war vor allem Herr de Dardel –, wir hätten keine Konzeption in bezug auf diese Zentralstellen und ihre organisatorische Zuordnung. Die Konzeption, Herr de Dardel, ist ganz klar: All jene Zentralstellen, die mit Polizeikoordination zu tun haben, wo es also um Tätigkeiten geht, bei denen die Kantone den Kampf an der Front führen, sind neu beim Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) konzentriert. Wo es aber um Bundesstrafgerichtsbarkeit geht – wie bei den Sprengstoff- und Kriegsmaterialdelikten; das sind die einzigen Ausnahmen, bei welchen wir Bundesstrafgerichtsbarkeit haben –, ist die Zentralstelle naturgemäss die Bundesanwaltschaft. Das BAP unterstützt die Kantone und koordiniert die Polizei. Der Bundesanwaltschaft obliegen, mit der Bundespolizei zusammen, der Staatsschutz und die Realisierung der Bundesstrafgerichtsbarkeit. Man kann daher wirklich nicht sagen, wir hätten kein Konzept betreffend diese Zentralstellen.

Dabei ist allerdings zuzugestehen: Es ist natürlich auch künftig nicht auszuschliessen, dass aufgrund irgendeines Staatsvertrages eine neue Zentralstelle gebildet werden muss. Aber wir werden sie wiederum nach diesem klaren Konzeptionsprinzip entweder dem BAP oder der Bundesanwaltschaft zuordnen.

Damit komme ich zum vielleicht schwersten Vorwurf, der gegen dieses Gesetz erhoben worden ist, nämlich zum Vorwurf von Herrn Rechsteiner, dieses Gesetz bilde einen Rückfall ins Fichenzeitalter. Herr Rechsteiner, davon kann wirklich keine Rede sein! Ich habe Ihnen dargelegt, dass wir – gerade aus Datenschutzgründen – überhaupt ein formelles Gesetz brauchen. Dann gilt das gesamte Datenschutzrecht des Datenschutzgesetzes mit einer Ausnahme, nämlich dem Auskunftsrecht, worüber wir noch diskutieren werden, auch für dieses Gesetz. Das heisst, wir müssen ein formelles Gesetz schaffen, damit wir sensible Personendaten aufnehmen können, Persönlichkeitsprofile, On-line-Anschlüsse – all das verlangt das neue Datenschutzgesetz, und das realisieren wir.

Dann realisieren wir auch die Prinzipien des Datenschutzgesetzes betreffend die Bewirtschaftung der Daten und die Datensicherheit. Alle Kontrollen, die wir eingeführt haben, spielen: die departementsinterne Kontrolle, die parlamentarische Kontrolle durch die Sicherheitsdelegation und auch die Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten. Wir sind lediglich zum Schluss gekommen, dass nur in einem Kontrollpunkt, nämlich beim Auskunftsrecht der einzelnen, eine Sonderordnung unbedingt nötig ist, und da sind wir in guter Gesellschaft. Wir haben nämlich festgestellt, dass kein einziges Land, wenigstens in Europa nicht, ohne eine solche Sonderordnung auskommt.

Das allgemeine Datenschutzrecht ist gut und recht für 595 aller Datensammlungen des Bundes; wir haben bekanntlich etwa 600. Aber auf dem Gebiet des organisierten Verbrechens brauchen wir – wenn wir dieser Verbrechensbekämpfung nicht jede Effizienz nehmen wollen – beim Auskunftsrecht eine Sonderordnung, genau gleich wie auch Deutschland, Grossbritannien, Frankreich und alle anderen Länder eine Sonderordnung vorgesehen haben.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, den Minderheitsantrag Rechsteiner auf Rückweisung abzulehnen und auf die Vorlage einzutreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	30 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Sandoz

.... gestützt auf Artikel 85 Ziffer 7 der Bundesverfassung, nach Einsicht

Préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Sandoz

.... vu l'article 85 chiffre 7 de la constitution, vu le message

Sandoz Suzette (L, VD): Nos collègues socialistes ont toujours raison quand ils se préoccupent de la constitutionnalité d'une loi. Il est en effet indispensable que nous opérions cette vérification puisque nous avons promis fidélité à la constitution.

On peut donc être un peu étonné lorsqu'on constate, sur le dépliant, que le projet du Conseil fédéral n'a pas de référence constitutionnelle, et que la décision du Conseil des Etats a une référence constitutionnelle qui, sauf le respect que je dois à M. le conseiller fédéral, est fautive, conformément d'ailleurs à ce que dit le message du Conseil fédéral.

Le fait que des dispositions telles qu'elles étaient présentées par le Conseil fédéral soient incluses dans le Code pénal ne leur confère pas pour autant une base constitutionnelle. Comme le dit très justement le message à son chiffre 61: «Les dispositions relatives à l'office central de lutte contre le crime organisé et à l'engagement d'agents de liaison ne constituent pas du droit pénal» Or, l'article 64bis de la constitution sur lequel se fonde le Code pénal et qu'invoque la décision du Conseil des Etats, dit: «La Confédération a le droit de légiférer en matière de droit pénal.» Nous ne sommes pas en droit pénal.

En revanche – et le message le dit très bien à son chiffre 61 –, nous sommes là en présence de prescriptions de police. Et il est exact qu'en principe la compétence en matière de police est une compétence cantonale. Il se trouve cependant que notre constitution contient à l'article 85 chiffre 7, comme le dit fort bien le message, une compétence de police en faveur de l'Assemblée fédérale, donc de nos Chambres. Cette compétence de police est très bien analysée par le professeur Jean-François Aubert, dans le commentaire de la Constitution fédérale, aux chiffres 90 à 92 du commentaire de l'article 85 chiffre 7. Et il résulte de ce commentaire que ce pouvoir général de police permet, lorsque la sûreté intérieure de la Suisse est concernée, à l'Assemblée fédérale – à la Confédération disons –, d'exercer une compétence, et, par conséquent, de légiférer.

Il est donc indispensable, et en cela, encore une fois, je donne raison à nos collègues socialistes, de poser clairement la base constitutionnelle, de ne pas se contenter, comme le message y fait allusion, d'un droit constitutionnel non écrit. Dans un domaine aussi important, il faut une base claire.

C'est pour montrer que cette base existe que je vous propose de remplacer dans le préambule tel que décidé par le Conseil des Etats «l'article 64bis de la constitution», qui ne fonde pas la compétence, par «l'article 85 chiffre 7 de la constitution», qui peut fonder une compétence de police, étant bien entendu que cette compétence reste strictement limitée.

Rechsteiner Paul (S, SG): Frau Sandoz hat absolut recht, wenn sie kritisiert, dass sich der Vorschlag des Ständerates für dieses neue Polizeigesetz auf Artikel 64bis der Bundesverfassung abstützen soll. Es ist so, dass Artikel 64bis der Bundesverfassung sagt, dass das Materielle Strafrechtssache des Bundes ist, während Polizei- und Strafverfolgung Sache der

Kantone sind. In diesem Sinne ist Artikel 64bis eigentlich keine genügende Basis für ein neues Gesetz.

Es ist ein Unterschied, ob der Bundesrat – diesbezüglich wäre die Problematik beim ursprünglichen Entwurf nicht gleich gelegen – eine einzige Bestimmung als Ergänzung zum Strafgesetz vorlegt oder ob ein neues Zentralstellengesetz geschaffen wird, wie es der Ständerat beschlossen hat. Diesbezüglich ist die Verfassungsgrundlage im Hinblick auf Artikel 64bis der Bundesverfassung problematisch.

Frau Sandoz beruft sich auf Artikel 85 Ziffer 7 der Bundesverfassung und begeht ebenfalls einen problematischen Weg. Es ist zwar klar und unbestritten, dass bereits die Bundessicherheitspolizei wie auch die interkantonale mobile Polizei, die vor dem Volk keine Gnade gefunden haben, auf diese Bestimmung abgestützt worden sind. Es ist aber umstritten, ob das zulässig war. Der Bundesverfassungskommentator Jean-François Aubert sagt zu dieser Bestimmung ausdrücklich, dass diese Basis für neue Polizeigesetze des Bundes sehr fragil und heikel sei.

In diesem Sinne meine ich, dass man darüber diskutieren kann, ob eine solche Zentralstelle geschaffen werden soll; das ist durchaus ein Anliegen. Aber zuerst müsste die verfassungsrechtliche Basis geschaffen werden, bevor ein Gesetz in der Folge erlassen wird. Das ist unter anderem eine Problematik, die in der Vernehmlassung hätte gestreift werden müssen. Die Sorge bezüglich der Verfassung ist nicht nur eine der Kantone. Die Kantone hätten Gelegenheit gehabt, sich im Vernehmlassungsverfahren auszudrücken, aber auch alle anderen gesellschaftlichen Institutionen hätten hierzu etwas zu sagen gehabt. Es wäre richtig gewesen, auch dieses Bundesgesetz, wie es den üblichen Regeln entspricht, der Vernehmlassung zu unterwerfen.

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Der Antrag Sandoz lag uns in der Kommission noch nicht vor. Wir haben aber in der Kommission eingehend über die Problematik der Verfassungsmässigkeit gesprochen, nicht zuletzt aufgrund des Rückweisungsantrages Rechsteiner, dessen eines Element die Verfassungsmässigkeit war. Die Kommissionmehrheit hat sich den Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller angeschlossen und erachtet diesen Artikel 64bis der Bundesverfassung, den ich Ihnen in meinem ersten Votum vorgelesen habe, als genügende verfassungsrechtliche Grundlage für dieses Bundesgesetz, weil es sich hier um eine Unterstützung zur Verwirklichung des materiellen Strafrechtes handelt. Im habe Ihnen im Einleitungsvotum oder bei der Stellungnahme zum Rückweisungsantrag gesagt, dass es sich ändern verhalten würde, wenn wir dieser Zentralstelle Ermittlungs- oder Strafverfolgungskompetenzen geben würden. Dann müsste die verfassungsmässige Grundlage überprüft werden. Ich bin mit Herrn Rechsteiner der Meinung, dass es dann nicht Artikel 85 Ziffer 7 wäre. Soweit Frau Sandoz Artikel 85 Ziffer 7 beifügen möchte, haben wir gehört, dass Herr Bundesrat Koller der Meinung ist, dem sei nichts entgegenzusetzen. Frau Sandoz möchte aber Artikel 64bis durch Artikel 85 Ziffer 7 ersetzen. Da muss ich Ihnen aufgrund der in der Kommission gewalteten Diskussion empfehlen, diesen Antrag abzulehnen. Ich möchte zurückweisen, was Frau Sandoz gesagt hat: dass die ursprüngliche Vorlage des Bundesrates keine verfassungsrechtliche Abstützung aufweise. Natürlich steht auf der Fahne nichts. Es ist eine Revision des Strafgesetzbuches. Aber es ist klar, dass sich das gesamte Strafgesetzbuch auf Artikel 64bis der Bundesverfassung abstützt, so dass sich auch die ursprünglichen Revisionsvorschläge des Bundesrates selbstverständlich auf diesen Artikel 64bis abgestützt haben.

Koller Arnold, Bundesrat: Wie Frau Stamm richtig bemerkte, stützt sich das gesamte Schweizerische Strafgesetzbuch nach dem Ingress auf Artikel 64bis der Bundesverfassung. Das gilt auch für das sogenannte 3. Buch, «Einführung und Anwendung des Gesetzes». Dort finden Sie eine Anzahl von Bestimmungen, die keine andere Funktion haben, als dem materiellen Bundesstrafrecht zum Durchbruch zu verhelfen. Dort finden Sie beispielsweise die Bestimmungen über die Rechtshilfe, ja Sie finden dort sogar die Bestimmungen über

die Bundesstrafgerichtsbarkeit bei Sprengstoffdelikten, Geiselnahmen usw.

Nachdem wir hier ja nur eine Vollzugshilfe zur Durchsetzung des materiellen Strafrechtes, das wir am 1. August 1994 in Kraft gesetzt haben, erlassen haben, ist Artikel 64bis eindeutig die genügende und ausreichende Rechtsgrundlage, wie das mit den anderen Bestimmungen des 3. Buches des Strafgesetzbuches der Fall ist.

Ich sagte bereits vorhin, Frau Sandoz, ich hätte nichts dagegen, wenn Sie zusätzlich auch noch Artikel 85 Absatz 7 beifügen würden. Dann wäre das vielleicht eine doppelte Absicherung. Uns scheint das deshalb nicht unbedingt nötig, weil in der Literatur zum Teil auch strittig ist, ob die Normen in Artikel 85 überhaupt kompetenzbegründend sind, wie das die heute herrschende Lehrmeinung annimmt. Deshalb hätte ich nichts dagegen einzuwenden, wenn Sie Ihren Antrag zusätzlich zur Fassung des Ständerates vorschlagen würden.

Ich müsste aber Ihren Antrag klar zur Ablehnung empfehlen, wenn Sie am Ausdruck «anstatt» festhielten.

Sandoz Suzette (L, VD): Je ne veux pas entrer dans une querelle professorale ou juridique. Il y a une véritable erreur juridique, mais je suis prête à modifier ma proposition en ce sens que je suggère que l'on ajoute à la référence à l'article 64bis de la constitution, celle de l'article 85 chiffre 7 de la constitution. De cette manière, on aura corrigé en partie l'erreur.

Abstimmung – Vote

Für den modifizierten Antrag Sandoz	66 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	44 Stimmen

Präsidentin: Ich benütze die Gelegenheit, um Herrn Peter Jenni zum Geburtstag zu gratulieren und ihm alles Gute zu wünschen. (*Beifall*)

Art. 1–9

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Rechsteiner, de Dardel, von Felten, Herczog)

Streichen

Eventualantrag Rechsteiner

(falls der Antrag der Minderheit abgelehnt wird)

Der Bundesrat legt fest, über welche Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz die Kantone der Zentralstelle Meldung zu erstatten haben.

Art. 10

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Rechsteiner, de Dardel, von Felten, Herczog)

Biffer

Proposition subsidiaire Rechsteiner

(au cas où la proposition de la minorité serait rejetée)

Le Conseil fédéral détermine quelles infractions contre la loi fédérale sur les stupéfiants doivent être annoncées par les cantons à l'office central.

Rechsteiner Paul (S, SG), Sprecher der Minderheit: Es geht bei Artikel 10 um Bestimmungen, die in der Vorlage des Bundesrates nicht vorhanden waren und die der Ständerat in dieses neue Bundesgesetz eingeführt hat. Er hat insbesondere

Artikel 10 aus dem Betäubungsmittelgesetz in dieses neue Gesetz transferiert.

Ich bitte Sie, Artikel 10 dieses Gesetzes etwas genauer zu betrachten. Diese Bestimmung fordert unter dem Titel «Informationspflichten», dass die Kantone «der Zentralstelle über jede wegen Widerhandlung gegen das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel eingeleitete Strafverfolgung rechtzeitig Mitteilung zu machen» hätten.

«Über jede Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz» sagt diese Bestimmung, und zwar unabhängig davon, ob es sich dabei um ein Verbrechen, ein Vergehen oder auch nur um eine Übertretung handelt. Unabhängig davon, ob es um Drogenkonsum geht oder ob es leichten oder schweren Drogenhandel betrifft. Auch unabhängig davon, ob es die Droge Haschisch betrifft, von der inzwischen sogar das Bundesgericht sagt, dass sie nicht geeignet ist, die Gesundheit vieler Menschen in Gefahr zu bringen, oder ob es die sogenannten harten Drogen wie Kokain oder Heroin betrifft. Es ist einfach alles nach Bern zu melden, unabhängig davon, ob Konsum, Handel, leicht oder schwer, Haschisch oder Kokain oder Heroin. Kraut und Rüben müssen nach Bern gemeldet werden, gewissermassen eine riesige Informationsflut, die allerdings mit der Kriminalisierungspolitik im Betäubungsmittelbereich übereinstimmt, die mit soviel Misserfolg betrieben wird.

Sie wird noch vervielfacht mit derartigen Bestimmungen, weil jetzt auch die kleinsten der kleinen Sünden nach Bern gemeldet werden müssen – wo sie gespeichert werden, die betroffenen Menschen, die die kleinsten Sünden begangen, beispielsweise einmal Haschisch geraucht haben und dabei erwischt worden sind. Das wird nach Bern gemeldet aufgrund dieser Bestimmung. Das ist nichts anderes als kompletter Unsinn; ich möchte Sie deshalb bitten, diese unsinnige Bestimmung zu streichen.

Ich bin mir bewusst, dass zurzeit das Betäubungsmittelgesetz selber in Artikel 29 eine solche Bestimmung kennt. Aber es ist doch etwas anderes, ob eine solche Bestimmung neu legifert wird, aus dem Stand neu in ein Gesetz hineingeschrieben wird, das wieder für einige Jahre halten sollte, oder ob sie noch in einem älteren Gesetz historisch überliefert steht. Diese Bestimmung soll dazu noch die gesetzliche Basis für Dosis, den Drogencomputer, bilden. Damit ist es widersinnig, diesen gesetzgeberischen Fehler von 1975, historisch erklärbar, jetzt zu wiederholen.

Ich habe mit dem Streichungsantrag einen radikalen Antrag gestellt. Ich stehe hinter ihm. Ich habe ihn im Bewusstsein der Mehrheitsverhältnisse ergänzt durch einen realpolitischen Eventualantrag mit dem Inhalt, dass der Bundesrat festlegen sollte, welche Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz die Kantone nach Bern zu melden haben.

Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat wenigstens etwas vernünftiger sein wird als diese radikale Bestimmung, die wirklich Kraut und Rüben nach Bern melden lässt, und dass sich der Bundesrat mindestens in Zukunft, der Zielsetzung entsprechend, auf Fälle von schwererem Drogenhandel beschränkt und beispielsweise die harmlose Droge Cannabis weglässt. Das muss der Bundesrat entscheiden, aber ich verspreche mir da mindestens etwas mehr Vernunft als von einer solchen Bestimmung, wie sie hier enthalten ist.

Poncet Charles (L, GE), rapporteur: La proposition de minorité concerne le titre troisième du texte dont nous discutons et, plus précisément, la question de savoir si, et dans l'affirmative dans quelle mesure, les cantons doivent signaler à l'Office central de lutte contre le trafic illicite des stupéfiants les poursuites pénales engagées pour réprimer une infraction à la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup).

Je signale en passant que le texte de la version française à l'article 10 est tout à fait incorrect. Il faut évidemment lire: «une infraction à la loi fédérale sur les stupéfiants» et non pas «une infraction à la présente loi».

Tel qu'il a été voté par la majorité de la commission, le texte prévoit que les cantons signalent à l'Office central les poursuites pénales engagées pour réprimer une infraction à la LStup. Cette loi prévoit elle-même, à son article 29 alinéa 3, que toute

infraction, c'est-à-dire non seulement le trafic mais aussi la consommation de stupéfiants, doit être annoncée. Il est évident qu'à l'heure actuelle, pour des raisons pratiques, le texte de l'article 29 alinéa 3 n'est probablement plus appliqué et que, de toute façon, il ne devrait plus l'être compte tenu, malheureusement, de l'ampleur du phénomène de la consommation.

La proposition de minorité, telle qu'elle a été soumise à la commission, vise à supprimer cette communication. Cela a paru excessif à une très large majorité de votre commission, et c'est la raison pour laquelle cette proposition a été rejetée par 16 voix contre 4.

M. Rechsteiner fait ensuite une proposition subsidiaire, qu'il n'a pas défendue en commission, mais qui vise à permettre au Conseil fédéral d'adopter, lui, les dispositions nécessaires pour ce qui est de la communication à l'Office central de lutte contre le trafic illicite des stupéfiants des enquêtes ouvertes et conduites par les cantons en matière de stupéfiants.

Cette proposition n'a pas été examinée en commission, mais je crois pouvoir dire que les rapporteurs de langue allemande et de langue française, estimant qu'elle est bienvenue, vous suggèrent, à titre personnel, de l'adopter comme une formule de compromis qui permettrait d'atteindre à la fois le but nécessaire de communication à l'Office central des affaires qui en valent la peine, sans pour autant tomber dans le travers actuel qui nous amène à violer la lettre de l'article 29 alinéa 3 de la LStup.

Voilà la raison pour laquelle la majorité de la commission vous invite à rejeter la proposition de minorité de biffer l'article 10 et les rapporteurs vous invitent à adopter la proposition subsidiaire Rechsteiner si vous l'estimez utile.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich klarstellen, dass im Informationssystem Dosis keinerlei Meldungen betreffend Drogenkonsum aufgenommen werden. Die Drogenbank Dosis hat allein die Funktion, den illegalen Drogenhandel zu erfassen und nicht den Konsum. Um einen wirksamen Abwehrkampf gegen den illegalen Betäubungsmittelhandel führen zu können, ist der Bund auf diese Meldungen unbedingt angewiesen. Deshalb kann der Streichungsantrag der Minderheit Rechsteiner nicht in Frage kommen. Ich möchte Sie deshalb bitten, den Streichungsantrag klar abzulehnen.

Was den Eventualantrag anbelangt, so scheint dieser, Herr Rechsteiner, gut gemeint. Ich frage mich nur, ob der Bundesrat etwas Vernünftiges daraus machen kann. Dies aus folgendem Grund: Wenn Sie eine Delegation an den Bundesrat vornehmen, auf Verordnungsstufe zu reglementieren, frage ich mich, ob wir dann wirklich die Möglichkeit haben, durch eine Verordnung das geltende Betäubungsmittelgesetz zu derogieren. Das ist die grosse Problematik. Wenn der Nationalrat dem gutgemeinten Eventualantrag Rechsteiner zustimmt, habe ich also nichts dagegen. Wir werden im Differenzbereinigungsverfahren noch erörtern, ob sich etwas wirklich Vernünftiges daraus machen lässt.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	84 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	34 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	67 Stimmen
Für den Eventualantrag Rechsteiner	49 Stimmen

Art. 11–13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.50 Uhr
La séance est levée à 19 h 50

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	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.005
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.09.1994 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1473-1478
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 450

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.