

08.458

**Parlamentarische Initiative**  
**Jositsch Daniel.**  
**Präzisierung des Anwendungsbereichs**  
**der Bestimmungen**  
**über die verdeckte Ermittlung**  
**Initiative parlementaire**  
**Jositsch Daniel.**  
**Investigation secrète.**  
**Restreindre le champ d'application**  
**des dispositions légales**

*Erstrat – Premier Conseil*

Bericht RK-NR 03.02.12 (BBl 2012 5591)  
 Rapport CAJ-CN 03.02.12 (FF 2012 5167)

Stellungnahme des Bundesrates 23.05.12 (BBl 2012 5609)  
 Avis du Conseil fédéral 23.05.12 (FF 2012 5183)

Nationalrat/Conseil national 10.09.12 (Erstrat – Premier Conseil)

**Jositsch Daniel** (S, ZH), für die Kommission: Bei der hier zu beratenden Vorlage geht es um die verdeckte Ermittlung. Die verdeckte Ermittlung ist das Einschleusen von Polizeibeamten oder von der Polizei bestimmten Personen in ein kriminelles Umfeld zur Ermittlung von Straftaten.

Vor der Schaffung der Schweizerischen Strafprozessordnung war die Thematik im Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung geregelt. Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung wurden weitgehend in die Strafprozessordnung integriert. Bevor das Parlament diese Änderungen vorgenommen und die Schweizerische Strafprozessordnung geschaffen hat, hatte das Bundesgericht in ständiger Praxis festgehalten, dass die sogenannte einfache Lüge und sogenannte Scheinkäufe nicht als verdeckte Ermittlung gelten und entsprechend nicht vom Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung erfasst werden. Das heisst, insbesondere Ermittlungen in Chatrooms zur Aufdeckung von Straftaten im Zusammenhang mit Pädophilie oder das einfache milieuangepasste Auftreten von Polizeibeamten zur Ergreifung von Drogenhändlern oder sonstige milieuangepasste Ermittlungen fielen nicht unter das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung.

In einem fragwürdigen Entscheid hat dann das Bundesgericht entschieden, dass es eine Praxisänderung vornehmen möchte und dass plötzlich jedes nichtoffene Auftreten von Polizeibeamten als verdeckte Ermittlung einzustufen sei. Die Ermittlung in Chatrooms oder dass Polizeibeamte, die milieuangepasst auftreten, sich von Drogenhändlern auf der Strasse einfach kontaktieren oder ansprechen lassen, sollten also plötzlich unter das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung fallen.

Da dieser Meinungsumschwung des Bundesgerichtes nicht mehr in die Strafprozessordnung integriert werden konnte, entstand ab dem 1. Januar 2011, dem Inkrafttreten der Strafprozessordnung, die unangenehme Situation, dass solche Handlungen gar nicht mehr bewilligt werden konnten und gar nicht mehr vorgenommen werden konnten. Sie erinnern sich vielleicht: Dass solches Fahnden, solches Ermitteln in Chatrooms, beispielsweise zum Aufdecken von pädosexuellen Straftätern, nicht mehr möglich war, hat in der Presse einen grossen Wirbel ausgelöst. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat aufgrund einer parlamentarischen Initiative diese Thematik aufgenommen und die Meinung vertreten, man müsse hier eine Lösung finden. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates teilte diese Meinung. Nach Anhörung kantonaler Justiz- und Polizeidirektoren sowie Experten und nach Durchführen einer Vernehmlassung wurde die nun zur Diskussion stehende Vorlage geschaffen und von der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates einstimmig angenommen.

Die Vorlage sieht grundsätzlich Folgendes vor:

1. Die verdeckte Ermittlung wird wieder auf den ursprünglichen Bereich beschränkt. Das einfache Verschleiern der Identität von Polizeibeamten wird neu als verdeckte Fahndung im Unterschied zur verdeckten Ermittlung definiert und explizit in der Strafprozessordnung geregelt. Die verdeckten Ermittler erhalten eine sogenannte Legende: Ihre Persönlichkeit wird qualifiziert verschleiert, ihre Einsätze sind auf eine längere Dauer ausgerichtet, und es ist eine Anonymitätszusage möglich. Als verdeckte Ermittler können sowohl Polizeibeamte als auch Privatpersonen eingesetzt werden.

2. Die verdeckten Fahnder auf der anderen Seite, die neu geschaffen werden, verdecken zwar ihre Identität, bedienen sich aber keiner Legende. Sie haben einen auf kurze Zeit ausgerichteten Einsatz, der keiner gerichtlichen Genehmigung bedarf. Ein solcher Einsatz ist nur Polizeibeamten möglich, und die Zusage der Anonymität wird nicht gewährt. Die Kommission für Rechtsfragen ist der Ansicht, dass die verdeckte Fahndung neu in der Strafprozessordnung geregelt werden soll und dass sie zulässig ist, wenn mindestens ein vager Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht. Sogenannte Vorfeldermittlungen, die also vor dem Vorliegen einer konkreten Straftat erfolgen sollen, sind damit ausgeschlossen, mindestens solange es keinen Bezug zu einer bereits verübten Straftat gibt.

Die präventive Ermittlung – das ist die Ansicht der Kommissionmehrheit – ist dagegen im kantonalen Polizeirecht zu regeln. Verschiedene Kantone haben hier schon gesetzgeberische Massnahmen ergriffen. Das heisst, wir haben mit der jetzt zur Diskussion stehenden Vorlage eine quasi eidgenössische oder schweizerische Lösung, die sich auf den Moment nach Vorliegen einer Straftat bezieht, wohingegen die Ermittlungen durch die Polizei, die vorgängig erfolgen, auf kantonaler Ebene geregelt werden müssen.

Eine Minderheit ist der Ansicht, man sollte, wie dies schon früher im Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung der Fall war, eine gesamtschweizerische Lösung sowohl für den Bereich nach erfolgter Straftat als auch für den Bereich der Vorfeldermittlungen erlassen. Sie stellt den Antrag, dass quasi der ganze Bereich der verdeckten Ermittlung und der verdeckten Fahndung von der neuen Lösung erfasst wird.

**Hiltbold Hugues** (RL, GE), pour la commission: Cette initiative parlementaire de notre collègue Jositsch fait suite à un arrêt du Tribunal fédéral de 2008 qui a placé sur pied d'égalité les recherches secrètes et l'investigation secrète. Jusqu'alors, les praticiens n'appliquaient les dispositions strictes de la loi qu'à l'investigation secrète, ce qui a eu pour conséquence de limiter fortement les possibilités d'enquêter secrètement. Il n'était plus possible par exemple à la police de procéder à des achats fictifs de drogue pour débusquer des trafiquants. Le problème a encore empiré après l'abrogation de la loi fédérale sur l'investigation secrète, qui était la base légale fondant les mesures préventives d'investigation secrète et l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale. Les policiers qui enquêtaient dans les «chat rooms» ont vu leur travail entravé par cette nouvelle situation juridique. La Commission des affaires juridiques estime qu'il faut remédier à ces défauts et éviter de compromettre encore davantage l'efficacité du travail des forces de l'ordre. Conformément au champ de compétence de la Confédération, elle demande donc que le Code de procédure pénale et la procédure pénale militaire soient modifiés en conséquence.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national a donné suite unanimement à l'initiative parlementaire Jositsch le 4 mai 2009, suivie par sa commission soeur le 22 avril 2010, et ceci sans opposition. En 2011, elle a approuvé à l'unanimité un avant-projet qui a ensuite été mis en consultation entre le 30 mai et le 16 septembre 2011. Elle a pris acte des résultats de la consultation le 3 février 2012 et adopté à l'unanimité le projet qui nous est soumis, après y avoir apporté quelques modifications mineures. S'agissant de la notion d'investigation secrète, la réglementation qui est proposée décrit l'investigation secrète de manière plus limitée que la jurisprudence du Tribunal fédéral et réduit son

champ d'application aux cas que le législateur avait l'intention de soumettre à la loi fédérale sur l'investigation secrète (LFIS). Ce sont donc deux nouveaux articles ajoutés au Code de procédure pénale, l'article 285a qui définit l'investigation secrète, et l'article 288 alinéas 1 et 2 relatif à l'identité d'emprunt.

Ce sont également deux nouveaux articles ajoutés à la procédure pénale militaire (PPM) – les articles 73 et 73c alinéas 1 et 2 – selon la même structure que dans le Code de procédure pénale (CPP).

Le Conseil fédéral a proposé, à l'article 285a CPP et à l'article 73 PPM, que les adjectifs «active» et «ciblée» soient bifides de façon que la loi soit plus claire et parce qu'il serait difficile de distinguer nettement entre une relation de confiance normale et une relation de confiance particulière.

La commission a, à l'unanimité, adopté le 13 juin dernier la proposition faite par le Conseil fédéral dans son avis.

Une minorité, emmenée par Madame Natalie Rickli, demande à l'article 298b alinéa 1 lettre a CPP et à l'article 73p alinéa 1 lettre a PPM d'inscrire les recherches secrètes préventives dans le droit fédéral sur le modèle de l'article 4 alinéa 1 lettre a de la loi fédérale sur l'investigation secrète de façon que toute la Suisse applique la même règle en la matière.

Une majorité de commissaires a rejeté cette proposition le 3 février dernier, par 10 voix contre 7 et 4 abstentions, compte tenu du fait que la Confédération n'a pas la compétence législative nécessaire et que sept cantons ont terminé des travaux dans ce domaine.

Le projet prévoit également une base légale pour la forme moins intrusive, en l'occurrence pour les recherches secrètes. La réglementation des recherches secrètes proposées par la commission crée des dispositions sur les recherches secrètes analogues à celles des articles 282 et suivants du Code de procédure pénale, dans la mesure où ces recherches se rapprochent de l'observation.

Contrairement à l'investigation secrète, les recherches secrètes ne nécessitent pas l'autorisation du juge. Elles sont ordonnées par la police et doivent obtenir l'autorisation du ministère public, ou d'un juge dans la procédure pénale militaire, et cela dans un délai d'un mois. Cela n'aurait aucun sens que le juge doive autoriser aussi les recherches secrètes, dans la mesure où l'atteinte à la situation juridique de la personne visée est inférieure en matière de recherches secrètes en comparaison de ce qu'elle est dans le cas de l'investigation secrète.

Ce sont donc quatre nouveaux articles qui sont ajoutés au Code de procédure pénale: l'article 298a alinéas 1 et 2 qui définit les recherches secrètes; l'article 298b alinéas 1 et 2 qui fixe les conditions; l'article 298c alinéas 1 et 2 qui définit les qualités requises de l'agent; et enfin l'article 298d alinéas 1 à 4 relatif à la fin des recherches et à la communication. Ce sont également quatre nouveaux articles ajoutés à la procédure pénale militaire, et cela selon la même structure que pour le Code de procédure pénale.

Je vous invite donc, au nom de la commission, à adopter ce projet de modification du Code de procédure pénale et de la procédure pénale militaire, à soutenir la proposition présentée par le Conseil fédéral dans son avis aux articles 285a CPP et 73 PPM et, enfin, à rejeter la proposition de la minorité Rickli Natalie à l'article 298b CPP et 73p PPM.

**Lüscher Christian (RL, GE):** J'abonde totalement dans le sens des rapporteurs. Je félicite en particulier Monsieur Hiltbold parce que, évidemment, pour Monsieur Jositsch, c'est son pain quotidien, tandis que, pour Hugues Hiltbold, qui est architecte, arriver à aussi bien maîtriser les méandres du Code de procédure pénale, eh bien, je dis: «Chapeau! Félicitations!» J'aimerais donc abonder dans le sens de tout ce qui a été dit jusqu'à maintenant.

Le groupe libéral-radical est évidemment très soucieux, très préoccupé par la lutte contre la criminalité, et on sait que le Code de procédure pénale est un élément essentiel pour permettre de poursuivre les personnes qui commettent des infractions, qu'elles soient graves ou qu'elles ne le soient

pas, et que, dans un Etat de droit, le Code de procédure pénale est probablement la loi la plus importante. En effet, c'est l'intérêt de tous, de la société, c'est l'intérêt aussi de la personne qui est poursuivie, que les règles du jeu soient clarifiées dès le départ.

Or, depuis 2008, en raison d'une décision du Tribunal fédéral, il régnait un flou juridique autour de cette question. En l'occurrence, les moyens mis à disposition de la police pour les recherches secrètes ont été limités de manière telle qu'il a fallu que le législateur prenne ses responsabilités, et le législateur les prend sur la base de l'initiative parlementaire Jositsch et du projet de mise en oeuvre élaboré par la Commission des affaires juridiques – je précise que la commission est entrée en matière par 21 voix contre 0 et 2 abstentions. On le voit, nous avons affaire à un parlement responsable qui prend ses responsabilités dans le domaine de la lutte contre la criminalité.

Il est très important aussi de faire une distinction entre l'investigation secrète et la recherche secrète – l'investigation secrète nécessitant le recours à des moyens beaucoup plus intrusifs ou à des moyens trompeurs; c'est ce que prévoit la loi. Les bases légales que nous sommes en train de mettre en place permettent de clarifier la situation et permettent aux autorités de poursuite pénale, que ce soit le tribunal des mesures de contrainte, les procureurs ou la police, de se mouvoir dans un système juridique et judiciaire qui est extrêmement clair. Cela est aussi valable pour les accusés: on peut se dire finalement que les accusés pouvaient d'une certaine façon profiter du système actuel qui n'est pas tout à fait satisfaisant. Or, grâce à la distinction que nous sommes en train de faire dans la loi de manière très claire entre l'investigation secrète et les conditions auxquelles elle peut être admise et les recherches secrètes, cela va dans le sens du respect de l'Etat de droit et de la compréhension par tous des règles de procédure pénale, qui sont absolument fondamentales.

La majorité de la commission – et cela est aussi important – souhaite que le Code de procédure pénale s'occupe des infractions qui sont commises ou qui sont en train d'être commises et non pas de la recherche éventuelle de futures infractions, parce que nous devons laisser aux cantons leur compétence dans ce domaine et aux polices cantonales leur possibilité de manœuvre et d'action dans ce domaine. D'ailleurs, un certain nombre de cantons ont déjà légiféré dans ce domaine ou sont actuellement en train de le faire.

Bref, nous sommes en train – et c'est peut-être regrettable – de modifier le Code de procédure pénale peu de temps après son entrée en vigueur. Mais nous le faisons parce que nous pensons tous que c'est utile, c'est la raison pour laquelle le groupe libéral-radical vous demande d'adopter ce projet, sans donner droit à la minorité qui est, nous semble-t-il, une mauvaise minorité, dans le sens où elle pourrait accaparer une compétence cantonale et nous n'y sommes évidemment pas favorables.

Nous vous demandons donc d'adopter ce projet, c'est-à-dire de suivre la majorité de la commission.

**Guhl Bernhard (BD, AG):** Die BDP-Fraktion ist entschieden für die verdeckte Ermittlung. Die ausdrückliche Regelung der verdeckten Ermittlung und die Aufnahme der verdeckten Fahndung ins Strafprozessrecht sind zu begrüssen, das haben die Vorredner und Kommissionssprecher ausführlich erwähnt respektive werden das noch erwähnen.

Umstritten in dieser Vorlage sind die zwei Minderheitsanträge, welche verlangen, dass die Staatsanwaltschaft respektive der Untersuchungsrichter eine verdeckte Fahndung anordnen können, wenn der Verdacht besteht, ein Verbrechen werde voraussichtlich begangen. Die BDP-Fraktion zeigt grosse Sympathie für das Anliegen. Es macht Sinn, dass man versucht, Verbrechen zu verhindern. Es ist viel besser, wenn man dafür sorgt, dass es keine Opfer gibt, als nur nach der Tat die Täter zu überführen und zu bestrafen. Solche präventiven Massnahmen gehören jedoch systematisch nicht zu den Aufgaben der Strafbehörden und damit auch nicht in die Strafprozessordnung. Die verdeckte Ermitt-

lung und die Observation zur Verhinderung von Straftaten gehören ins Polizeirecht und sind damit eine kantonale Aufgabe. Mehrere Kantone wie Aargau, Bern, Obwalden, Schwyz, Thurgau und Zug haben dafür bereits gesetzliche Grundlagen geschaffen. In weiteren Kantonen sind diese Erlasse in Vorbereitung.

Auch wenn wir das Anliegen der Minderheit im Grunde genommen unterstützen, können wir ihm nicht zustimmen, weil es systematisch eben nicht in die Strafprozessordnung gehört.

**Schmid-Federer Barbara (CE, ZH):** Es gibt zwei Gründe, warum die CVP/EVP-Fraktion in Sachen verdeckte Ermittlung Handlungsbedarf sieht: erstens, weil eine umstrittene Bundesgerichtspraxis seit vier Jahren erhebliche Probleme schafft, namentlich bei Scheinkäufen, Drogenkleinhandel und Ermittlungen in Chatrooms; zweitens, weil die genannten Probleme durch das Wegfallen des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung weiter verschärft wurden. Seit vier Jahren ist die Problematik bekannt. Die vorliegende Initiative ist zwar nicht perfekt, aber sie geht in die richtige Richtung. Sie führt eine engere Definition der verdeckten Ermittlung ein, und sie schafft für die verdeckte Fahndung eine gesetzliche Grundlage. Beides erachten wir als Teilziel, welches wir unterstützen.

Mit der Initiative soll nun endlich der sogenannte «Manuela 13»-Entscheid von 2008 nachgebessert werden, der den Spielraum der Polizei unnötig erschwert hat. Damals wurde ein 26-jähriger freigesprochen, der in einem Chatroom für Kinder mit einem 13-jährigen Mädchen zwecks eines realen Treffens für sexuelle Handlungen Kontakt aufgenommen hatte. Das Mädchen, «Manuela 13», war aber die Polizei. Das Bundesgericht sprach den Mann vom Vorwurf der versuchten sexuellen Handlung mit einem Kind frei: Trotz kurzer Dauer und einfachem Vorgehen gelte die Verwandlung des Polizisten zu «Manuela 13» als verdeckte Ermittlung. Dafür wäre eine richterliche Bewilligung nötig gewesen.

Die Problematik dieses Urteils ist ein grundsätzliches Problem: Das Internet wird als «kriminelles Umfeld» taxiert, was automatisch dazu führt, dass die Polizei hier, analog zum Drogenmilieu, verdeckte Ermittlung betreibt. In Chaträumen stellt aber eine Falschangabe der Polizei zum Nickname, was bekanntlich an der Tagesordnung ist, eine Täuschung dar. Diesen Missstand wird die Initiative beheben.

Bei allem Respekt vor den vielen juristischen Diskussionen, welche in den vergangenen Jahren geführt worden sind: Wir reden hier immer von realen Problemen, von Internetfahndern, welche in ihrer Polizeiarbeit behindert werden. Wir reden hier auch von Jugendschutz.

Der Initiant weiss es: Unsere Fraktion hat gewisse Bedenken zur realen Umsetzung der Initiative im virtuellen Raum. So braucht beispielsweise eine Legende in der virtuellen Welt keine Beurkundung, sondern besteht z. B. aus komplizierten Lügegebilden, allenfalls einem computergenerierten Foto. Der Text der Initiative ist uns zu wenig cybertauglich, es sei denn, man unterstützt die Minderheit Rickli Natalie. Aber wir stehen klar hinter der Initiative. Die Initiative ist das Ergebnis einer breitabgestützten Vernehmlassung.

Im Namen der CVP/EVP-Fraktion bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Wie schon mehrfach ausgeführt, hat diese parlamentarische Initiative eine Vorgeschichte. Es gibt erstens das Bundesgerichtsurteil von 2008; dieses hat die verdeckte Fahndung präzisiert und in einem konkreten Fall als nicht zulässig erkannt. Zweitens haben wir eine neue Strafprozessordnung eingeführt. In dieser gibt es eine klare Trennung zwischen gerichtspolizeilicher Zuständigkeit und polizeilicher Zuständigkeit und in diesem Sinne auch eine Abgrenzung zwischen Bund und Kantonen. Es war vor zwei Jahren etwa um die gleiche Zeit, als eine zum Teil hysterisch geführte Diskussion losbrach, durch die neue Strafprozessordnung könnten x Täterinnen und Täter nicht mehr gefasst werden, die Ermittlung sei erschwert usw. Zum Teil waren Bedenken angebracht, zum Teil waren sie masslos über-

höht. Interessant ist, dass von dieser Diskussion inzwischen nichts mehr zu hören ist. Selbst die «Arena» fühlte sich damals bemüssigt, eine Sendung zu machen. Heute haben die Gleichen wohl vergessen, dass das überhaupt ein Thema ist. Wir werden ja dann morgen sehen, ob über das, worüber wir heute reden, überhaupt eine Berichterstattung stattfindet, was mir nur zeigt, wie schnell die Wogen in strafrechtlich heiklen Fragen wechseln.

Was ist nun geschehen? Wir haben einen neuen Begriff eingeführt, Herr Jositsch hat das erklärt. Wir haben die verdeckte Fahndung neu konzipiert. Damit ist letztlich auch eine Ausweitung der verdeckten Ermittlung in dem Sinne passiert, dass es eine verdeckte Fahndung gibt, für die keine gerichtliche Zustimmung mehr nötig ist. Das ist rechtsstaatlich ein heikles Thema. In der Kommission hat man dem nachgegeben. Ich denke, auch hier ist das unbestritten, die Grünen werden keinen Nichteintretensantrag stellen.

Lustigerweise kamen jetzt Bedenken von jemandem, von dem man das gar nie gedacht hätte, nämlich vom schweizerischen Gastverband. Der hat jetzt eigentlich moniert, man solle nicht eintreten, weil durch die Scheinkäufe eine in rechtlicher Hinsicht unstatthafte Ausweitung stattfindet. Gut, ich bin kein Lobbyist des Gastverbandes. Er hat offenbar niemanden gefunden, der für ihn einen Antrag einreicht. Immerhin wäre es auch überprüfenswert gewesen, ob man einen einengenderen Katalog verlangt. Aber manchmal ergeben sich die Zustimmungen auch aufgrund politischer Opportunitäten. In diesem Sinne ist die Vorlage, wie sie ist. Die Fraktion der Grünen ist dafür, aber ich habe weiterhin meine rechtsstaatlichen Bedenken. Es hat jedoch keinen Sinn, dann zum Teil auch mit falschen Fronten gegen etwas zu kämpfen.

**Flach Beat (GL, AG):** Ich wiederhole nicht die ganze Geschichte dieser Vorlage, die uns seit 2008 verfolgt und uns quasi genötigt hat, die frisch eingeführte Strafprozessordnung nun schon wieder zu ändern. Ich möchte nur ganz kurz auf zwei Dinge eingehen: Erstens wollen wir alle Sicherheit, und zweitens sind wir auch alle dazu bereit, hierzu die Polizei einzusetzen. Daher müssen wir der Polizei auch die nötigen Mittel geben; wir müssen der Polizei auch die Rechte geben, damit sie unsere Sicherheit gewährleisten kann; dies gilt nicht nur für die Sicherheit im Strassenverkehr, sondern auch für die Sicherheit in den dunklen Ecken unseres Lebens – in den Chatrooms oder auf der Strasse, wo Kleindealer handeln. Mit dieser Vorlage haben wir diese Möglichkeit geschaffen.

Ich möchte nun nicht noch weiter auf die verdeckte Fahndung, die verdeckte Ermittlung und die präventive Ermittlung eingehen. Um diese Massnahmen und um die Frage, wo sie zugelassen werden, ranken sich schon heute Legenden. Ich möchte Sie aber bitten, der Vorlage, so, wie sie hier ist, zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Es ist wichtig, dass wir in diesem Bereich Rechtssicherheit – und zwar für alle Beteiligten – schaffen. Es ist auch wichtig, dass wir hier die Grenzen genau ziehen zwischen den Kompetenzen des Bundes und jenen der Kantone. Wir sollten den Kantonen dort, wo sie ihre Hoheit haben, auch ihre Hoheit belassen. Ich möchte ein einfaches Beispiel anführen, damit Sie sich vorstellen können, worum es eigentlich geht: Das Streifefahren der Polizei ist eine Sache der Kantone; diese regeln das, diese haben dafür Reglemente, gemäss welchen das zu geschehen hat. Kommt es dann zu einer Straftat, zählt wieder die Strafprozessordnung des Bundes. Doch bis zu diesem Moment liegt das Beobachten, das Aufnehmen einer Situation in der Kompetenz der Kantone. Aus diesem Grund bitte ich Sie namens der Grünliberalen, einzutreten und der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Sommaruga Carlo (S, GE):** Le groupe socialiste se réjouit que notre collègue Jositsch ait eu la promptitude de déposer l'initiative parlementaire à l'origine de cette réforme qui, naturellement, résulte d'une situation insatisfaisante générée par une décision du Tribunal fédéral qui a été confronté à un



recours contre des mesures qui avaient été entreprises sous le couvert de l'investigation secrète.

Ce qui est important aujourd'hui, et c'est pour cela que le groupe socialiste entrera en matière, c'est qu'il s'agit de clarifier de manière définitive – on l'espère – la problématique de savoir ce qui relève de l'investigation secrète, ce qui est de la compétence des polices cantonales ou de la procédure pénale. Ceci est, comme l'a souligné un de mes préopinants, quelque chose de favorable non seulement pour les citoyennes et citoyens, mais également pour les autorités qui sont chargées d'élucider et de prévenir les délits. Cela permet au ministère public, ainsi qu'à la police, de savoir quel est leur rôle et de mieux savoir quel est le rôle des autorités judiciaires en charge des mesures de contrainte. Il est donc positif que notre conseil entre en matière aujourd'hui et adopte ce projet.

Le groupe socialiste a également examiné ce projet sous l'angle de la protection des personnes et estime qu'il garantit la protection des libertés individuelles de manière cohérente.

Je me prononce tout de suite sur la proposition de la minorité Rickli Natalie à l'article 298b. Je vous invite, au nom du groupe socialiste, à rejeter cette proposition. Il s'agit d'une extension beaucoup trop large qui n'est pas acceptable dans un Etat démocratique, dans la mesure où elle va jusqu'à prendre en considération la pensée de ceux qui pourraient un jour commettre une infraction. La rédaction est contraire à une saine et juste interprétation de l'Etat de droit.

Je vous invite donc à entrer en matière sur ce projet, à rejeter la proposition de la minorité Rickli Natalie et à accepter la réforme de la loi fédérale sur l'investigation secrète.

**Sommaruga Simonetta**, Bundesrätin: Sie beschäftigen sich heute mit der parlamentarischen Initiative Jositsch 08.458 und damit einerseits mit den Auswirkungen des Bundesgerichtsentscheides aus dem Jahr 2008 und andererseits mit den Folgen der Strafprozessordnung, die seit dem 1. Januar 2011 in Kraft ist. Die Folge dieser beiden Umstände ist, dass heute jede verdeckte Ermittlungstätigkeit als verdeckte Ermittlung zu qualifizieren ist und dass für die präventive verdeckte Ermittlung und für selbstständige polizeiliche verdeckte Ermittlung seit dem Inkrafttreten der Strafprozessordnung eben keine gesetzliche Grundlage mehr im Bundesrecht besteht. Das führt uns zu zwei Problemkreisen:

1. Die strenge Definition des Begriffs der verdeckten Ermittlung wegen dieses Bundesgerichtsentscheides.

2. Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für präventive verdeckte Ermittlungshandlungen.

Hier ist die parlamentarische Initiative Jositsch die Reaktion auf das Bundesgerichtsurteil und nimmt sich des ersten Problemkreises an. Auch Ihre Kommission beschränkt sich in ihrem Entwurf darauf, verdeckte Massnahmen zu regeln, welche die Aufklärung von begangenen Straftaten bezwecken. Dagegen sieht der Entwurf keine Regelung für präventive verdeckte Massnahmen vor. Das ist auch richtig so, denn das Strafprozessrecht soll nicht regeln, mit welchen Mitteln Straftaten verhindert werden können. Die präventive verdeckte Ermittlung – das sagt ja das Wort – soll eben Straftaten verhindern. Im Strafprozessrecht geht es aber um Straftaten, die bereits begangen worden sind.

Die präventive verdeckte Ermittlung beschlägt das Polizeirecht, und zu dessen Erlass sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Die Kantone sind denn auch daran, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die präventiven verdeckten Massnahmen zu schaffen. Mehrere Kantone haben bereits Gesetzgebungsarbeiten abgeschlossen. Es gibt einige von Ihnen, die auch in der Kommission bedauert haben, dass mit dieser Regelung dann die Regeln von Kanton zu Kanton etwas unterschiedlich sind – das ist die Folge der klaren, verfassungsmässigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet des Polizeirechts. Ausserdem sind wir überzeugt, dass sich die Verschiedenheiten zwischen den Kantonen in Grenzen halten, weil die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren ein Musterreglement verabschiedet hat, das auch die

Schnittstellen zu den Regelungen berücksichtigt, die Ihre Kommission jetzt vorschlägt.

Wie beurteilt der Bundesrat die Regelung, wie sie heute Ihre Kommission vorschlägt? Der Bundesrat erachtet die neue, engere Umschreibung der verdeckten Ermittlung als gute Lösung, wonach die verdeckte Ermittlung wieder auf jene Handlungen beschränkt wird, die eben vor dem Bundesgerichtsurteil als verdeckte Ermittlungen qualifiziert worden sind. Dem Bundesrat erscheint es auch richtig, dass gleichzeitig eine neue gesetzliche Grundlage für die weniger intensiven verdeckten Massnahmen, also die sogenannten verdeckten Fahndungen, geschaffen wird. Damit werden auch allfällige Zweifel, ob solche Massnahmen überhaupt zulässig sind, aus dem Weg geräumt.

Ich möchte zusammenfassend Folgendes festhalten:

1. Die Beschränkung auf eine Regelung zum Zwecke der Aufklärung von Straftaten und damit der Verzicht auf eine Regelung von präventiven verdeckten Massnahmen sind aus verfassungsrechtlichen Gründen richtig.

2. Die Begriffsumschreibung der verdeckten Ermittlung, wie sie Ihre Kommission vorgenommen hat, ist klar und praxistauglich.

3. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die ausdrücklich für die weniger eingriffsintensive verdeckte Fahndung gilt, ist sachlich richtig.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, den Änderungen, wie sie von der Mehrheit Ihrer Kommission vorgeschlagen werden, zuzustimmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## **Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung und Fahndung (Änderung der Strafprozessordnung und des Militärstrafprozesses)**

### **Loi fédérale sur l'investigation secrète et les recherches secrètes (Modification du Code de procédure pénale et de la procédure pénale militaire)**

#### *Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Gliederungstitel vor Art. 285a**

*Antrag der Kommission: BBI*

#### **Titre et préambule; ch. I introduction; titre précédant l'art. 285a**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 285a**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag des Bundesrates: BBI*

*Neuer Antrag der Kommission*

*Zustimmung zum Antrag des Bundesrates*

#### **Art. 285a**

*Proposition de la commission: FF*

*Proposition du Conseil fédéral: FF*

*Nouvelle proposition de la commission*

*Adhérer à la proposition du Conseil fédéral*

*Angenommen gemäss neuem Antrag der Kommission*

*Adopté selon la nouvelle proposition de la commission*

#### **Gliederungstitel vor Art. 286; Art. 288 Abs. 1, 2; Gliederungstitel vor Art. 298a; Art. 298a**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Titre précédant l'art. 286; art. 288 al. 1, 2; titre précédant l'art. 298a; art. 298a**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 298b**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Art. 298b**

*Proposition de la commission: FF*

**Präsident** (Walter Hansjörg, Präsident): Die Minderheit Rickli Natalie wird durch Herrn Nidegger vertreten.

**Nidegger Yves** (V, GE): Il y a un domaine actuel où la recherche secrète, sous pseudonyme, en masquant sa vraie identité par une autre afin d'obtenir des confidences dans un milieu criminogène, prend de l'importance, et tous les policiers de Suisse le savent: c'est celui de l'internet. On y avance masqué et si l'on peut récolter des informations en acquérant la confiance et en amenant quelqu'un à se livrer à des confidences à propos de crimes déjà commis qu'il s'agit d'élucider dans le cadre de poursuites pénales, on peut aussi, au même endroit et par les mêmes moyens, découvrir des infractions qui sont en train d'être commises ou qui seront très vraisemblablement commises dans un proche avenir, puisque les sites Internet sont des endroits où des prédateurs recrutent leurs victimes ou des endroits où s'échangent des savoir-faire criminels de différentes natures.

Les codes de procédure étaient des objets cantonaux; nous avons rassemblé tout cela dans un objet fédéral. Certains cantons ont réglé l'investigation secrète, qui est une activité policière, avant la commission d'infractions dans le cadre de leur loi cantonale sur la police, mais tous ne l'ont pas fait. La minorité Rickli Natalie souhaite cependant qu'il existe pour toute la Suisse et en tout temps une base légale qui donne à l'activité policière masquée un fondement et qui lui permette de continuer. Bien sûr, si tous les cantons avaient réglé la question dans leur loi cantonale sur la police, la minorité Rickli Natalie n'aurait pas à avoir cette préoccupation. Certains diront qu'un code de procédure fédérale n'est pas forcément le lieu pour abriter une telle disposition: ce n'est pas faux. Cette critique, je l'ai entendue et elle se comprend très bien, mais elle ne répond pas à la préoccupation qui est de fournir une base légale. Des crimes et des délits sont en préparation – et de manière visible – sur Internet, et aujourd'hui, tous les cantons n'ayant pas légiféré, le législateur fédéral doit le faire. Le débat que nous allons avoir à ce sujet aura au moins le mérite, quelle que soit son issue, de rappeler aux cantons leur devoir en cette matière.

Je vous remercie de soutenir la proposition de la minorité Rickli Natalie.

**Schmid-Federer Barbara** (CE, ZH): Laut Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung von 2003 konnte eine verdeckte Ermittlung auch dann angeordnet werden, wenn eine besonders schwere Straftat voraussichtlich begangen würde. Dieser Passus betreffend verdeckte Ermittlung ist mit der neuen Strafprozessordnung per 2011 weggefallen. Die Minderheit Rickli Natalie will diesen Wegfall partiell wieder rückgängig machen: Die präventive verdeckte Fahndung soll weiterhin auf Bundesebene gelöst bzw. zugelassen werden.

Schon heute setzen Kantone und Bund im Bereich des Monitorings und der verdachtsunabhängigen Recherche auf eine zentrale Stelle, die Kobik. Nun ist es aus unserer Sicht legitim, dass namentlich Kobik die Rechtsgrundlage bekommt, die mit dem Antrag der Minderheit Rickli Natalie vorliegt. Im Vernehmlassungsverfahren zu dieser Frage wird von verschiedenen Teilnehmern, namentlich von FDP und CVP oder beispielsweise von den Kantonen Basel-Stadt, Glarus und Zürich, die Regelung von präventiven verdeckten Massnahmen auf Bundesebene gewünscht. Die CVP hat

diese Forderung bereits im Jahr 2008 als erste Partei aufgestellt.

Was die Zuständigkeit in diesem Bereich angeht, so war der Bund durchaus zuständig, als er das Bundesgesetz zur verdeckten Ermittlung 2003 erliess. Seit er angeblich nicht mehr zuständig ist – was verschiedene Kantone bestreiten –, gibt es riesige Probleme in der Praxis. Sie haben sicher den Medien entnommen, dass wichtige polizeiliche Massnahmen gerade im Bereich Internet nur noch erschwert durchgeführt werden können; wer sich an der Front orientiert, bekommt dies eins zu eins bestätigt. An dieser Stelle möchte ich auch Herrn Kollege Vischer sagen, dass er wohl Recht hat, wenn er sagt, dass morgen nicht viel über unsere heutige Debatte berichtet wird. Aber spätestens dann, wenn es wieder einen konkreten Fall gibt, wird man die Debatte auch in den Medien führen.

Um das Problem praktisch lösen zu können, müssten alle Kantone eine entsprechende Gesetzesrevision abschliessen, und zwar wenn möglich die gleiche. Die zentralen Vorbereitungsarbeiten durch die KKJPD sind sorgfältig erledigt worden. Einige Kantone haben Regelungen geschaffen. Nur sind die Kantone leider uneins, ob und, wenn ja, wie sie das zur Debatte stehende Problem lösen wollen. Wir können davon ausgehen, dass es nicht zu einer flächendeckenden Schliessung dieser Lücke kommen wird.

Wir haben es hier mit einem Gelehrtenstreit zu tun. Unseres Erachtens ist die Frage aber vor allem politisch: Wollen wir das Problem endlich lösen oder nicht? Ich bin nicht gegen Föderalismus, aber unser Hauptanliegen, das Fahnden im Internet, kennt halt keine Grenzen. Es ist eine anerkannte Tatsache, dass die Polizei durch geschickte verdeckte Arbeit im Vorfeld schwerer Straftaten ebensolche verhindern konnte, und es ist sinnvoll, hier einheitliche Regeln zu schaffen. Wer sich in Chaträumen bewegt, arbeitet teilweise präventiv und teilweise repressiv, und die Minderheit Rickli Natalie versucht, hier eine Unterscheidung vorzunehmen.

Im Namen der Mehrheit der CVP/EVP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, die Minderheit Rickli Natalie zu unterstützen.

**Vischer Daniel** (G, ZH): Ich beantrage Ihnen, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Es ist mir schleierhaft, wie die Kantone respektive einige Kantonspolizeien der Meinung sein können, der Bund sei zuständig. Ich verstehe das Gejammer der Kantone, ehrlich gesagt, gar nicht. Warum handeln sie denn nicht selbst? Die Kantone können ja nicht im Ernst sagen, sie handelten nicht, weil sie nicht zuständig seien. Diese Zuständigkeit ergibt sich seit Jahren aus der Verfassung. Dieses Scheingefecht halte ich für übel. Wenn die Kantone meinen, sie sollten etwas machen, dann sollen sie sich ihren kantonalen Parlamenten stellen.

Wir sind aber auch aus materiellen Gründen dagegen. Hier sind wir im Bereich der Vorfeldermittlung. Es ist übrigens nicht ganz richtig, wenn immer gesagt wird, es gehe um präventive Ermittlung. Präventive Ermittlung ist heute schon zulässig – im Sinne einer gerichtspolizeilichen Ermittlung, wenn bei schwerer Kriminalität eine Vorbereitungshandlung zur Frage steht. Es ist nicht so, dass die Polizei nicht schon nach heutiger Strafprozessordnung die Möglichkeit hat, präventiv Straftaten zu verhindern. Hier geht es aber darum, diese polizeiliche Vorfeldermittlung in dem Sinne auszuweiten, dass auch ermittelt werden kann, wenn kein individuell-konkreter Tatverdacht vorliegt. Es ist eigentlich ein unbestrittener Grundsatz, dass dies nicht zulässig sein soll. Gegen diesen Grundsatz wird hier verstossen.

Ich ersuche Sie deshalb, diesen Minderheitsantrag abzulehnen. Er ist falsch in formeller Hinsicht, und er geht materiell zu weit. Er entspricht nicht unserem rechtsstaatlichen Verständnis von gerichtspolizeilicher und sonstiger polizeilicher Tätigkeit. Es kommt hinzu: Hier gäbe es einen weiten Katalog von Straftaten; es geht also nicht um Vorfeldermittlung bei schwerer oder schwerster Kriminalität. Aber generell: Lehnen Sie das ab, schaffen Sie kein rechtsstaatliches Unheil!

**Schwander** Pirmin (V, SZ): Die SVP-Fraktion unterstützt mehrheitlich den Antrag der Kommissionsminderheit.

Was will die Minderheit? Sie will, dass in der Strafprozessordnung die verdeckte Fahndung auch zur Erkennung von allfälligen Delikten vorgesehen wird. Die Kommissionsmehrheit vertritt dagegen die Ansicht, dies stehe im Widerspruch zur verfassungsmässigen Kompetenzordnung. Dieser Argumentation können wir zwar folgen, aber sie hinkt. Im Bereich der verdeckten Ermittlung lag schon in der früheren Lösung eine spezielle Situation vor: Vor Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung wurde nämlich auch die verdeckte Ermittlung im Rahmen des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung geregelt, und zwar auch für die Vorfeldermittlungen der Polizei. Es macht nun wenig Sinn, die Vorfeldermittlungen der Polizei neu anders bzw. jetzt auf kantonaler Ebene zu regeln. Das Internet stellt den Gesetzgeber vor neue Herausforderungen. Es gilt daher, möglichst einfache, praktikable und schweizweit einheitliche Lösungen zu finden; vor allem, wenn es auch darum geht, Vorfeldermittlungen zum Beispiel gegen Pädophile zu lancieren.

Wenn nun der Einwand vorgebracht wird, die Regelung gemäss dem Antrag der Minderheit Rickli Natalie sei zu weit gefasst oder zu ungenau bzw. formell falsch, so kann man entgegnen, dass der Ständerat doch die Möglichkeit erhält, den Vorschlag der Minderheit zu präzisieren und allenfalls auch einen Katalog zusammenzustellen.

Ich bitte Sie dringend, hier dem Ständerat die Möglichkeit zu geben, über diesen Punkt nochmals zu debattieren. Er soll darüber beraten, ob diese Bestimmung zu weit geht, ob wir eine schweizweit einheitliche Lösung brauchen und wo es allenfalls zusätzliche Schranken braucht. Wir sind überzeugt, dass wir in diesem Bereich, insbesondere wenn es ums Internet geht, neue Lösungen suchen müssen.

Wir bitten Sie daher, dem Antrag der Minderheit Rickli Natalie zuzustimmen, damit der Ständerat nochmals über diese Frage eingehend diskutieren kann.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Die Minderheit Ihrer Kommission will, dass die präventive verdeckte Fahndung in der Strafprozessordnung geregelt wird. Ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit zu folgen, und zwar aus folgenden Gründen:

Die Regelung, wie sie die Minderheit beantragt, steht im Widerspruch zur verfassungsmässigen Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen. Die präventiven Massnahmen sind Massnahmen des Polizeirechtes, und für dessen Erlass sind weitestgehend die Kantone zuständig. Das ist nicht nur ein formaler, sondern ein verfassungsrechtlicher Aspekt.

Dann passt die von der Minderheit verlangte Regelung auch nicht ins System, das der Strafprozessordnung zugrunde liegt. Es gehört nicht zu den Aufgaben der Strafbehörden, präventive Massnahmen anzuordnen. Sie hören das schon in den Begriffen: Das Wort «präventiv» macht klar, dass keine Straftat vorliegt, deshalb ist die Strafprozessordnung nicht der richtige Ort, um solche präventiven Massnahmen zu regeln.

Frau Nationalrätin Schmid-Federer hat darauf hingewiesen, dass das frühere Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung verdeckte Ermittlungen zulies, und zwar auch dann, wenn anzunehmen war, dass eine Straftat voraussichtlich begangen würde. Das stimmt. Man muss allerdings wissen, dass diese Bestimmung erst in der parlamentarischen Beratung in dieses Bundesgesetz aufgenommen wurde, also in einer sehr späten Phase, und dass man damals der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen wohl wenig Beachtung schenkte. Dazu kommt, dass die systematische Problematik damals weniger auffiel, weil sich das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung nur mit dieser Massnahme befasste, nicht aber mit den ganzen prozessualen Abläufen. In der Zwischenzeit, das wissen Sie, haben wir die Strafprozessordnung verabschiedet. Sie ist seit dem 1. Januar 2011 in Kraft, und seither ist klar, dass die präventive verdeckte Fahndung nicht in die Strafprozess-

ordnung gehört. Das sehen übrigens auch die Kantone so.

Ich weise Sie nochmals darauf hin, dass die Kantone daran sind, solche Regelungen in ihr Polizeirecht aufzunehmen. Einige Kantone haben das bereits getan. Ich bin auch der Meinung: Es gibt keinen Grund, dass die Kantone eine Frage, für die sie zuständig sind, eine Frage des Polizeirechtes, nicht selber regeln können und selber regeln sollen.

Zum Vorschlag von Herrn Nationalrat Schwander, der gesagt hat, man soll das jetzt einmal so verabschieden, die ständerätliche Kommission oder der Ständerat könne sich dann noch darum kümmern, die Tatbestände aufzulisten: Eine solche Liste gehört, das muss ich Ihnen sagen, gerade nicht in die Strafprozessordnung. Wir sprechen hier von Artikel 286 der Strafprozessordnung. Diesen Artikel wollen Sie ja gar nicht ändern. Er zählt ja schon abschliessend die Tatbestände auf, bei denen eine verdeckte Ermittlung zulässig ist. Aber für die verdeckte Fahndung wollen wir bewusst keinen solchen Deliktskatalog vorsehen, weil diese Massnahme sich ja auf einfache Täuschungen beschränkt, die auch auf kurze Dauer angelegt sind. Damit greift man auch weniger tief in die Grundrechte ein, und deshalb wollen wir da eben keinen Deliktskatalog. Was die verdeckte Ermittlung anbelangt, gibt es den Deliktskatalog bereits, den müssen Sie nicht mehr erstellen.

Ich bitte Sie hier wirklich, der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen und damit klarzustellen, welches die Kompetenzen des Bundes sind; diese haben Sie mit der parlamentarischen Initiative Jositsch jetzt ja geregelt. Die Kantone bleiben hier in der Pflicht, ihre Aufgaben zu erfüllen.

**Hiltbold** Hugues (RL, GE), pour la commission: La commission a rejeté la proposition de la minorité Rickli Natalie par 10 voix contre 7 et 4 abstentions.

Cette minorité va à l'encontre du principe de répartition constitutionnelle des compétences en matière de droit de police. Elle va également à l'encontre du principe du Code de procédure pénale, qui veut que les mesures préventives ne soient pas du ressort des autorités pénales. Et, enfin, les cantons ont effectué, ou sont en train d'effectuer, des travaux législatifs dans ce domaine, en se dotant de bases légales nécessaires aux recherches secrètes.

Je vous invite donc, au nom de la commission, à rejeter cette proposition de minorité.

**Präsident** (Walter Hansjörg, Präsident): Die Abstimmung gilt auch für Ziffer II Artikel 73p.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 08.458/7765)

Für den Antrag der Mehrheit ... 86 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 78 Stimmen

**Art. 298c; 298d; Ziff. II Einleitung; Gliederungstitel vor Art. 73**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Art. 298c; 298d; ch. II introduction; titre précédant l'art. 73**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 73**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag des Bundesrates: BBI*

*Neuer Antrag der Kommission*

*Zustimmung zum Antrag des Bundesrates*



**Art. 73**

*Proposition de la commission: FF*  
*Proposition du Conseil fédéral: FF*

*Nouvelle proposition de la commission*  
 Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss neuem Antrag der Kommission*  
*Adopté selon la nouvelle proposition de la commission*

**Gliederungstitel vor Art. 73a; Art. 73c Abs. 1, 2; Gliederungstitel vor Art. 73o; Art. 73o**  
*Antrag der Kommission: BBI*

**Titre précédant l'art. 73a; art. 73c al. 1, 2; titre précédant l'art. 73o; art. 73o**  
*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 73p**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Art. 73p**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 73q; 73r; Ziff. III**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Art. 73q; 73r; ch. III**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
 (namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 08.458/7766)  
 Für Annahme des Entwurfes ... 161 Stimmen  
 Dagegen ... 2 Stimmen

12.057

**Weiterentwicklung  
 des Schengen-Besitzstands.  
 Übernahme der Verordnung  
 zur Errichtung von IT-Grosssystemen  
 Développement de l'acquis de Schengen.  
 Reprise du règlement portant  
 création d'une agence  
 pour des systèmes d'information**

*Erstrat – Premier Conseil*

Botschaft des Bundesrates 23.05.12 (BBI 2012 5875)  
 Message du Conseil fédéral 23.05.12 (FF 2012 5417)  
 Nationalrat/Conseil national 10.09.12 (Erstrat – Premier Conseil)

*Antrag der Kommission*

Eintreten und Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag, zuerst die finanziellen, technischen und weiteren Auswirkungen auf die Schweiz abzuklären bzw. auszuhandeln.

*Proposition de la commission*

Entrer en matière et renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat de déterminer au préalable les conséquences financières, techniques ou de toute autre nature que ce pro-

jet aurait pour la Suisse, et de mener les négociations requises.

**Müller Walter** (RL, SG), für die Kommission: Die vorliegende Botschaft bezieht sich einerseits auf die Übernahme der Verordnung Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Schengen-Raum, kurz IT-Agentur. Andererseits geht es um eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat im Hinblick auf den Abschluss einer Zusatzvereinbarung zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, in der die Modalitäten der Beteiligung der Schweiz an der Agentur genauer festgelegt werden sollen. Die Beteiligung der assoziierten Staaten an der Agentur bedingt den Abschluss einer solchen Vereinbarung.

Mit dieser Verordnung wird das langfristige Betriebsmanagement des Visa-Informationssystems und von Eurodac sowie, zu einem späteren Zeitpunkt, des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) von der Europäischen Kommission auf die Agentur übertragen. Später könnte die Agentur auch mit der Entwicklung anderer IT-Systeme im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht beauftragt werden, sofern das durch einen neuen Rechtsakt der EU begründet ist. Im Rahmen ihrer Aufgaben wird die Agentur insbesondere Entscheidungen fällen, die direkte, namentlich finanzielle und technische Auswirkungen auf die Schweiz haben können. Sie wird aber über keine rechtsetzenden Kompetenzen verfügen.

Die Verordnung der EU zur Schaffung dieser IT-Agentur ist eine Weiterentwicklung von Schengen/Dublin. Dieses Abkommen ist dynamisch, und die Schweiz hat sich damit grundsätzlich verpflichtet, die künftigen Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin/Eurodac-Besitzstands zu akzeptieren. Der Beschluss der Bundesversammlung, der uns mit der vorliegenden Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung unterbreitet wird, untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, weil die durch den Notenaustausch zu übernehmende Verordnung wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält.

Zur Behandlung in der Kommission: Eintreten war nicht bestritten. Damit war aber dann der Konsens mit der bundesrätlichen Vorlage erschöpft. Das betrifft insbesondere Artikel 2 der Vorlage, wo der Bundesrat einen Blankocheck für die Verhandlungen mit der EU verlangt. Weder die finanziellen Auswirkungen noch die Stimm- und Mitentscheidungsrechte sind klar respektive geregelt. So liegt seitens der EU noch kein formelles Verhandlungsmandat vor, weil die EU gewisse Schwierigkeiten mit den Vorstellungen der Schweiz und der anderen assoziierten Staaten hat, was die Mitentscheidungsrechte, die Stimmrechte der Vertreter der assoziierten Staaten in den Organen der IT-Agentur anbelangt.

Die Beratung in der Kommission hat noch mehr offene Fragen als die Botschaft selber ergeben. Insbesondere sind auch die Risiken bei den IT-Projekten nicht genügend eingegrenzt. Welche finanziellen Überraschungen diesbezüglich möglich sind, hat die jüngste Vergangenheit genügend aufgezeigt. Unter diesen Voraussetzungen hat die Kommission dem Rückweisungsantrag mit 13 zu 7 Stimmen zugestimmt. Er verlangt Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, zuerst die finanziellen, technischen und weiteren Auswirkungen auf die Schweiz abzuklären bzw. auszuhandeln.

Im Namen der Mehrheit der Aussenpolitischen Kommission bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und anschliessend der Rückweisung an den Bundesrat zuzustimmen.

**Rusconi Pierre** (V, TI), pour la commission: Le plurilinguisme est en difficulté. Je veux cependant rapporter en italien, non pas pour marquer une différence, mais dans un esprit d'unité. Je vous demande de faire un petit effort supplémentaire; nous avons de bons interprètes et je les remercie.

Schengen ha dei lati oscuri e dei lati chiari. I lati oscuri sono la difficoltà di presidiare le frontiere, i lati chiari lo scambio di informazioni che favoriscono la nostra sicurezza.