

Produkte ebenfalls schützen. Das Problem besteht einfach darin, dass Sie in dieser Kommissionsmotion geschrieben haben, dass Sie den Schutz der geografischen Angaben beim Abschluss aller zukünftigen Freihandelsabkommen und bilateralen Handels- und Wirtschaftsverträge regeln wollen – bei allen zukünftigen. Der Bundesrat nimmt Ihre Formulierung sehr ernst und sieht hier einfach ein Problem. Herr Ständerat Minder hat jetzt gerade aufgezeigt, wie es mit Russland ist. Das ist ein sehr schönes Beispiel – dort haben wir ein separates Abkommen, das eben nicht im Rahmen eines Freihandelsabkommens ausgehandelt worden ist; das hat das EJPD separat mit Russland ausgehandelt. Wir sind auch der Meinung, dass das ein gutes und sinnvolles Abkommen ist, und wir sind sehr daran interessiert, auch mit anderen Staaten solche Abkommen abzuschliessen. Wenn wir mit einem anderen Staat in Diskussionen über ein Freihandelsabkommen sind, besteht das Problem einfach darin, dass es in einem Abkommen immer zwei braucht, die Ja sagen. Es ist manchmal auch so, dass der Vertragspartner zwar im Moment diese Regelung nicht will, dass man aber immerhin eine Absichtserklärung für die spätere Aufnahme von vertieften Verhandlungen zum besseren Schutz der geografischen Angaben unterschreiben kann. Gemäss der Formulierung Ihrer Kommission würde es heissen, dass man keinen einzigen Freihandelsvertrag mehr abschliessen darf, wenn da nicht auch der Schutz der geografischen Angaben geregelt ist. Das sind die Vorbehalte des Bundesrates.

Sie können davon ausgehen, dass sich der Bundesrat bei allen diesen Verhandlungen für einen starken Schutz der Marke Schweiz einsetzt. Das haben wir übrigens auch beim Trips-Abkommen, also beim WTO-Abkommen, so gemacht. Wir werden es auch bei bilateralen Abkommen tun. Es ist für uns aber einfach ein Problem, wenn man hier sozusagen von vornherein sagt, dass man faktisch kein Freihandelsabkommen mehr unterzeichnen darf, wenn ein solcher Schutz der geografischen Angaben nicht enthalten ist. Das ist für den Bundesrat zu einschränkend.

Wenn Sie der Meinung sind – die Kommissionssprecherin hat es angedeutet –, man solle Ihre Formulierung ein bisschen locker und nicht so ernst nehmen, dann habe ich das gehört. Der Bundesrat nimmt aber Ihre Formulierungen sehr ernst, und deshalb hat er Ihnen beantragt, diese Motion abzulehnen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion ... 22 Stimmen

Dagegen ... 8 Stimmen

## 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**

#### *Zweitrat – Deuxième Conseil*

Bericht RK-NR 03.02.12 (BBI 2012 5591)

Rapport CAJ-CN 03.02.12 (FF 2012 5167)

Stellungnahme des Bundesrates 23.05.12 (BBI 2012 5609)

Avis du Conseil fédéral 23.05.12 (FF 2012 5183)

Nationalrat/Conseil national 10.09.12 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 11.12.12 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 14.12.12 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 14.12.12 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBI 2012 9649)

Texte de l'acte législatif (FF 2012 8907)

**Seydoux-Christe Anne** (CE, JU), pour la commission: Le 10 septembre 2012, le Conseil national a adopté, par 161 voix contre 2 et 3 abstentions, le projet de loi qui vous est soumis. La commission l'a adopté à l'unanimité lors de sa séance du 15 novembre 2012, sans ajout ni modification.

La loi fédérale sur l'investigation secrète, adoptée en 2003, a créé une base légale permettant de faire intervenir des agents infiltrés. Cette loi ne s'appliquait par contre pas aux recherches secrètes, dans lesquelles les policiers n'enquêtent pas ouvertement, dans le cadre d'une intervention de courte durée, sans être munis d'une identité d'emprunt.

Dans un arrêt de 2008, le Tribunal fédéral a balayé cette distinction et a mis sur un pied d'égalité l'investigation secrète et la recherche secrète. Désormais, celle-ci n'est plus autorisée que pour les infractions mentionnées dans la loi fédérale sur l'investigation secrète. C'était notamment le cas des investigations secrètes préventives menées par la police. Cela a posé des problèmes, s'agissant notamment des mesures préventives effectuées dans le cadre des «chatrooms» sur Internet, dans les cas d'infiltrations dans les milieux de la drogue et de la vente d'alcool à des mineurs.

A l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale, la loi fédérale sur l'investigation secrète a de surcroît été abrogée. Or, le Code de procédure pénale ne comprend pas de règle relative aux investigations préalables à une infraction pénale, de sorte que les trois problématiques mentionnées subsistent.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national, et Monsieur Jositsch en particulier, estime qu'il ne faut pas compromettre plus longtemps l'efficacité du travail de la police et qu'il faut remédier à ces problèmes. Ce projet ne régit que les mesures secrètes visant à élucider les infractions déjà commises. Les mesures préventives prises par la police ne ressortissent en effet pas aux autorités pénales, mais relèvent du droit cantonal en matière de police.

Je vous invite à entrer en matière sur ce projet issu de l'initiative parlementaire Jositsch et à suivre les propositions de votre commission.

**Sommaruga Simonetta**, Bundesrätin: Ich möchte Ihnen anhand eines Beispiels zeigen, warum es bei dieser Vorlage geht: Ein Drogenhändler verkauft einer Person, die er nicht kennt, Drogen. Wenig später bereut er sein Tun, weil sich herausstellt, dass es sich beim Käufer um einen Angehörigen der Polizei handelte, der aber nicht als solcher erkannt worden war. Eine solche Vorgehensweise der Polizei ist bei

der Bekämpfung des Kleinhandels mit Drogen alltäglich. Aber nicht nur im Drogenhandel muss die Polizei verdeckt tätig sein, sondern auch bei Ermittlungen in sogenannten Chatrooms im Internet; das hat die Kommissionssprecherin gesagt.

Die Vorgehensweise der Polizei in diesem Beispiel weist zwei Merkmale auf, die für die Vorlage, die Sie jetzt beraten, von Bedeutung sind: Zum einen betreiben die Angehörigen der Polizei keinen grossen Aufwand, um ihr Gegenüber darüber zu täuschen, dass sie Polizeiangehörige sind. Vielmehr verhalten sich die Polizeiangehörigen einfach so, wie sich richtige Drogenkäufer oder Chat-Teilnehmer verhalten würden. Zum andern ermitteln die Polizeiangehörigen nicht aufgrund des Verdachts, jemand habe bereits eine Straftat begangen, sondern allein aufgrund der Annahme, der Drogenhändler sei bereit, eine strafbare Handlung zu begehen. Es geht hier also um eine präventive Ermittlungstätigkeit. Das sind zwei wesentliche Elemente.

Bis ins Jahr 2008 konnte die Polizei ohne Probleme so vorgehen, wie ich es jetzt geschildert habe. Vor allem konnte sie nach der Praxis solche verdeckte Fahndungen durchführen, ohne dass sie dafür eine richterliche Genehmigung benötigte. Im Jahr 2008 hat dann das Bundesgericht festgelegt, dass jede verdeckte Ermittlungstätigkeit nur unter strengen Regeln zulässig sei, ungeachtet davon, welchen Aufwand die Polizei zur Täuschung ihres Gegenübers betriebe.

Damit bedurfte der gezielte Einsatz von Polizeiangehörigen, die nicht als solche erkennbar sind, einer richterlichen Genehmigung und durfte nur noch für bestimmte, in einem Katalog aufgeführte Delikte angeordnet werden. Das hat natürlich die Ermittlungstätigkeit eingeschränkt. Es war aber nach dem damals geltenden Recht nach wie vor möglich, verdeckt zu ermitteln, wenn noch keine Straftat begangen worden war; auch die präventive verdeckte Ermittlung war also möglich.

Mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung Anfang 2011 hat sich aber auch das geändert, denn die Strafprozessordnung lässt die verdeckte Ermittlung nur zu, wenn der Verdacht besteht, es sei bereits eine Straftat begangen worden. Das heisst, wir haben heute die Situation, dass jede verdeckte Ermittlungstätigkeit als verdeckte Ermittlung zu qualifizieren ist und eine richterliche Genehmigung braucht sowie dass für präventive verdeckte Ermittlungen im Bundesrecht keine gesetzliche Grundlage mehr besteht.

Wo liegt das Problem? Es sind zwei Probleme: einerseits die enge Definition des Begriffs der verdeckten Ermittlung durch das Bundesgericht und andererseits das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für präventive verdeckte Ermittlungshandlungen, für Ermittlungshandlungen also, die durchgeführt werden, wenn noch kein Verdacht besteht, dass eine Straftat begangen worden ist.

Die parlamentarische Initiative Jositsch ist als Reaktion auf das Bundesgerichtsurteil von 2008 zu sehen. Sie nimmt sich des Problems an, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jede verdeckte Ermittlungstätigkeit als verdeckte Ermittlung zu qualifizieren ist und einer richterlichen Genehmigung bedarf. Der Nationalrat ist dieser Idee gefolgt. Er will ausschliesslich jene verdeckten Massnahmen regeln, welche die Aufklärung von bereits begangenen Straftaten bezwecken. Er hat es abgelehnt, in der Strafprozessordnung auch präventive verdeckte Massnahmen zu regeln. Ihre Kommission beantragt Ihnen, dem Nationalrat zu folgen; sie tut das zu Recht, denn die Frage, mit welchen Mitteln künftige Straftaten verhindert oder entdeckt werden können, beschlägt das Polizeirecht, und für dessen Erlass sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Das haben Sie in der Strafprozessordnung explizit so geregelt. Die Kantone sind daran, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die präventive verdeckte Ermittlung zu schaffen. Neun Kantone haben bereits eine Regelung, in vier Kantonen sind die Gesetzesvorlagen im Parlament, vier weitere Kantone haben bereits eine Vernehmlassung gestartet. Die Kantone sind also daran, die Grundlagen zu schaffen.

Vielleicht bedauern einige unter Ihnen, dass dadurch von Kanton zu Kanton unterschiedliche Regelungen geschaffen werden, aber das ist die Folge der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen beim Polizeirecht. Ausserdem hat die KKJPD eine Musterregelung verabschiedet; die Kantone können also auf eine Musterregelung zurückgreifen.

Wie beurteilt der Bundesrat die Regelung, wie sie der Nationalrat beschlossen hat und Ihre Kommission beantragt? Für den Bundesrat ist die neue, engere Umschreibung der verdeckten Ermittlung eine gute Lösung: Die verdeckte Ermittlung wird wieder auf jene Handlungen beschränkt, die vor dem Bundesgerichtsurteil eben auch als verdeckte Ermittlungen qualifiziert wurden. Für verdeckte Ermittlungen ist somit charakteristisch, dass die falsche Identität von Polizeiangehörigen durch Urkunden abgesichert ist. Richtig erscheint dem Bundesrat auch, dass gleichzeitig eine neue gesetzliche Grundlage für die weniger intensiven verdeckten Massnahmen, die sogenannten verdeckten Fahndungen, geschaffen wird. Bei diesen Massnahmen sind die Polizeiangehörigen zwar nicht als solche erkennbar, ihre falsche Identität wird aber nicht mit gefälschten Ausweisen abgesichert. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage auch für solche verdeckten Fahndungen räumt denn auch allfällige Zweifel aus dem Weg, ob solche Massnahmen überhaupt zulässig sind.

Ich fasse zusammen: Die Beschränkung auf eine Regelung zum Zwecke der Aufklärung von Straftaten und damit der Verzicht auf die Regelung präventiver verdeckter Massnahmen sind aus verfassungsrechtlichen Gründen richtig. Die Begriffsumschreibung der verdeckten Ermittlung, wie sie sich jetzt der Nationalrat und Ihre Kommission vorstellen, ist klar und ist praxistauglich. Die Schaffung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für die verdeckte Fahndung ist aus Sicht des Bundesrates ebenfalls wichtig.

Ich bitte Sie deshalb, dem Nationalrat und Ihrer Kommission zu folgen.

*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–III**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre et préambule, ch. I–III**

*Proposition de la commission*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes ... 33 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)