

Ständerat

09.3729

Interpellation Janiak

Handhabung von Notrecht durch den Bundesrat

Wortlaut der Interpellation vom 11. August 2009

Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus (Art. 148 BV). Gleichzeitig begründet Art. 5 BV das Legalitätsprinzip für das staatliche Handeln. Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat verfassungsunmittelbare Verordnungen und Verfügungen erlassen. Solche Interessenwahrungsverordnungen und -verfügungen sind zu befristen (Art. 184 Abs. 3 BV). Gemäss Art. 185 Abs. 3 BV kann der Bundesrat auch, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen und unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Auch solche Polizeinotverordnungen und -verfügungen sind zu befristen.

Aufgrund der Differenzen im Fall Tinner drängen sich folgende Fragen auf:

1. Unter welchen Voraussetzungen ist der Bundesrat berechtigt, sich auf Notrecht zu berufen? Teilt der Bundesrat die Auffassung, dass die Voraussetzungen an die sachliche und zeitliche Dringlichkeit und die Verhältnismässigkeit einer Massnahme für die Anwendung von Notrecht immer dann strenger sind, wenn sich der Bundesrat auf Art. 185 Abs. 3 BV (allenfalls zusammen mit Art. 184 BV) stützt, als wenn er sich ausschliesslich auf Art. 184 Abs. 3 BV beruft?
2. Unter welchen Voraussetzungen ist der Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde (Art. 174 BV) unter Berufung auf Notrecht berechtigt, in die Angelegenheiten der Justiz einzugreifen und die gerichtliche Verfolgung von Straftaten zu verhindern? Kann es Aufgabe des Bundesrats sein, dafür zu sorgen, dass die Organe der Strafverfolgung und der Strafjustiz die notwendigen Schutzmassnahmen für Strafakten und insbesondere für Beweismittel treffen? Bieten die Notrechtsbestimmungen der Bundesverfassung eine Grundlage für Einmischungen der Exekutive in die Aufgabenerfüllung der Justiz?

Fragen zum Notrecht im Fall Tinner

3. In seiner Stellungnahme vom 17. Juni 2009 zum Bericht der GPDel schreibt der Bundesrat, dass die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV in jedem Einzelfall eingehend geprüft werden müssen. Hat sich der Bundesrat am 24. Juni 2009 auf seinen Beschluss vom 14. November 2007 abgestützt oder hat er eine neue Güterabwägung vorgenommen? Wie hat der Bundesrat den Umstand gewichtet, dass nach dem Bekanntwerden des Vernichtungsbeschlusses insoweit kein Geheimhaltungsinteresse mehr geltend gemacht werden konnte?

4. Der Bundesrat stützt seinen Beschluss vom 24. Juni 2009 auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV (vgl. Medienmitteilung vom 1. Juli 2009). Inwiefern waren die besonderen Voraussetzungen an die sachliche und zeitliche Dringlichkeit und die Verhältnismässigkeit dieser Massnahme erfüllt? Hat der Bundesrat mildere Alternativen zur Aktenvernichtung abgeklärt? Hat der Bundesrat das Bundesstrafgericht oder das URA für die Beurteilung der erforderlichen Schutzmassnahmen für die Akten konsultiert?
5. Wie begründet der Bundesrat seine Kritik an der parlamentarischen Oberaufsicht im Fall Tinner (fragliche Empfehlungskompetenz)? Bestreitet der Bundesrat, dass der Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen gestützt auf Art. 169 Abs. 2 BV keine Geheimhaltungsinteressen entgegengehalten werden können und dass sie in Anwendung von Art. 153 Abs. 4 ParlG auch im Fall Tinner ausschliesslich allein und endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte zu entscheiden hat?

Mitunterzeichnende

Kuprecht, Stadler (2)

Ohne Begründung

Antwort des Bundesrates

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV gemäss ausdrücklichem Verfassungswortlaut zwar die Befristung von Verordnungen verlangen, hingegen nicht – wie vom Interpellanten angenommen – von Verfügungen, die auf der Basis dieser beiden Rechtsgrundlagen erlassen werden.

1. Der Bundesrat teilt die Auffassung, wonach die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Massnahmen nach Art. 184 Abs. 3 BV und Art. 185 Abs. 3 BV restriktiv zu handhaben sind. Dabei geht er davon aus, dass ihm bei der Anwendung von Art. 184 Abs. 3 BV der grössere Spielraum zukommt als bei jener von Art. 185 Abs. 3 BV. Umgekehrt bedeutet dies, dass die – vom Bundesrat nicht in Frage gestellten – Voraussetzungen der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit sowie der Verhältnismässigkeit einer Massnahme bei der Anwendung von Art. 185 Abs. 3 BV strenger zu handhaben sind als im Falle von Art. 184 Abs. 3 BV (s. zum Ganzen auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Juni 2009 zum Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 19. Januar 2009, BBl 2009 5063, S. 5066f.).
2. Art. 184 Abs. 3 und 185 Abs. 3 BV verfolgen nicht das Ziel, dem Bundesrat eine Handhabe für Eingriffe in die Angelegenheiten der Justiz zu geben, oder die gerichtliche Verfolgung von Straftaten zu verhindern. Ziel dieser Normen ist es gemäss ausdrücklichem Verfassungswortlaut, in ganz bestimmten Situationen die Interessen des Landes wahren zu können bzw. eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren und äusseren Sicherheit begegnen zu können. Dieses Ziel kann unter der Bedingung, dass die unter 1. angesprochenen Voraussetzungen eingehalten werden, unter Umständen auch Massnahmen notwendig machen, die faktisch zu einer Einschränkung der Wahrheitsermittlung in einem Strafprozess und im Kern zu einer

Kollision der Zuständigkeiten der Exekutive und der Judikative führen können. Es ist weder aussergewöhnlich noch unrechtmässig, dass die Wahrheitsfindung in einem Strafprozess an gewisse Grenzen stösst. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass das strafprozessuale Interesse der Wahrheitsermittlung per se nicht absolut ist; es wird durch individuelle Rechte, wie zum Beispiel Zeugnisverweigerungsrechte, aber auch durch die rechtmässigen Kompetenzen anderer Behörden oder Gewalten begrenzt.

3. Der Bundesrat hat sich bei seinem Beschluss vom 24. Juni 2009 im Vergleich zu jenem vom 14. November 2007 auf eine neue, differenzierte Güterabwägung gestützt. Dies geht bereits aus der Tatsache hervor, dass die Ergebnisse der beiden Beschlüsse zum Umgang mit den Akten in dieser Sache je unterschiedlich ausgefallen sind. Den weiterhin bestehenden sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz und der Weltgemeinschaft an einer Nichtexistenz von Unterlagen über das Atombombendesign wurden die Interessen der Strafverfolgungsbehörden und die innenpolitisch begründeten Bedenken der Geschäftsprüfungsdelegation gegenübergestellt. Die Tatsache, dass über die Vernichtung von Akten sowie über das erneute Auftauchen von Unterlagen über das Atombombendesign öffentlich diskutiert worden ist, hat die sicherheitspolitischen Interessen an einer Aktenvernichtung (Erpressbarkeit, etc.) gegenüber dem ersten Entscheid eher noch verstärkt. Als Resultat der Interessenabwägung wurde aber eine nach Inhalt der Akten differenzierte Vorgehensweise beschlossen, welche die verschiedenen Interessen optimal berücksichtigt, indem nur die Unterlagen betreffend Atombombendesign (58 Seiten) aus den Strafakten entfernt, durch Platzhalter ersetzt und anschliessend vernichtet werden.
4. Die sachliche und zeitliche Dringlichkeit ist in der weiterhin bestehenden grossen sicherheitspolitischen Gefahr zu sehen, die bereits durch die blosse Existenz bzw. das Wiederauftauchen der Unterlagen über das Atombombendesign ausgeht. Der Bundesrat hat auch andere Massnahmen als das Aussondern und die Vernichtung der Unterlagen zum Atombombendesign geprüft, nämlich die Übergabe an die IAEO sowie die Übergabe an eine offizielle Atommacht. Das Bundesstrafgericht oder das Untersuchungsrichteramt wurden nicht konsultiert. Es besteht auch kein entsprechender Anspruch.
5. Der Bundesrat stellt die parlamentarische Oberaufsicht im Fall Tinner nicht in Frage. Ebenfalls bestreitet er die Einsichtsrechte der Delegation der Geschäftsprüfungskommission (GPDel) nach Art. 169 Abs. 2 BV und 153 Abs. 4 ParlG nicht. Hingegen ist der Bundesrat der Ansicht, dass die GPDel weder einen Anspruch auf vorgängige Konsultation noch auf Mitentscheidung im Zusammenhang mit der Ausübung der verfassungsmässigen Befugnisse des Bundesrates hat. Es ist aus grundsätzlichen staatsrechtlichen Überlegungen zu vermeiden, dass die Ausübung der Oberaufsicht des Parlaments bzw. der GPDel zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten von Exekutive und Legislative führt.