

91.060

Nachkontrolle zur PUK EJPD; begleitende Prüfung zur Verwirklichung von Forderungen der Parlamentarischen Untersuchungskommission zu den Vorkommissen im EJPD von 1989

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidg. Räte vom 14. und 19. November 1991

Sehr geehrte Herren Präsidenten

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Parlamentarische Untersuchungskommission, die im Anschluss an den Rücktritt von Frau Bundesrätin Kopp das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement überprüft hat, ist in ihren Berichten vom 22. November 1989 und 29. Mai 1990 zu einer Reihe von Forderungen gelangt, deren Verwirklichung vom Parlament kontrolliert werden muss. Zwei Jahre nach Erscheinen des ersten Berichtes legen die Geschäftsprüfungskommissionen Ihnen ihre Erkenntnisse über den bisherigen Stand der geleisteten Arbeiten vor.

Wir beantragen Ihnen, von unserem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Namens der Geschäftsprüfungskommissionen
Die Präsidenten:



(Karl Tschuppert,
Nationalrat)



(Andreas Iten,
Ständerat)

Uebersicht

- 1 Zweck der Nachkontrolle**
- 2 Vorgehen**
- 3 Bundesanwaltschaft**
- 4 Bundesamt für Polizeiwesen**
- 5 Bundesamt für Ausländerfragen**
- 6. Aktenführung und Aktenablage**
- 7. Aufsichtseingaben**
- 8 Empfehlungen**
- 9 Stellungnahme des Bundesrates**

1 Zweck der Nachkontrolle

Die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) zum Eidg. Justiz- und Polizeidepartement hat sich gemäss der gesetzlich vorgesehenen Regelung nach Erfüllung ihres Auftrages aufgelöst. In verschiedenen Punkten hat sie ausdrücklich gewünscht, dass die Geschäftsprüfungskommissionen bestimmte Fragen prüfen. Der gesetzliche Auftrag dieser Kommissionen dehnt sich mit der Auflösung der PUK auch auf die übrigen Bereiche der Untersuchung aus, nachdem er gemäss Artikel 65 des Geschäftsverkehrsgesetzes vorübergehend eingeschränkt gewesen ist. Entsprechend den ausserordentlichen Anstrengungen des Parlamentes bei der Untersuchung selber rechtfertigt sich eine vertiefte Nachkontrolle durch die Geschäftsprüfungskommissionen, um nach Möglichkeit zu gewährleisten, dass die Forderungen der PUK verwirklicht werden.

Allerdings kann es nicht Zweck dieser Nachkontrolle sein, den Stil und die Intensität einer parlamentarischen Untersuchung fortzusetzen. Die parlamentarische Oberaufsicht muss den **Weg zurück in die ordentliche Geschäftsprüfung** finden. Die Nachkontrolle erfolgt daher auf der Grundlage der Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen und im Rahmen ihrer bewährten Konzeption der Oberaufsicht:

Die Geschäftsprüfungskommissionen bemühen sich, parlamentarische Kontrolle kritisch, aber nicht auf der Grundlage persönlichen Misstrauens, auszuüben. Ihre Kontrolle erstreckt sich auf die Aufgaben des Bundes und auf die Qualität, in der diese erfüllt werden. Die Beamten des Bundes unterstehen keiner Dienstaufsicht des Parlamentes und sind damit nicht "Objekt" der Oberaufsicht. Sie sind vielmehr Gesprächspartner der Geschäftsprüfungskommissionen im Rahmen der Informationsbeschaffung. Die Kommissionen halten sich dabei in der Regel an die Chefs der Dienststellen und verlassen sich auf deren Aussagen. Rückfragen auf Sachbearbeiterebene dienen nur dazu, Schwerpunkte zu setzen, Stichproben durchzuführen oder konkrete Zweifel auszuräumen. Ziel dieser Konzeption der Oberaufsicht ist es, in der Verwaltung Lernprozesse auszulösen oder zu fördern. Dies ist nur möglich, wenn unter den Partnern ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis geschaffen werden kann, auf dem offene Aussprachen aufbauen können.

Die skizzierte Gesprächskultur bleibt als Zielsetzung auch dann gültig, wenn der Kontrollauftrag an die Geschäftsprüfungskommissionen inskünftig durch erweiterte Informationsrechte verschärft wird. Mit der vorliegenden Nachkontrolle möchten wir dies sowohl gegenüber der Verwaltung wie gegenüber dem Parlament klarstellen.

Wir haben unsere Arbeit bewusst als **begleitende Kontrolle** ausgestaltet, weil es hier um einen längerdauernden Entwicklungsprozess in der Verwaltung geht, dessen definitiver Abschluss kaum zu bestimmen ist und zudem eine nachträgliche Kontrolle wenig sinnvoll wäre. Das Parlament hat Anspruch darauf, am Ende der Legislaturperiode zu erfahren, wie der Bundesrat seine Forderungen umsetzt.

Die Begleitung der laufenden Arbeiten des Departements hat den Geschäftsprüfungskommissionen gestattet, den Standpunkt des Parlaments, wie er in den Debatten zur parlamentarischen Untersuchung zum Ausdruck gekommen ist, zu bekräftigen. Dies ist letztlich wichtiger als das Ergebnis, das im vorliegenden Bericht festgehalten werden kann. Im Bericht können wir bloss über die Beobachtungen orientieren, die wir über die Umsetzung der Forderungen des Parlaments anstellen konnten, und die Erwartungen aussprechen, die wir für die Fortsetzung dieses Prozesses hegen.

Wir haben im Laufe unserer Untersuchungen zahlreiche Feststellungen getroffen und gewürdigt. Wir geben diese im wesentlichen hier wieder, um den Prozess erkennbar zu machen. Kritische Elemente bleiben dabei auch dort erwähnt, wo sich gegen Schluss der Arbeit gezeigt hat, dass einiges in Bewegung geraten ist. Generell gilt, dass dem Departement im Herbst 1991 wichtige Schritte gelungen sind, die längere Zeit ausstanden. Darin mag nicht zuletzt auch ein Nutzen der begleitenden Kontrolle liegen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen werden die weitere Entwicklung der noch offenen Probleme im Rahmen der ordentlichen Geschäftsprüfung oder durch die künftige Geschäftsprüfungsdelegation verfolgen.

2 Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement bereits bei der Prüfung des Geschäftsberichtes 1989 eine Liste jener Gegenstände übermittelt, auf die sich die Nachkontrolle beziehen soll. Die Liste umfasst sämtliche Vorstösse der PUK sowie eine Reihe von Anregungen, die im PUK-Bericht verstreut sind. Das Departement hat anerkannt, dass diese Liste mit der internen Planung der Massnahmen übereinstimme.

Im Herbst 1990 haben die beiden Geschäftsprüfungskommissionen ihre Sektionen Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, innert Jahresfrist eine Nachkontrolle dieser Massnahmen vorzunehmen. Dabei wurde eine Arbeitsteilung vorgesehen,

gemäss welcher die nationalrätliche Sektion sich mit der Bundesanwaltschaft, die ständerätliche Sektion sich mit den Bundesämtern für Polizeiwesen und für Ausländerfragen zu befassen hatte.

Aufgrund von Inspektionen bei den zugewiesenen Aemtern haben die Sektionen Teilberichte verfasst, die sie an einer gemeinsamen Sitzung zum Entwurf des vorliegenden Gesamtberichtes vereinigt und anschliessend mit dem Departementsvorsteher, Herrn Bundesrat Arnold Koller, erörtert haben. Dieser hat dazu die Stellungnahme des Bundesrates eingeholt. Diese ist im **Anhang** dieses Berichtes wiedergegeben.

Der vorliegende Bericht ist am 14. November 1991 von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates und am 19. November 1991 von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates verabschiedet worden. Er gibt den **Stand der Arbeiten von Ende Oktober 1991** wieder.

3. Bundesanwaltschaft

3.1 Forderungen der PUK

Die Bundesanwaltschaft bildet das Schwergewicht der Untersuchung durch die PUK. In ihrer Motion 1 fordert diese, dass die Funktionen des Bundesanwaltes entflochten werden (vgl. Ziffer 3.2 hiernach). Die Motion 2 verlangt den Erlass von Datenschutzbestimmungen im Bereiche der Bundesanwaltschaft (Ziffer 3.3). Postulat 1 erfordert eine Reorganisation der Bundesanwaltschaft (Ziffer 3.4). An vielen Stellen innerhalb des Berichtes finden sich Kritiken und Anregungen, denen die Geschäftsprüfungskommissionen nachgegangen sind. Die wichtigsten betreffen die Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels und der Geldwäscherei (Ziffer 3.5), eine neue Ausrichtung der Praxis im Nachgang zur Untersuchung der PUK (Ziffer 3.6), die Ficheneinsicht (Ziffer 3.7) sowie Postulate für die Gesetzgebung (Ziffer 3.8).

3.2 Entflechtung der Funktionen der Bundesanwaltschaft

Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement hat eine Gesetzesvorlage entworfen, nach welcher die Funktion des Bundesanwaltes als öffentlicher Ankläger von seiner Stellung als oberster Verantwortlicher der präventiven und der gerichtlichen Polizei getrennt werden soll. Die Botschaft dazu soll im Frühjahr 1992 den eidgenössischen Räten vorgelegt werden. Die Motion 1 wird damit erfüllt. Die Inhalte der Vorlage sind

nicht durch die Geschäftsprüfungskommissionen, sondern durch die vorbereitenden Kommissionen zu jenem Geschäft zu beurteilen. Folge dieser Abtrennung ist allerdings eine Reorganisation der Bundesanwaltschaft, zu der wir uns unter Ziffer 3.4 äussern.

Die Gesetzesvorlage wird die Frage beantworten müssen, wie die bisherige Aufsicht des Bundesanwaltes über das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren ersetzt werden soll. Im Vordergrund steht offenbar die Aufsicht durch einen vollamtlichen eidgenössischen Untersuchungsrichter.

3.3 Datenschutz im Bereiche der Bundesanwaltschaft

Der Bundesrat hat der Motion 2 mit der Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz soweit Rechnung getragen, als es um die gerichtliche Polizei geht. Offen sind noch die Rechte Betroffener gegenüber der präventiven Polizei und die Forderung der parlamentarischen Untersuchungskommission nach Vernichtung überholter Einträge. Für die Zeit bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes hat der Bundesanwalt Weisungen erlassen und Einzelkontrollen vorgesehen. Nach Auskunft der Bundesanwaltschaft werden die geltenden Datenschutzrichtlinien des Bundesrates von 1981 heute in der Bundesanwaltschaft grosszügiger gehandhabt als früher. Insbesondere wird wo möglich den Betroffenen direkt Einsicht in die Akten gewährt, statt bloss Auskunft erteilt.

Für die **Sicherheitsprüfungen** ist im militärischen Bereich bereits eine Verordnung vom 9. Mai 1990 in Kraft; für den zivilen Bereich liegt ein Entwurf vor, der die Zuständigkeiten und den Inhalt der Prüfung regelt. Voraussetzung ist die vorgängige schriftliche Einwilligung der betroffenen Person, die Einsicht in die Prüfungsunterlagen verlangen kann. Diese kann nur aus bestimmten wichtigen Gründen verweigert werden. Die betroffene Person kann die Berichtigung oder Vernichtung unrichtiger Daten verlangen. Die Regelung enthält aber keine materiellen Kriterien, nach denen zu beurteilen ist, ob eine Tatsache als Sicherheitsrisiko zu qualifizieren ist. Auch wenn zutrifft, dass es schwierig ist, hierfür generell-abstrakte Kriterien zu entwickeln, ist dies nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen notwendig. Eine mehr technische Regelung des Zugriffs auf Daten genügt nicht. Eine Reihe materieller Elemente enthält nun der Vernehmlassungsentwurf zum Staatsschutzgesetz vom 30. September 1991 (vgl. die Artikel 16 und 17 des Entwurfs).

Die Sicherheitsprüfungen im Auftrag von Privaten sind nach Erscheinen des PUK-Berichtes eingestellt worden. Ueberprüfungen erfolgen aber weiterhin im Auftrag des Eidg. Militärdepartements.

Soweit im heutigen Zeitpunkt erkennbar, wird die Motion 2 im Sinne der PUK erfüllt. Was noch fehlt, sind genaue Kriterien für die Erfassung von Daten und Informationen und die dafür erforderliche Konkretisierung des polizeilichen Generalauftrags der Bundespolizei (vgl. dazu Ziffer 3.6).

Empfehlung 1: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat, den noch offenen Forderungen der Motion 2 zum Datenschutz im Bereiche der Bundesanwaltschaft besondere Beachtung zu schenken:

- Schaffung genauer Kriterien für die Erfassung von Daten und Informationen
- regelmässige Konkretisierung des polizeilichen Generalauftrags für die praktische Anwendung
- Einsichts- und Berichtigungsrechte sowie Rechtsmittel für Betroffene auch im Bereich der präventiven Polizei
- Vernichtung überholter Einträge und Dokumente

3.4 Reorganisation der Bundesanwaltschaft

Die PUK hat ihre Forderung nach Reorganisation der Bundesanwaltschaft mit einer Reihe von materiellen Hinweisen verbunden:

- die Bedrohungssituation der Schweiz sei neu zu beurteilen
- die Aktivitäten der Bundesanwaltschaft seien stärker zu vernetzen
- die Oberaufsicht des Bundes gemäss Artikel 258 des Bundesstrafprozesses sei vermehrt wahrzunehmen und
- für die Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten seien klare rechtliche Grundlagen zu schaffen.

Die im Projekt BASIS geplante Reorganisation der Bundesanwaltschaft beschlägt davon nur die ersten beiden Aspekte. Die übrigen bleiben vorläufig offen. Nicht erfüllt ist damit die Verbesserung der **Oberaufsicht des Bundes über die Kantone** und der Ausbau der **Zusammenarbeit**. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement verweist darauf, dass das besondere Oberaufsichtsrecht der Artikel 258 und 259 des Bundesstrafprozesses nur in engen Grenzen anwendbar sei, weshalb zu-

sätzliche gesetzliche Bestimmungen erforderlich wären. Das Departement beabsichtigt aber offenbar nicht, das Gesetz entsprechend zu revidieren. Die Auskünfte, die die Geschäftsprüfungskommissionen auf die Frage nach vermehrter Unterstützung der kantonalen Polizeistellen durch den Bund erhalten haben, lassen hier keine wesentliche Verbesserung erkennen. Die Bemühungen, diese Zusammenarbeit zu vertiefen, sind daher zu verstärken. Unbefriedigend ist namentlich der Zeitbedarf für die Errichtung von elektronischen Datenbanken im Bereiche der Drogenbekämpfung und des Staatsschutzes, für die auch nach der Lösung hängiger Fragen erst ein provisorischer Betrieb in Aussicht gestellt wird. Soweit diese Datenbanken allerdings über die Bundesverwaltung hinaus genutzt werden sollen, ist die Verzögerung verständlich, da hierfür eine spezielle gesetzliche Grundlage erarbeitet werden soll.

Unerfüllt ist bis heute auch die Forderung nach klaren **rechtlichen Grundlagen** für die Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten. Die Gefahr, dass der Bundesanwaltschaft die Verfahrensherrschaft entgleitet und die Kantone ohne ihr Wissen direkt mit ausländischen Stellen verkehren, besteht weiterhin.

Für die **Reorganisation der Bundesanwaltschaft** im engeren Sinne ist jene Forderung der PUK von besonderer Bedeutung, die eine neue **Beurteilung der Bedrohungssituation** verlangt. Auch dieses Begehren bleibt bis heute unerfüllt. Mit dem Erlass einer Negativliste und dem Entwurf einer Positivliste werden nur einige Elemente einer Neubeurteilung geschaffen. Diese müssten sich aber aus einem ganzheitlichen Bedrohungsbild ergeben, das die verschiedenartigen Gefahren, denen die Schweiz ausgesetzt sein kann, gewichtet.

Die Reorganisation der Bundesanwaltschaft im Rahmen des Projekts BASIS kennzeichnet sich somit dadurch, dass ihr keine neue Konzeption der Polizeiaufgaben des Bundes und insbesondere des Staatsschutzes vorausgeht, sondern umgekehrt zunächst die institutionellen Gefässe geschaffen werden, aus denen heraus die neue Praxis entstehen soll. Das Resultat ist im Bericht der Firma Teamconsult AG vom 14. Mai 1991 veröffentlicht worden. Der Bericht kann beim Eidg. Justiz- und Polizeidepartement bezogen werden.

Die Geschäftsprüfungskommissionen anerkennen, dass mit der geleisteten Arbeit versucht wird, eine Antwort auf die einzelnen Kritiken der PUK zu erteilen. Das Resultat bildet jedoch keine schöpferische Weiterführung der Impulse, die das Parlament mit der Untersuchung in die Verwaltung geben wollte, sondern stellt eine weitgehend technokratische Reaktion dar. Der Bericht verknüpft die Vorgabe einer Lösung aller Polizeifunktionen vom Bundesanwalt mit überkommenen Vorstellungen vom Polizeiauftrag und schafft dafür nach Effizienzkriterien ein umfassendes Poli-

zeiamt, mit dem Ziel, die "innere Sicherheit" zu gewährleisten, ohne dass diese vorerst grundsätzlich umschrieben wird.

Zweifellos bildet dieses Resultat eine vertretbare Erfüllung des vom Departement gestellten Auftrages. Denn dieser ist erteilt worden, ohne dass Vorgaben für eine veränderte Bedrohungssituation der Schweiz, für die Ziele und Grenzen der zu schaffenden inneren Sicherheit und insbesondere für den Staatsschutz gesetzt worden wären. Das Departement wollte mit der Reorganisation verständlicherweise nicht zuwarten, bis das Staatsschutzgesetz erlassen sein wird, hat aber andererseits auch nicht provisorisch jene politische Vorgaben gemacht, die der Reorganisation eine wünschbare Richtung gegeben hätten.

Die zuständige Sektion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat dem Departement bereits Ende Januar 1991 den Eindruck übermittelt, dass im Projekt BASIS eine Reorganisation des Bereiches Staatsschutz stattfindet, ohne dass die dafür erforderlichen politischen Zielvorgaben vorhanden wären. Die Sektion zeigte Verständnis dafür, dass nicht zugewartet wird, bis das Staatsschutzgesetz rechtskräftig verabschiedet ist. Es sei aber Aufgabe der politischen Führung und damit des Bundesrates, für die Zeit bis zum Erlass des Staatsschutzgesetzes die erforderlichen Zielvorgaben zu formulieren.

Das Departement hat in seiner Antwort darauf verwiesen, dass der Bundesrat die nötigen Führungsentscheide gefällt und mit Sofortmassnahmen sein Konzept vorläufiger Erlasse deutlich gemacht habe (Negativliste, Staatsschutzakten-Verordnung, Sicherheitsprüfungen im militärischen und zivilen Bereich, Staatsschutz-Verordnung sowie Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz). Damit habe der Bundesrat wichtige Wegmarken für die politische Neuausrichtung des Staatsschutzes gesteckt.

Im Zeitpunkt des Auftrags an die Firma Teamconsult AG war die Negativliste und die Eingrenzung des Staatsschutzauftrags auf die vier Bereiche Terrorismus, Spionage, gewalttätiger Extremismus und organisiertes Verbrechen als Vorgaben bekannt. Dass für das Reorganisationsprojekt nicht noch spezifische politische Vorgaben gemacht worden sind, hängt offenbar damit zusammen, dass das Departement die Ergebnisse der Beratungsfirma als Beurteilungsgrundlage für seine späteren politischen Entscheide nutzen wollte, ohne sich damit zu identifizieren. Entsprechend wurde der Bericht auch ohne wertende Stellungnahme von Seiten des Bundesrates veröffentlicht.

Dieses Vorgehen hat den Vorzug, dass die politische Entscheidung in einem Zeitpunkt getroffen wird, in dem abgeschätzt werden kann, was realisierbar ist. Hinge-

gen befürchten die Geschäftsprüfungskommissionen, dass auf diese Weise die instrumentellen Aspekte den politischen Entscheidung zu stark beeinflussen. Die folgenden Hinweise sollen dazu dienen, diese Gefahr sichtbar zu machen und allenfalls abzuwenden:

Dem Bericht fehlt eine saubere Analyse des Ist-Zustandes, die seine Schlüsse nachvollziehbar machen würde. Das Projekt folgt unklaren Prinzipien (S. 12 ff): Es fehlt ein Bezug des neuen Begriffes der "**inneren Sicherheit**" zum Gegenbegriff der persönlichen und politischen Freiheit der Bürger. Es fehlt ebenfalls eine Sicherheitskonzeption, was dazu führt, dass die organisatorischen Mittel bestimmt werden, bevor der Auftrag feststeht. Damit wird unwillkürlich der heutige und damit überkommene Auftrag vorausgesetzt. Das Projekt BASIS beschränkt sich darauf, Führung und Kontrolle im Polizeibereich sicherzustellen. Die aufgabenmässige Strategie soll später von den politischen Behörden definiert werden. Damit verletzt der Bericht das Prinzip der Hierarchie von Aufgaben und Mitteln, das er selber anruft (structure follows strategy, Seite 20).

Der Bericht schlägt die Schaffung einer Sicherheitskommission vor, welche das Bedrohungsbild der Schweiz periodisch analysieren und beurteilen soll. Dieses Bild soll als Grundlage für die vom Bundesrat oder vom Departement zu definierende aktuelle Sicherheitsstrategie in bezug auf die innere Sicherheit dienen. Bevor aber das Bedrohungsbild umschrieben werden kann, sollte auf höherer Ebene eine **Sicherheitsphilosophie des Bundes** (nach dem Vorbild der heute fast ausschliesslich nach aussen gerichteten Sicherheitspolitik des Bundes) vorgegeben werden. Der Bericht der Firma Teamconsult AG stellt hier nicht klar, welche Anforderungen er an politische Vorentscheide des Bundesrates selber stellt. Wird nicht institutionell sichergestellt, dass die Sicherheitsphilosophie vorgängig festgelegt wird, dann führt die vom Projekt BASIS vorgeschlagene Struktur unweigerlich zu einer Führung dieses Bereiches von unten nach oben.

*Eine notwendige Voraussetzung zur Umschreibung von Aufgabe und Stellung der Sicherheitskommission bildet ferner das Ergebnis der Studien einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Schaffung eines "**strategischen Nachrichtendienstes**".*

Der **technokratische Ansatz** zeigt sich etwa an folgenden Beispielen: Die Qualitätskontrolle über die Datenbearbeitung im Polizeiamt soll durch den Informatikdienst wahrgenommen werden. Damit wird ein politisches Problem einem technischen Denkstil untergeordnet. Oder: Das Leitbild, das die innere Sicherheit des Landes garantieren soll (Seite 22) wird unter der Verantwortung des Direktors des neuen Poli-

zeiamtes zu erstellen sein. Das Profil dieses Direktors soll aber demjenigen eines "Polizeikommandanten" entsprechen (Seite 30). Daraus erhellt, dass die Politik in diesem Bereich von unten nach oben und zwar aus der Sicht der Polizei entwickelt werden soll. Dabei wird zu wenig berücksichtigt, dass die Abtrennung der Anklägerfunktion des Bundesanwaltes von allen Polizeifunktionen voraussetzt, dass der Direktor des neuen Polizeiamtes die nötige Distanz zu seinen Mitarbeitern wahrht, um auch die Rechtsaufsicht über die Polizeiorgane des Bundes auszuüben. Ihm wird - zumindest ausserhalb der gerichtspolizeilichen Ermittlungen - eine heikle Doppelverantwortung übertragen werden. Ohne intensive Führung durch das Departement müssen Rückfälle in eine ähnliche Praxis befürchtet werden, wie sie von der PUK kritisiert worden ist. Der Bericht BASIS aber vernachlässigt gerade die Ebene dieser departementalen Führung.

Nicht erfasst wird vom Projekt BASIS schliesslich das neu zu gestaltende **Verhältnis von Bundespolizei und Abwehr**. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben daher die Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements sowie des Militärdepartements gebeten, dafür zu sorgen, dass eine Reihe sich stellender Fragen in diesem Zusammenhang interdepartemental geprüft werden. Die Zusammenfassung aller Polizeifunktionen im Justiz- und Polizeidepartement hat gewiss Vorteile, verlangt jedoch, dass die militärischen Bedürfnisse sowohl in Friedenszeiten wie nach der Mobilmachung angemessen berücksichtigt werden. Nach der Mobilmachung stellt sich zudem das Problem, wie die zivilen Polizeibedürfnisse wahrgenommen werden sollen. Der Sinn der seinerzeitigen Personalunion zwischen Chef Bundespolizei und Chef Abwehr lag darin, dass die Unterstellungsverhältnisse nicht ausgerechnet in dem Moment geändert werden sollten, in dem die Funktionstauglichkeit eines Dienstes auf harte Probe gestellt wird. Die neue Struktur wird versuchen müssen, diesem Anliegen Rechnung zu tragen.

Der Bericht der Firma Teamconsult AG ist im Rahmen des Projektes BASIS geprüft worden. Der Departementsvorsteher hat den Geschäftsprüfungskommissionen gegenüber versichert, dass auch Alternativvorschläge geprüft würden. Dazu gehöre insbesondere auch ein Modell, das zwei Polizeiamter vorsehe: Die heutige Bundespolizei und ein Bundesamt für Polizeikoordination, das zusätzlich zu den heutigen Aufgaben des Bundesamtes für Polizeiwesen noch die Zentralstellendienste der Bundesanwaltschaft übernehme. Abzuwägen sei zwischen Kriterien der Effizienz (die für ein grosses Polizeiamt sprächen) und jenen des Persönlichkeitsschutzes und der politischen Freiheit (die für eine Trennung sprechen würden). Der Departementsvorsteher hat dazu ein politisch gewichtetes Konzept des Bundesrates in Aussicht gestellt. Er wolle dem Bundesrat noch im November 1991 - also vor Erscheinen des vorliegenden Berichtes - das weitere Vorgehen zur Reorganisation der Bun-

desanwaltschaft beantragen. Der Bundesrat werde gleichzeitig darüber entscheiden, ob die Reorganisation dem Parlament vorgelegt werden soll. Dies ist nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommissionen notwendig, wenn die Hauptabteilung Strassenverkehr und die Abteilung Internationale Rechtshilfe und Polizeiwesen getrennt werden und ein umfassendes Polizeiamt geschaffen wird. Denn die Errichtung neuer Aemter bedarf nach Verwaltungsorganisationsgesetz der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Hinzu kommt, dass die geplante Vereinigung aller Bundesaufgaben im Bereiche der inneren Sicherheit in einem Amt von hoher politischer Bedeutung ist.

Die Kommissionen stellen fest, dass das Staatsschutzgesetz in der Fassung des Vernehmlassungsentwurfs (Art. 3, Abs. 1) Gelegenheit dazu geben könnte. Sie vertreten die Auffassung, dass sich die neue Ausrichtung der Polizeiaufgaben, die eine Optimierung von Sicherheit, persönlicher Freiheit und demokratischen Rechten fordert (vgl. Ziff. 3.6 hiernach), auch in der Organisation niederschlagen sollte. Die zuständigen Sektionen der Geschäftsprüfungskommissionen haben aus dieser Sicht dem Departement mitgeteilt, dass sie den Bericht der Firma Teamconsult AG zum Projekt BASIS nur beschränkt für einen taugliche Entscheidungsgrundlage halten und ihm empfohlen, dem Bundesrat die politischen Leitlinien zu beantragen, auf welche die organisatorischen Entscheide abgestützt werden können. Aufgrund der Zusicherungen des Departementsvorstehers erübrigt sich dazu eine besondere Empfehlung an den Bundesrat.

Empfehlung 2: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat, die Gefahren für die Innere Sicherheit der Schweiz neu zu beurteilen und gestützt darauf ein Bedrohungsbild zu entwerfen, das den weiteren Massnahmen zugrunde gelegt werden kann.

Empfehlung 3: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat, die Oberaufsicht über die Kantone und die Zusammenarbeit mit ihnen im Bereich des Polizeiwesens zu verstärken.

Empfehlung 4: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat, für die Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten in der Schweiz klare rechtliche Grundlagen zu schaffen.

Empfehlung 5: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat, die Reorganisation der Bundesanwaltschaft dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen.

3.5 Zentralstellendienste

Die von der PUK geforderte Aufstockung der **Zentralstelle zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelverkehrs** um 15 Etatstellen hat stattgefunden. Gleichzeitig ist allerdings auch die Nachfrage nach Dienstleistungen und Unterstützungen für die Kantone angestiegen, so dass auch heute noch wenig Spielraum für die Durchführung grösserer Fahndungsaktionen verbleibt. Der Umfang und die Schwierigkeit der Aufgabe begrenzen die Wirksamkeit quantitativer Verstärkungen. Andererseits setzt unsere Rechtsordnung den Fahndungsmöglichkeiten qualitative Grenzen, die nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen streng zu beachten sind. Ferner lässt sich die Infrastruktur, die für das zusätzliche Personal erforderlich ist, nur schrittweise verbessern.

Mit der "Aktion Benjamin" hat die Bundesanwaltschaft im Herbst 1991 zusammen mit 18 kantonalen und städtischen Polizeikörpern und etlichen ausländischen Staaten einen jugoslawisch beherrschten Heroin- und Waffenhandlerring zerschlagen. Die Aktion zeigt, dass der Aufbau der Zentralstelle die Handlungsfähigkeit des Bundes im Bereich der Drogenfahndung doch merklich erhöht.

Die Mitarbeiter der Zentralstelle versichern, dass keinerlei finanzielle Abhängigkeit von der Drug Enforcement Administration (DEA) der USA bestehe und seit der parlamentarischen Untersuchung kein Fall einer Direktzahlung durch diese Stelle vorgekommen sei. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben ferner den Eindruck gewonnen, dass bei der Behandlung ausländischer Begehren um polizeilichen Nachrichtenaustausch keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung stattfindet (zum Beispiel im Vergleich zwischen den USA und der Türkei).

Empfehlung 6: Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement sollte bei der Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels und der Geldwäscherei klare Prioritäten setzen und den verantwortlichen Mitarbeitern die Mittel und Möglichkeiten zum flexiblen Einsatz ihrer Kräfte verschaffen.

Zur Schaffung einer **Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens** sind Vorabklärungen erst 1992 vorgesehen. Die Aufgabe, das organisierte

Verbrechen zu bekämpfen, wird im Vernehmlassungsentwurf zum Staatsschutzgesetz vorgesehen. Eine stärkere Vernetzung der Verbrechensbekämpfung erhofft man sich vor allem durch die geplante Verknüpfung der Informatik im neuen Polizeiamt und über die Errichtung von zentralen Datenbanken. Personell sind die Zentralstellen ausserhalb des Betäubungsmittelverkehrs nicht verstärkt worden. Zum Teil fehlen aber auch die Bundeskompetenzen für eine effiziente Führung der Verbrechensbekämpfung. Andererseits stellt die Bundesanwaltschaft auf Schweizer Boden nicht jenes Ausmass an, Verbindungen zwischen Rauschgifthandel und Terrorismus fest, die international durch den Austausch von Drogen gegen Waffen bekannt ist. Drogen- und Waffenhandel, Terrorismus, Entführungen, Agententätigkeit und Subversion bilden ihrer Ansicht nach weniger eine Einheit, als oft angenommen wurde. Deutliches Gegenbeispiel dazu ist der erwähnte jugoslawische Heroin- und Waffenhändlerring.

Die Geschäftsprüfungskommissionen möchten der Beurteilung dieser Frage durch den Bundesrat nicht vorgeifen, erwarten jedoch, dass die Forderung der PUK sorgfältig geprüft wird.

Empfehlung 7: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat, die Aktivitäten der Bundesanwaltschaft gemäss der Forderung der PUK stärker zu vernetzen und die Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens zu prüfen.

3.6 Der Prozess einer neuen Ausrichtung der Praxis

Die schwierigste Aufgabe, die sich dem Departement im Nachgang zur Parlamentarischen Untersuchung stellt, ist, Auftrag und Praxis der Polizeiorgane im Geiste der parlamentarischen Untersuchung umzugestalten. Auf eine Kurzformel gebracht geht es darum, das Ziel der möglichst grossen Sicherheit abzulösen durch das Ziel einer optimalen Sicherheit, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen polizeilichem Schutz einerseits, persönlicher Freiheit und demokratischen Rechten andererseits darstellt. Wie die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates bereits in ihrem Bericht vom 14. November 1988 über die Akten der Bundesanwaltschaft festgehalten hat, tragen die Polizeibehörden des Bundes "die doppelte Verantwortung sowohl für öffentliche Sicherheit, wie für privaten Persönlichkeitsschutz". Die Aufwertung des Persönlichkeitsschutzes gegenüber dem Staatsschutz, die die parlamentarische Untersuchung ausgelöst hat, verlangt eine neue Ausrichtung der Praxis auf den Ebenen der politischen Führung, der Praxis des Bundesanwaltes und der Praxis der

präventiven Polizei. Die Mittel für eine neue Ausrichtung liegen einerseits in zusätzlicher Kontrolle und verfahrensrechtlicher Steuerung der Abläufe, andererseits in der Ausbildung des Personals:

Die **politische Führung** der untersuchten Bereiche seit Abschluss der parlamentarischen Untersuchung gliedert sich in kurzfristige und längerfristige Massnahmen. Durch Verordnungen und Richtlinien sind insbesondere dem Staatsschutzauftrag Grenzen und positive Inhalte gesetzt worden. So hat die sogenannte Negativliste das Feld der Sachverhalte, die zu erfassen sind, eingeschränkt. Beispielsweise soll die Ausübung politischer Rechte und die Teilnahme an rechtmässig durchgeführten Veranstaltungen und Kundgebungen nicht mehr erfasst werden. Eine sogenannte Positivliste wäre mit der geplanten Staatsschutzverordnung erlassen worden. Sie ist immerhin beim Bund und den Kantonen bekannt und dient als Gedankenstütze. Im Einzelfall wird es freilich nicht immer leicht sein, abzuschätzen, wo die Vorbereitung oder Unterstützung terroristischer Akte oder rassistischer Gewaltakte beginnt sowie, wann die guten Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten als gestört zu gelten haben. Diese Schwierigkeiten liegen allerdings im Auftrag begründet und lassen sich nicht generell lösen. Umso wichtiger ist es nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommissionen, dass zumindest in der heutigen Uebergangszeit die politische Führung auch anhand konkreter Einzelfälle zeigt, wie sie die generellen Weisungen verstanden haben will. Die Geschäftsprüfungskommissionen mussten feststellen, dass die anfängliche Verunsicherung im Personal - insbesondere der Bundespolizei - sich im Laufe der Zeit nicht vermindert hat. Das Departement hält diese Verunsicherung für unvermeidlich, bis die definitiven Entscheide über die Neuorganisation feststehen. Immerhin bildet die Negativliste eine wertvolle Grenze des Auftrags, an der sich die Beamten ausrichten können. Der Departementsvorsteher nimmt für sich in Anspruch, dass er die erforderliche intensive und persönliche Führung wahrnehme und zwar nicht nur in Form schriftlicher Aufträge, sondern auch im Rahmen intensiver Gespräche.

Die Geschäftsprüfungskommissionen müssen feststellen, dass dies auf der Seite der Untergebenen nicht gleich bewertet wird. Die Chefs und ihre Untergebenen bemühen sich zwar, ihre Aufträge in den neuen Grenzen zu erfüllen, sehen aber vielfach nicht, wie sie den "neuen Geist" im Einzelfall zum Tragen bringen können. Es fehlt noch an einer verbindlichen positiven Umschreibung des Staatsschutzauftrags. Vom "Neuen" ist viel die Rede, doch ist zum Teil nicht klar, was daran wirklich neu sein soll. Indem auf Führungsstellen der Bundesanwaltschaft Uebergangspersonen gesetzt worden sind, ist ein neuer Geist nicht durch die Wahl einer neuen Generation von Führungspersönlichkeiten sichergestellt worden. Wenn sich etwas ändern soll, muss es daher durch die laufende politische Führung dieser Personen geschehen.

Bezeichnend für die herrschende Unklarheit ist, dass der Begriff der präventiven Polizei im Entwurf der Staatsschutzverordnung gegenüber dem früheren Verständnis eher noch erweitert worden ist. Die politischen Zeichen sind damit vom Bundesrat nicht eindeutig gesetzt (vgl. auch die Tendenz des Berichts der Firma Teamconsult zum Projekt BASIS in bezug auf die "innere Sicherheit"). Im Vernehmlassungsentwurf zum Staatsschutzgesetz ist diese Erweiterung allerdings nicht mehr erkennbar.

Ein weiteres Beispiel stammt aus der Zeit des Golfkrieges: Kurz vor dessen Ausbruch hat das Departement die Polizeiorgane von Bund und Kantonen beauftragt, Informationen über die Ausübung politischer Rechte und über die Teilnahme an rechtmässig durchgeführten Veranstaltungen und Kundgebungen zugunsten der kriegserischen Politik von Saddam Hussein zu sammeln; dies hat die Verunsicherung erhöht, weil dadurch die Negativliste verletzt wurde, die gerade in diesen Punkten keinen Vorbehalt abweichender Aufträge des Bundes enthält (der Departementsauftrag war jedenfalls so offen formuliert, dass der Chef der Bundespolizei ihn so konkretisieren konnte, dass unter anderem auch Versammlungen und Demonstrationen, die sich gegen die schweizerische Position im Golfkrieg richteten, erfasst wurden).

Das Bedürfnis der Verwaltungsstellen, in ihrem Handeln durch politische Behörden gedeckt zu werden, ist in diesem Bereich zurzeit verständlicherweise gross. Am meisten gilt dies für die kantonalen Polizeibehörden. Das Departement hat denn auch in Aussicht gestellt, Weisungen an die Kantone herauszugeben, in denen der positive Auftrag (Terrorismusabwehr, Spionageabwehr, Kampf gegen das organisierte Verbrechen und den gewalttätigen Extremismus) näher spezifiziert werden soll.

Die **Praxis des Bundesanwaltes** verdient vor allem in folgenden Bereichen Erwähnung: Die Forderung der PUK, bei der **nachträglichen Mitteilung von Ueberwachungsmassnahmen an die Betroffenen** weniger zurückhaltend zu sein, ist teilweise erfüllt. So wurden die Betroffenen 1990 in rund einem Viertel der Telefon- und Postüberwachungsfälle nachträglich über die Massnahme informiert. Die Fälle, in denen auf eine Mitteilung verzichtet wurde, sind vom Präsidenten der Anklagekammer des Bundesgerichts bewilligt worden. Für den Bereich des gerichtspolizeilichen Verfahrens wird nun eine offenere Regelung mit der Revision des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege geschaffen, die als Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz vor die eidgenössischen Räte gebracht worden ist.

Die Geschäftsprüfungskommissionen anerkennen die Verbesserung der Praxis in diesem Bereich. Die nachträgliche Mitteilung sollte jedoch zur Regel werden und

nicht Ausnahme bleiben. Zudem sollte das Verfahren auch für die Massnahmen der präventiven Polizei geregelt werden.

Die PUK hat in ihrem Bericht (S. 148) unter anderem beanstandet, dass die Bundesanwaltschaft **Erkenntnisse aus Ueberwachungsmassnahmen**, die im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen angeordnet wurden, auch für politisch-polizeiliche Bedürfnisse verwendet, die mit der verfolgten Straftat in keinem Zusammenhang stehen. Dennoch dürften solche Erkenntnisse nur im Rahmen eines zweiten gerichtspolizeilichen Verfahrens verwendet werden. Die Bundesanwaltschaft verwendet heute solche Zufallsfunde zwar mit grösserer Zurückhaltung als früher, aber auch präventiv für gesetzliche administrative Massnahmen wie Ausweisungen oder zur Abwehr von Gefahren. Die Forderung der PUK ist somit zur Zeit nicht erfüllt. Das Datenschutzgesetz regelt nur den gerichtspolizeilichen Bereich. Die Lücke im administrativpolizeilichen Bereich bleibt bestehen. Ihre Schliessung ist zur Zeit nicht beabsichtigt. - Die Geschäftsprüfungskommissionen werden diese Forderung später wieder aufgreifen.

Eine weitere Kritik der PUK betrifft **Vermutungen** und persönliche Voreingenommenheiten in Bemerkungen in den Polizeirapporten und auf den Laufzetteln der Bundesanwaltschaft (S. 172). Das Departement hält fest, dass heute in den externen Rapporten keine persönliche Voreingenommenheit zum Ausdruck kommt und dass ungesicherte Erkenntnisse als solche bezeichnet werden. Bei der Registrierung dieser Akten in der Bundesanwaltschaft wird eine strenge Kontrolle durchgeführt. Eine Weisung der Bundespolizei untersagt ausdrücklich persönliche Bemerkungen oder Ergänzungen. Mit der geplanten Informatisierung der Hauptregistratur soll die Kontrolle noch verschärft werden. Die Geschäftsprüfungskommissionen stellen fest, dass sich in dieser Frage einiges verbessert hat. Das Problem bleibt aber offen, bis es auf der Grundlage des Staatsschutzgesetzes und des Datenschutzgesetzes sowie mit Hilfe der Informatik gelöst werden kann. Die Geschäftsprüfungskommissionen werden die Frage gelegentlich wieder aufgreifen.

Die Praxis zum Erlass von **Einreisesperren** ist hingegen dadurch angepasst worden, dass diese Massnahme nicht mehr unbefristet verhängt wird, sondern nur noch für einen bestimmten Zeitraum, in dem der Aufenthalt der betroffenen Person voraussichtlich ein Sicherheitsrisiko darstellt. Ein Ueberblick über alle Einreisesperren des Jahres 1990 zeigt, dass diese nicht dazu missbraucht werden, internationale Haftbefehle nicht ausführen zu müssen (vgl. Ziffer 4.4).

Bis 1991 waren **Diplomatenautos** generell einer Observierung unterstellt. Diese Massnahme ist reduziert worden. Polizei und Zoll haben nur noch selektiv Meldung

zu erstatten. Im wesentlichen geht es um Fälle, in denen gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren laufen. Eingestellt wurde die Registrierung von **Reisenden nach Osteuropa**.

Die **Sammlung und Bearbeitung von Personendaten durch die Bundespolizei** unterliegt heute einem zweistufigen Kontrollverfahren. Es werden nicht mehr alle Meldungen registriert, die eingehen. Ausgeschieden wird, was unter die Negativliste fällt. Die Kommissariatsleiter treffen eine Vorselektion, die vom Gruppenchef kontrolliert wird. Das ganze wird vom Chef der Vorauswertung überwacht. Diese doppelte Kontrolle schliesst Fehler nach Ansicht des Chefs der Bundespolizei praktisch aus.

Diese interne Kontrolle stellt nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen eine wesentliche Verbesserung der Verfahrensabläufe dar. Zu prüfen ist jedoch, ob eine weitergehende **verfahrensrechtliche Steuerung der präventiven Polizei** den Persönlichkeitsschutz noch verbessern könnte. Ähnlich wie beim gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren hätte für die Beschaffung von Informationen durch die präventive Polizei ein sogenanntes Beobachtungsverfahren zu gelten. Denkbar wäre dabei, dass für eine erste Stufe der Beobachtung ein Entscheidungsverfahren innerhalb der Bundespolizei geschaffen würde. Für den Entscheid, ob eine Person oder Organisation ständig zu beobachten sei, wäre jedoch das Departement zuständig. Als Muster für die Regelung könnte die heutige Genehmigung der Telefonabhörung durch die Anklagekammer des Bundesgerichtes dienen. Der Chef der Bundespolizei hat auf Anregung der Geschäftsprüfungskommission dazu bereits einige Überlegungen angestellt, die weiterzuverfolgen sind. Die Zuständigkeitsregelungen in den Artikeln 8 und 11 des Vernehmlassungsentwurfs zum Staatschutzgesetz greifen dieses Anliegen auf.

Die Ausprägung einer neuen Praxis ist weitgehend eine Frage der Einstellung, die die Vorgesetzten und Mitarbeiter in den Polizeidiensten des Bundes zu ihrer Aufgabe einnehmen. Führung und Ausbildung des Personals sind damit die zentralen Instrumente dieses Kurswechsels. Vor allem die **Möglichkeiten der Ausbildung** sind bis heute jedoch kaum ausgeschöpft. Wohl besteht ein Angebot an Fachausbildung, sei es durch Interpol, durch das Deutsche Bundeskriminalamt oder das Schweizerische Polizeiinstitut in Neuenburg. Eine Ausbildung, die innerhalb der Bundesanwaltschaft die neue Ausrichtung pflegen würde, fehlt jedoch noch weitgehend. Mit Hilfe der Projektorganisation BASIS ist ein Ausbildungskonzept entworfen worden, das sich zum Ziel setzt, die Ausbildungsmassnahmen "denjenigen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen anzupassen, die sich auf die Aufgaben der Bundesanwaltschaft auswirken". Ob und wie sich diese Zielsetzung auf das konkrete künftige Ausbildungsangebot auswirken wird, ist aus dem

Konzept nicht ersichtlich. Der verantwortliche Chef der Zentralen Dienste in der Bundesanwaltschaft konnte dazu keine Hinweise liefern. Das Ausbildungsbudget wird erst für 1992 so ausgestaltet, dass vermehrte Anstrengungen möglich werden. Sobald die positive Umschreibung des Polizeiauftrags hinreichend konkretisiert ist, soll die Ausbildung dazu vertieft werden.

Empfehlung 8: Nach den Feststellungen der Geschäftsprüfungskommissionen hat die Praxis der Bundesanwaltschaft noch nicht jene neue Ausrichtung gewonnen, die von der parlamentarischen Untersuchungskommission gefordert worden war. Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen:

- a) Die politische Führung durch den Bundesrat sollte verstärkt werden. Das Departement sollte vermehrt auf grundsätzlicher Ebene und in beispielhaften Einzelfällen klar machen, worin die neue Ausrichtung bestehen soll;
- b) zu prüfen sind Möglichkeiten vermehrter verfahrensrechtlicher Steuerung der präventiven Polizei;
- c) die Ausbildung in der Bundesanwaltschaft sollte klar auf das veränderte Bedrohungsbild und auf die Wahrung der persönlichen Freiheit und der demokratischen Rechte der Betroffenen im Rahmen des Staatsschutzes ausgerichtet werden.

3.7 Einsicht in Fichen und Dossiers

Bereits im Dezember 1989 hat der Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes als Reaktion auf den PUK-Bericht öffentlich versprochen, den Betroffenen Einsicht in die Karteikarten der Bundesanwaltschaft zu gewähren. In einer Wegleitung vom Januar 1990 und in der Staatsschutzaktenverordnung vom 5. März 1990 ist diese Einsichtnahme geregelt worden. Ein Sonderbeauftragter für Staatsschutzakten hat danach alle Staatsschutzakten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft in seine Obhut zu nehmen und darüber zu entscheiden, welche Akten er der Bundespolizei zur weiteren Bearbeitung überlässt. Die Einsicht wird durch Zusendung von Fotokopien mit teilweise abgedeckten Angaben gewährt. Die Betroffenen haben das Recht zur Beschwerde an den Bundesrat. Zudem können sie vorgängig den Ombudsmann anrufen. Gibt dieser eine Empfehlung für weitergehende Offenle-

gung ab, so erlässt der Sonderbeauftragte eine Zweitverfügung, die ihrerseits mit Beschwerde an den Bundesrat weitergezogen werden kann. Die Verordnung gewährt den Betroffenen auch das Recht auf Einsichtnahme in sie betreffende Dossiers.

Die **Einsichtnahme in die Karteikarten** steht vor dem Abschluss. Ueber ihre Abwicklung ist durch Zwischenberichte des Sonderbeauftragten öffentlich orientiert worden. Eine externe Ueberprüfung zeigt, dass die Bearbeitung der Daten im Dienst des Sonderbeauftragten sorgfältig erfolgt ist. Umstritten bleibt freilich die politische Würdigung der bisherigen Praxis. Im Spannungsfeld der Interessen von Staatsschutz und Persönlichkeitsrecht hat der Sonderbeauftragte im Rahmen der Verordnung eine Praxis der Offenlegung entwickelt, die die Staatsschutzinteressen wahrt.

Aus der Sicht des Ombudmanns hingegen war die Praxis zumindest anfänglich zu wenig liberal: In 80 Prozent der Gesuche um Ueberprüfung (5% der Gesamtheit der Fälle) musste der Ombudsmann zum Schluss gelangen, dass der Sonderbeauftragte zuviel abgedeckt habe. Mit der Zeit hat sich die Praxis des Sonderbeauftragten etwas geöffnet. Differenzen sind jedoch offen geblieben auch nachdem der Bundesrat zwei Streitfragen zugunsten des Sonderbeauftragten entschieden hat. Der Sonderbeauftragte selber zweifelt daran, ob mit der Ficheneinsicht generell das Vertrauen des Bürgers wieder gewonnen werden kann, weil für viele Betroffene oft erst mit der Einsicht in ihre Fiche konkret wird, was sie vorher abstrakt aus dem PUK-Bericht entnommen hatten.

Die **Arbeitsbedingungen** für den Dienst des Sonderbeauftragten sind für die Erfüllung der Aufgabe wenig geeignet: Um den Zugang der Bundespolizei zu ihren Akten nicht über Gebühr zu erschweren, wurde der Dienst in den Räumlichkeiten der Bundespolizei eingerichtet. Er ist für alle administrativen Belange von dieser abhängig.

Eine Reihe von Mitarbeitern des Dienstes stammen aus der Bundesanwaltschaft. Diese hat sechs Bedienstete vollzeitlich dem Sonderbeauftragten zugewiesen. Weitere Mitarbeiter des Aussendienstes der Bundespolizei müssen für Auskünfte zur Verfügung stehen. Bei der Erstbehandlung der Karteikarten haben zusätzlich sechs Bundespolizeileute Abdeckungsvorschläge zuhanden der von aussen beigezogenen Juristen des Kontrollteams gemacht. Diese Mitarbeiter bleiben weiterhin der Bundespolizei unterstellt und werden von dieser in dringenden Fällen auch beansprucht.

Umgekehrt belegt der Dienst des Sonderbeauftragten einen Grossteil der Informatikkapazität der Bundespolizei, die sonst für die Informatisierung der Karteikarten genutzt worden wäre. Dadurch ist die Bundespolizei mit der Bereinigung ihrer Daten-

sammlung in Rückstand geraten. Seit August 1991 ist der Dienst des Sonderbeauftragten teilweise ausgelagert worden. Die Verhältnisse konnten dadurch etwas entschärft, jedoch nicht grundsätzlich bereinigt werden.

Die Bundesanwaltschaft beansprucht rund 150 Mal im Tag Zugang zu einer Fiche aus der Zeit vor 1990. Der Sonderbeauftragte sieht sich daher ausser Stande, seine **Obhut über die Kartel** so wahrzunehmen, dass er jedes dieser Einsichtsbegehren einzeln beurteilt. Er hat daher für die Konsultation der Einträge durch die Bundespolizei eine generelle Erlaubnis erteilt. Die Mitarbeiter der Bundespolizei haben erst nachträglich mitzuteilen, welche Karteien sie eingesehen haben. Entgegen dem Anschein, den die Staatsschutzaktenverordnung erweckt, haben die Mitarbeiter der Bundespolizei somit auch heute noch freien Zugang zur alten Datensammlung. Sie sind nur nicht berechtigt, diese zu kopieren oder aus dem Fichensaal zu entfernen.

Noch grössere Schwierigkeiten würde die Ausdehnung der Einsichtsaktion auf die **Dossiers** der Bundespolizei schaffen. Diese sind nicht nach Personen geordnet und enthalten meist Angaben über eine Vielzahl von Betroffenen, die bei der Einsichtnahme auch gegenseitig in ihren Persönlichkeitsrechten geschützt werden müssen. Die volle Einsicht würde einen Aufwand von rund 450 Arbeitsjahren und 110 Millionen Franken erfordern. Daher hat das Department Varianten einer eingeschränkten Einsicht geprüft und mit der Sektion EJPD der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates erörtert. Die Sektion hat den Departementsvorsteher gebeten, eine Lösung zu suchen, die den Aufwand gegenüber der vollen Einsicht wesentlich reduziert, innerhalb relativ kurzer Zeit durchgeführt werden kann und die Rechtsgleichheit unter den Gesuchstellern wahrt. Der Departementsvorsteher hat sich bereit erklärt, diese Kriterien zu übernehmen.

In der Diskussion ist deutlich geworden, dass alle Varianten, die den Aufwand erheblich vermindern, im Widerspruch zur Staatsschutzaktenverordnung stehen und daher einen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss, der dem Referendum untersteht, erforderlich machen. Weil jede Variante einer beschleunigten Bereinigung der Fichen-Affäre von vielen einen Verzicht auf rechtsstaatlich geschützte Einsichtsrechte fordert, ist ein demokratisch legitimierter Entscheid über die Regelung sachlich angemessen und politisch notwendig. Wollte der Bundesrat sein Versprechen, jedermann Akteneinsicht zu gewähren, auf Verordnungsstufe zurücknehmen, würde dies seiner Glaubwürdigkeit schaden und dem Ziel, das Vertrauen der Betroffenen in die Staatsschutzbehörden zu fördern, widersprechen. Das Problem würde bloss auf das Bundesgericht verschoben, das eine Welle von Beschwerden gegen die Verordnung entgegennehmen müsste. Ein Ende der Fichen-Affäre, das vom vollen Ein-

sichtsrecht abweicht, kann daher nur politisch, unter Abwägung der massgeblichen Interessen und auf demokratischem Weg beschlossen werden.

Die Sektion hätte es begrüsst, wenn das Departement rasch eine klare Lösung vorgeschlagen und eingeleitet hätte; es ist jedoch nicht Sache der Geschäftsprüfungskommissionen, dem Bundesrat vorzuschreiben, welchen Lösungsweg er beschreiten soll. Nachdem der Departementsvorsteher zusicherte, dass er dem Bundesrat Antrag stellen werde, verzichtete die Sektion auf eine eigene Initiative.

Die Geschäftsprüfungskommissionen begrüssen es, dass der Bundesrat die entsprechende Botschaft vorgelegt hat. Es wird Sache des Parlaments sein, sie inhaltlich zu beurteilen.

Empfehlung 9: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat dafür zu sorgen, dass der Sonderbeauftragte rasch die Akten ausscheidet, welche nicht mehr benötigt werden. Sobald die Ficheneinsicht beendet ist, verdient diese Aufgabe Priorität. Ab dem gleichen Zeitpunkt ist die Obhutspflicht über die Akten des Polizeidienstes streng wahrzunehmen.

3.8 Gesetzgebungsbedarf

Auf der Ebene der Gesetzgebung sind Massnahmen zu treffen, um die Forderungen der parlamentarischen Untersuchungskommission zu erfüllen und um Folgerungen aus der Untersuchung des besonderen Vertreters des Bundesanwalts, Gerichtspräsident Fabio Righetti, im Anschluss an den Ergänzungsbericht der PUK zu ziehen:

Für die **Abtrennung der Anklägerfunktion des Bundesanwaltes** von seiner Polizeifunktion steht eine Botschaft des Bundesrates zur Revision des Bundesstrafprozesses unmittelbar bevor. Damit wird die Forderung der PUK zumindest formal erfüllt.

Mit einiger Verzögerung soll den Eidg. Räten Ende 1992 auch das **Staatsschutzgesetz** zugeleitet werden. Damit erhält das Parlament Gelegenheit zur Umsetzung der zentralen Forderungen der PUK.

Mit der **Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz** hat der Bundesrat bereits einen Teil der gesetzgeberischen Forderungen der PUK in diesem Bereich erfüllt.

Zur **Bereinigung der Dossiereinsicht** in Abweichung von der Staatsschutzaktenverordnung wird ein allgemein verbindlicher Bundesbeschluss beantragt.

Die Regelung des **Beobachtungsverfahrens** zur Kontrolle der Datenbearbeitung durch die präventive Polizei werden Bestimmungen im Staatsschutzgesetz oder im Bundesstrafprozess eingefügt werden müssen.

Die gerichtspolizeiliche Ermittlung zur **Telegrammüberwachung und zur Oeffnung von Postsendungen** eines Zollamtes, auf welche die PUK in ihrem Zusatzbericht vom 29. Mai 1990 hingewiesen hat, ist Anlass zu zwei Anregungen der Geschäftsprüfungskommissionen auf Gesetzesstufe:

Der Vollzug der Ueberwachungsmassnahmen im Telefon- und Postbereich ist den PTT-Betrieben zugewiesen, ohne dass diese berechtigt wären zu prüfen, ob die anordnende Behörde die Massnahme zurecht beantragt hat. Sie können nur prüfen, ob der Auftraggeber zur Anordnung solcher Kontrollen überhaupt zuständig ist. Die inhaltliche Kontrolle der Massnahme obliegt der Anklagekammer des Bundesgerichtes oder einer entsprechenden kantonalen Gerichtsinstanz. Diese Zuständigkeitsordnung ist richtig. Unbefriedigend bleibt jedoch, dass die PTT-Betriebe die Ueberwachung der zuständigen Kontrollinstanz erst melden müssen, wenn die Massnahme abgeschlossen worden ist. Dies hat zur Folge, dass ungerechtfertigte Ueberwachungsmassnahmen nicht ausgeschlossen werden können. Es besteht sogar ein Risiko, dass solche Massnahmen über Gebühr verlängert werden, um den Zeitpunkt ihrer Aufdeckung zu verzögern.

Art. 179 des Schweizerischen Strafgesetzbuches ist so formuliert, dass nur strafbar ist, wer selber eine verschlossene Schrift oder Postsendung öffnet, nicht aber, wer eine aus postalischen Gründen bereits geöffnete Sendung einsieht oder auswertet. Damit fehlt im untersuchten Fall eine Strafbarkeitsvoraussetzung. Die Bestimmungen über die Postkontrolle und Telefonabhörung sollten daher auf ihre Lückenhaftigkeit überprüft werden.

Empfehlung 10: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat zu prüfen, ob Telefon- und Postkontrollen von den PTT-Betrieben bereits zu Beginn der zuständigen richterlichen Instanz gemeldet werden sollen und ob Lücken in den strafrechtlichen Bestimmungen über die Telefon- und Postkontrolle zu schliessen sind.

3.9 Würdigung

Insgesamt ist im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement eine beachtliche Aktivität entfaltet worden, um die Forderungen des Parlaments in bezug auf die Bundesanwaltschaft zu erfüllen. Alle angehörten Personen bemühen sich sichtlich, ihren Auftrag im Nachgang zur PUK nach bestem Verständnis zu erfüllen. All diese Bemühungen verdienen die Anerkennung und den Dank der Geschäftsprüfungskommissionen.

Trotzdem muss befürchtet werden, dass ein Teil des erheblichen Aufwandes nicht genügend im Sinne der parlamentarischen Untersuchung geleistet wird. Alle laufenden Arbeiten fallen in eine Uebergangszeit, in welcher die veränderten Zielsetzungen noch nicht rechtskräftig bestimmt sein können. Damit ist zwangsläufig eine gewisse Verunsicherung verbunden. Auch der Departementsvorsteher kann nicht mit Gewissheit voraussehen, welche Lösungen im Bereiche des Staatsschutzes und der Bundespolizei vom Parlament dereinst gutgeheissen werden. Es ist daher nicht einfach, der Bundesanwaltschaft und den Polizeidiensten für die Zwischenzeit jene klaren politischen Vorgaben zu machen, die sie dringend benötigen. Die Geschäftsprüfungskommissionen sind jedoch zur Ueberzeugung gelangt, von Bundesrat und Departement gesteckten Ziele und Grenzen nicht genügen, um dem Geist der parlamentarischen Untersuchung in der Verwaltung rechtzeitig zum Durchbruch zu verhelfen.

Bundesrat und Departement kommen nicht umhin, eine vorläufige Definition dessen vorzunehmen,

- was sie als Staatsaufgabe im Bereiche der inneren Sicherheit verstehen wollen
- was nach ihren Erkenntnissen am Bedrohungsbild der Schweiz neu ist und
- was im Interesse der persönlichen Freiheit und der demokratischen Rechte der Bürger als Sicherheitsrisiko in der offenen schweizerischen Gesellschaft akzeptiert werden soll.

Sie müssen damit Führungsentscheide zu Fragen treffen, welche beim Erlass zum Staatsschutzgesetzes und bei dessen Vollzug ohnehin unerlässlich sein werden.

Insbesondere im Projekt BASIS zur Reorganisation der Bundesanwaltschaft vermischen die Geschäftsprüfungskommissionen die erforderliche Grundsätzlichkeit des Vorgehens. Damit besteht die Gefahr, dass das überkommene Verständnis des Staatsschutzauftrages in neue Formen übernommen wird. Hinweise dafür finden sich etwa in Aussagen, wonach das Fichenproblem eine Folge des Personalmangels gewesen sei, der nicht gestattet hätte, die unwichtigen Meldungen auszuschneiden. In die gleiche Richtung deutet die Aussage, wonach die Staatschutzaktenverordnung

für den Staatsschutz eine "Katastrophe" darstelle, weil die darin enthaltene Oeffnung für die künftige Praxis präjudizierend wirken könnte.

Dass die Reorganisation der Bundesanwaltschaft ohne klare Zielvorgaben geplant worden ist, kann schwerwiegende Folgen für die Umsetzung der Ziele der parlamentarischen Untersuchung haben. Dies zeigt sich deutlich im Bericht der Firma Teamconsult AG zum Projekt BASIS, der nicht umhin kommt, von sich aus ein Leitbild der "inneren Sicherheit" zu entwerfen, dabei aber die angestrebte Neuorientierung im Polizeiauftrag des Bundes vernachlässigt. Die Schaffung eines umfassenden Polizeiamtes als zentrale Institution der inneren Sicherheit droht damit eine unbeabsichtigte Folge der parlamentarischen Untersuchung zu werden, die neue Gefahren für den schweizerischen Rechtsstaat hervorruft. Die Reorganisation wird voraussichtlich eine Effizienzsteigerung im Polizeibereich gestatten; diese liegt jedoch nur dann im Sinne der geforderten Umwertung, wenn intern transparente Verfahrensabläufe geschaffen und extern eine richterliche Kontrolle und eine politische Führung institutionalisiert werden. Die parlamentarische Oberaufsicht wird diesen Bedingungen besondere Beachtung schenken müssen.

4. Bundesamt für Polizeiwesen

4.1 Forderungen der PUK

Die PUK hat in diesem Amt insbesondere die internationale Rechtshilfe näher geprüft. In ihrem Postulat 2 wünscht sie, dass die Rechtshilfeverfahren erleichtert werden, direkte grenzüberschreitende Kontakte unter den Fachbehörden ermöglicht werden, das Rechtsmittelverfahren gestrafft wird, der Bund nötigenfalls kantonale Verfahren der Rechtshilfe an sich zieht und dass die Zusammenarbeit zwischen den Sektionen internationale Rechtshilfe und Auslieferung des Bundesamtes und dem Zentralpolizeibüro der Bundesanwaltschaft verbessert wird (Ziff. 4.2 hiernach). Schliesslich sollen die Strukturen der Abteilung Rechtshilfe allgemein auf ihre Effektivität geprüft werden (Ziff. 4.6).

Im Berichtsteil sorgt sich die PUK um die Entwicklung der Arbeitsbelastung in der Abteilung internationale Rechtshilfe, fordert Massnahmen, welche der Beschleunigung des Verfahrens in den Kantonen dienen (Ziff. 4.2), wünscht eine Ueberprüfung der Praxis, wonach den nicht vollständigen Fahndungsersuchen ein Stempel "nicht verhaften; Bundesamt für Polizeiwesen benachrichtigen" aufgesetzt wird (Ziff. 4.3), und verlangt, dass Rechtshilfegesuche weniger formalistisch behandelt werden. Insbesondere sollten Fernhaltmassnahmen nicht an die Stelle polizeilicher Fahndung

treten; mangelhafte Rechtshilfersuchen sollten unverzüglich zu Rückfragen bei den Gesuchstellern führen (Ziff. 4.4).

4.2 Massnahmen im Bereich der Rechtshilfe

Das Amt hat die Revisionsarbeiten am Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen und am Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vorangetrieben. Eine Arbeitsgruppe hat ihren Bericht abgeliefert und die Expertenkommission ist dabei, einen Entwurf zu formulieren. Die Dauer des Rechtshilfeverfahrens soll nicht mehr länger sein als neun Monate. Wo auf kantonaler Ebene nicht entschieden wird, sollen die Zuständigkeiten des Bundesamtes verstärkt werden. Geprüft wird vor allem die Frage, ob die Rechtsmittel auf den Endentscheid beschränkt sein sollen, ob aufschiebende Wirkung gewährt wird und wer zu den Rechtsmitteln legitimiert sein soll. Ob die Arbeiten der Expertenkommission bis Ende 1991 abgeschlossen werden können, bleibt vorläufig offen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen stellen mit Befriedigung fest, dass das Postulat 2 der PUK, soweit es das Rechtshilfeverfahren und die Rechtsmittel in der Rechtshilfe betrifft, durch diese Revisionsarbeiten erfüllt wird.

Massnahmen zur Beschleunigung der Rechtshilfeverfahren in den Kantonen werden parallel zu diesen Revisionsarbeiten geprüft.

Empfehlung 11: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat, dem Parlament die Revision des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen und des Bundesgesetzes zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen im Jahre 1992 vorzulegen.

4.3 Personenfahndung

Die Kritik der PUK am Stempel "nicht verhaften - Bundesamt für Polizeiwesen benachrichtigen" betrifft Interpol-Fahndungsblätter, die vom Zentralpolizeibüro früher den Kantonen weitergeleitet wurden, auch wenn sie nach dem Urteil des Bundesamtes für Polizeiwesen für einen schweizerischen Haftbefehl nicht genügten. Das Bundesamt wollte nach eigener Aussage damit dafür sorgen, dass die Kantone zwar

darüber informiert seien, dass eine Person sich auf ihrem Gebiet aufhalte, die möglicherweise überprüft werden müsste, ohne aber das Risiko zu laufen, dass diese Information als Fahndungsbefehl missverstanden werde (der Stempel wurde eingeführt, weil solche Missverständnisse vorher vorgekommen waren). Heute werden die an das Fahndungsregister RIPOI angeschlossenen Polizeikommandos in zuverlässiger Weise auf dem Weg über dieses System informiert. Die übrigen Polizeikommandos erhalten nur noch die Interpol-Fahndungsblätter, die für einen schweizerischen Haftbefehl genügen. Damit ist der Stempel abgeschafft.

4.4 Einreisesperren

Einreisesperren werden vom Bundesamt für Ausländerfragen verfügt, teilweise auf Antrag der Bundesanwaltschaft oder des Bundesamtes für Polizeiwesen. Die PUK hatte den Eindruck gewonnen, dass zum Teil Einreisesperren verfügt worden seien, wo stattdessen eine Strafverfolgung hätte durchgeführt oder unterstützt werden sollen. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben einen Vergleich aller internationalen Haftbefehle und aller Einreisesperren im Jahre 1990 durchführen lassen. Daraus hat sich ergeben, dass nur gegen eine einzige Person beide Massnahmen zugleich vorlagen. Es handelte sich um einen Diplomaten, der wegen seiner Immunität nicht verfolgt werden konnte und ausser Landes gewiesen werden musste. Gegen ihn wurde daher eine Einreisesperre verfügt.

Das Bundesamt für Polizeiwesen begründet seine heutige Praxis für Anträge zu Einreisesperren damit, dass diese dort eine Einreise verhüten sollen, wo sonst ein mutmasslicher Verbrecher aus rechtsstaatlichen Gründen beherbergt werden müsste: wo erkennbar ist, dass das internationale Verhaftungsersuchen von der Schweiz nicht befolgt werden könnte - zum Beispiel weil das ersuchende Land die Todesstrafe vorsieht - wird über die Einreisesperre dafür gesorgt, dass die Konfliktsituation im Landesinnern gar nicht erst entsteht. Dies sei besonders dann heikel, wenn mit einem ersuchenden Land ein alter Auslieferungsvertrag bestehe, der die Todesstrafe nicht ausschliesse. Hier entstehe ein Konflikt zwischen unserer *ordre public* und unserer rechtsstaatlichen Pflicht zur Mithilfe an der Strafverfolgung.

Die Geschäftsprüfungskommissionen halten die offenbare Ungewissheit über die Rechtslage für unbefriedigend. Es fehlt an Kriterien für die Praxis der Einreisesperren. Aus grundsätzlicher Warte vermag nicht zu überzeugen, dass die Schweiz Personen, die eines Verbrechens verdächtig sind, in andere Länder abschiebt, weil sie sie weder verfolgen noch ausliefern will.

Empfehlung 12: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat, auf dem Wege der Rechtsetzung nach einer Lösung des Konflikts zwischen unserer rechtsstaatlichen Pflicht zur Mithilfe an der Internationalen Strafverfolgung und unserem ordre public zu suchen.

4.5 Datenschutz und Datensicherheit

Schützenswerte Daten des Amtes beziehen sich vor allem auf das automatisierte Fahndungsregister RIPOL. Hier regelt eine Verordnung genau, welche Informationen zulässig sind. Der Code, der früher eine AIDS-Erkrankung oder andere ansteckende Krankheiten bezeichnet hatte, ist auf Anordnung des Departementsvorstehers entfernt worden. Das Amt versichert, dass im RIPOL keine "unscharf definierten Vorgänge" gespeichert werden.

Ein absoluter Schutz vor unbefugtem Zugriff auf Dossiers innerhalb des Amtes ist nicht möglich. Die Registratur gestattet immerhin, den Aktenfluß lückenlos zu rekonstruieren.

4.6 Organisatorische und personelle Massnahmen

Das Postulat 2 der PUK verlangt unter anderem organisatorische Massnahmen für die Zusammenarbeit des Bundesamtes mit dem Zentralpolizeibüro. Der Informationsfluss zwischen den beiden Diensten solle gefördert werden.

Nach den Feststellungen der Geschäftsprüfungskommissionen hat sich hier noch nichts gebessert. Es scheint dabei nicht am Willen unter den Sachbearbeitern zu fehlen, sondern an der Kompatibilität der verschiedenen Informatiksysteme. Die Anschaffung von Geräten eines anderen Herstellers durch die Bundesanwaltschaft hat das Problem des Datenaustausches verschärft. Die Annäherung der Bundesanwaltschaft an eine andere "Computerfamilie" wirkt sich noch heute ungünstig auf die Verständigungsbereitschaft zwischen den Informatikfachleuten der beiden Aemter aus. Im Rahmen der Zusammenlegung aller Polizeifunktionen in einem künftigen Bundesamt für Polizei werden diese Widerstände zu überwinden sein. Ein genereller Zugriff zur Identifikation der Fälle muss kombiniert werden mit dem optimalen Datenschutz für den Inhalt der Dossiers. Anzahl und Bedeutung der Informatikgeräte für das zukünftige Polizeiamt werden überdies die Einrichtung einer Notstromgruppe erforderlich machen.

Die Arbeit im Bundesamt für Polizeiwesen nimmt qualitativ und quantitativ erheblich zu. Der begrenzte Personalbestand wird im Rahmen der Reorganisation eine Effizienzüberprüfung erforderlich machen.

4.7 Interne Verfahrensregelungen

Ein Mittel, um amtsintern Fehlentwicklungen in der Praxis zu verhindern, bilden interne Verfahrensregelungen. Solche sind gerade dort wichtig, wo, wie im Bundesamt für Polizeiwesen, die Entscheidungen weit nach unten delegiert sind.

Auf Anfrage der Geschäftsprüfungskommissionen verweist das Bundesamt jedoch allgemein auf das Verwaltungsverfahrensgesetz und auf die Regelung zu RIPOL. Im Rechtshilfeverfahren ist das Vorgehen genau geregelt. Das Amt löst das Problem durch Ausbildung am Arbeitsplatz und durch das Rapportwesen. Die Kommissionen haben keinen Handlungsbedarf ausgemacht.

4.8 Amtspolitik

Gesetze und Verordnungen regeln den Auftrag, den die einzelnen Aemter im Bund zu erfüllen haben, in unterschiedlichem Ausmass. Stets verbleibt einer Direktion aber ein Ermessensspielraum, der wahrgenommen werden muss. Es ist ein ständiges Anliegen der Geschäftsprüfungskommissionen, darüber zu wachen, dass dieses Ermessen bewusst und nach möglichst rationalen Kriterien genutzt wird. Sie verlangen daher von allen Amtsdirektoren Auskunft über ihre Amtspolitik. Darzulegen ist, wie die gesetzlichen Ziele und der Sinn der Bundesaufgaben aus der Sicht des Amtes im Rahmen des verfügbaren Spielraumes verwirklicht werden sollen. Wie in andern Aemtern fühlt sich auch die Direktion des Bundesamtes für Polizeiwesen relativ stark durch Rechtsvorschriften eingeengt. Die Inspektion hat jedoch gezeigt, dass in der Praxis laufend Abwägungen vorgenommen werden müssen, die nach einer Konzeption der Amtspolitik rufen.

Eine der hauptsächlichen Kritiken der PUK betrifft bekanntlich den Mangel an politischer Führung. Die Leitungen der Bundesämter haben dazu ihren Beitrag zu leisten, indem sie ihr Verständnis ihrer Bundesaufgabe offen darlegen und die Führung auf allfälligen Entscheidungsbedarf hinweisen.

Empfehlung 13: Die Geschäftsprüfungskommissionen ersuchen den Bundesrat, die Aemter anzuweisen, in ihren Berichterstattungen für den Geschäftsbericht inskünftig auf die von ihnen getroffenen Optionen hinzuweisen und solche Fragen zu formulieren, zu denen sie von den politischen Behörden eine Antwort benötigen.

4.9 Würdigung

Im grossen ganzen wird im Bundesamt für Polizeiwesen die Kritik der PUK gut aufgearbeitet. Die neuen Probleme sind erkannt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Rechtshilfe. Hier besteht Verständnis für die aufgezeigten Probleme und es wird nach Lösungen gesucht. Der PUK-Bericht wird nicht in Frage gestellt. Ein Grossteil der Probleme kann allerdings erst mit der Revision der Gesetze über die internationale Rechtshilfe gelöst werden. Hier werden die vorberatenden Kommissionen prüfen müssen, ob die Forderungen der PUK erfüllt sind.

5. Bundesamt für Ausländerfragen

5.1 Forderungen der PUK

Mit ihrem Postulat 3 verlangt die PUK einen umfassenden Bericht zur Frage der Visumpflicht. Der Bundesrat soll prüfen, inwieweit die Praxis der Erteilung von Visa geändert werden muss. Visa an Einwohner von Drittstaaten dürfen nur in begründeten Ausnahmefällen erteilt werden (Ziff. 5.2 hiernach).

Darüber hinaus rügt die PUK, dass dem Bundesamt für Ausländerfragen das nötige Instrumentarium für die Ausübung der Aufsicht über die kantonalen Behörden fehlt (Ziff. 5.3). Der Informationsaustausch zwischen Bundesanwaltschaft und dem Bundesamt für Ausländerfragen solle verbessert werden (Ziff. 5.4).

5.2 Erteilung von Visa

Die Hauptforderung aus dem Postulat der PUK wird im Rahmen der Projektorganisation BASIS in einem Bericht zur Visumpflicht erfüllt. Nicht ganz schlüssig sind die Auskünfte zur Praxis in Bezug auf die Erteilung von Visa durch schweizerische Auslandsvertretungen an Personen, die nicht aus ihrem Konsularbezirk stammen: Die

Weisungen von 1985 stellen nach Auffassung des Bundesamtes eine korrekte Visumserteilung weiterhin sicher. Grundsätzlich hat der Gesuchsteller sich an die für seinen Wohnort zuständige schweizerische Auslandvertretung zu wenden. Im Einzelfall steht es im Ermessen dieser Vertretung, von diesem Grundsatz abzuweichen, um überspitzten Formalismus dann zu vermeiden, wo der Ausländer die Einreisevoraussetzungen zweifelsfrei erfüllt. Das Departement für auswärtige Angelegenheiten ist bei der Visumserteilung an die Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes gebunden. Die Kanzleichefs der Auslandvertretungen werden in jährlichen Kursen durch das Bundesamt für Ausländerfragen in diesen Belangen geschult. Inspektoren des Departements für auswärtige Angelegenheiten überprüfen, ob die Weisungen eingehalten werden. Der Gesuchsteller hat im Visumsgesuch anzugeben, welches seine ständige Wohnadresse ist und zu begründen, warum er sein Gesuch nicht dort einreicht. Im Zweifelsfall dürfen die Auslandvertretungen Visa für Angehörige von Drittstaaten nicht in eigener Kompetenz, sondern nur auf Ermächtigung des Bundesamtes für Ausländerfragen erteilen. Dies im Gegensatz zu den Visa für Einwohner aus dem eigenen Konsularbereich. Diese Tatsachen sind aus dem Stempel im Visum nicht ersichtlich. Das Bundesamt kontrolliert die Praxis der Auslandvertretungen jeweils aus konkretem Anlass auch anhand der vollständigen Visumsakten.

Trotzdem scheint sich in der Praxis des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten die unterschiedliche Behandlung, welche die Weisungen aus der Sicht des Bundesamtes vorsehen, zu verflachen.

Empfehlung 14: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat, die nötige Klarheit darüber herzustellen, wann eine schweizerische Auslandvertretung Personen, die nicht aus ihrem Konsularbezirk stammen, Visa erteilen darf.

5.3 Kompetenzordnung in Ausländer- und Flüchtlingsfragen

Während das Flüchtlingswesen in der Kompetenz des Bundes liegt, steht der Entscheid über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern nach Massgabe des Bundesrechtes den Kantonen zu. Der Bund hat ein Mitspracherecht und eine Aufsichtbefugnis, die aber keine konsequente Durchsetzung des Bundesstandpunktes gestatten. Die Zuständigkeiten und Mittel des Bundesamtes für Ausländerfragen entsprechen somit nicht der Gesamtverantwortung des Bundes in diesem Bereich. Namentlich sollte das Bundesamt mögliche Missbräuche auf kantonaler Ebene verhüten oder beheben können. Seine Instrumente, korrigierend einzugreifen, sind dafür aber

zu schwach. Ebenfalls fehlt ihm das erforderliche Personal. Damit besteht der Mangel, den die PUK festgestellt hat, und der eine institutionelle Begünstigung möglicher Missbräuche darstellt, weiterhin. Das Problem ist im Bundesamt erkannt, muss aber in Zusammenarbeit mit den Kantonen gelöst werden.

Die Bundesverfassung legt zwar die Zuständigkeit der Kantone fest, spricht sich aber nicht über die Kriterien aus, nach welchen die Fälle dem Bund vorgelegt werden müssen. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen wäre es zulässig, solche Kriterien gesetzlich festzulegen. In einem neuen Ausländergesetz müssten diese Fragen gelöst werden.

Das Bundesamt betont, dass die Beziehungen zu den Vertretern der kantonalen Behörden gut sind. Eine Verschärfung der Oberaufsichtsrechte des Bundesamtes für Ausländerfragen über die Kantone werde aber von verschiedener Seite in Frage gestellt. Das Bundesamt vertraut somit in der Praxis den Aussagen und den Unterlagen, die es von Seiten der Kantone erhält. Dieses Vertrauensverhältnis hat sich seiner Auffassung nach bewährt. Es hätte aber keine Mittel, um mögliche Missbräuche wirksam zu kontrollieren. Die Frage ist ebenfalls von einer Arbeitsgruppe im Rahmen des Projektes BASIS geprüft worden. Es wird Sache des Bundesrates sein, daraus Schlussfolgerungen zu ziehen.

Empfehlung 15: In Ausländer- und Flüchtlingsfragen bestehen unterschiedliche Bundeskompetenzen nebeneinander; im Ausländerbereich fehlen dem Bund die rechtlichen Mittel, um mögliche Missbräuche auf kantonaler Ebene zu verhüten oder zu beheben. Die Geschäftsprüfungskommissionen erwarten vom Bundesrat, dass er diese institutionelle Schwäche sorgfältig prüft und dem Parlament darüber Bericht erstattet.

5.4 Informationsaustausch

Die Verbesserung des Informationsaustausches zwischen der Bundesanwaltschaft und dem Bundesamt für Ausländerfragen ist von der Verwaltung gegenüber den Geschäftsprüfungskommissionen als Problem der Informatik dargestellt worden. Dieser Aspekt soll im Rahmen einer neuen Verordnung über das zentrale Ausländerregister geregelt werden. Zudem geht es nach Auskunft des Departementes auf diesem Gebiet darum, festzulegen, in welchem Umfang die Bundesanwaltschaft Zugriff zu den Akten des Bundesamtes für Ausländerfragen hat. Dass dieser Zugriff früher umfas-

send und unkontrolliert war, stand im Widerspruch zu den Grundsätzen des Datenschutzes.

Die Fälle, in denen unter den beiden Aemtern Konsultationen oder Informationen erfolgen sollen, sind in Weisungen vom 20. Juni 1990 festgelegt worden. Damit sind die Voraussetzungen für einen hinreichenden Informationsaustausch gegeben. Es wird darauf ankommen, diese Verbesserungen sinnvoll zu nutzen.

5.5 Datenschutz

Für den Datenschutz hält sich das Amt bis zum Erlass des Datenschutzgesetzes an die Richtlinien des Bundesrates vom 16. März 1981 für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung, sowie an die Datenschutzbestimmungen der Verordnung über das zentrale Ausländerregister. Das Amt meldet keine besonderen Probleme bei der Handhabung dieser Vorschriften.

5.6 R-Stempel

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat bei der Prüfung von Vollzugsproblemen im Asylrecht gerügt, dass Ausländer, die an der Grenze zurückgewiesen worden sind, einen R-Stempel in ihren Pass erhalten. Diese Diskriminierung ist bis heute nicht abgeschafft worden. Das zentrale Ausländerregister, an das alle Zollstellen angeschlossen sind, würde es an sich gestatten, den Stempel durch eine Informatiklösung zu ersetzen. Offenbar liegt das geltend gemachte Hindernis dafür im zusätzlichen Zeit- und Personalaufwand bei der Grenzkontrolle.

Empfehlung 16: Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat erneut und eindringlich, den R-Stempel auf den Pässen abgewiesener Ausländer abzuschaffen. Der administrative Mehraufwand muss in Anbetracht der menschenrechtlichen Bedeutung der Diskriminierung in Kauf genommen werden.

5.7 Interne Verfahrensregelung

Die Möglichkeit, unerwünschte Entwicklungen in der Praxis der Dienststellen durch Verfahrensregelungen zu verhüten oder zu korrigieren, wird im Bundesamt für Aus-

länderfragen nicht genutzt. Nach Auskunft der Direktion genügt die gültige Geschäftsordnung des Amtes, welche die verantwortlichen Personen und ihre Stellvertreter bezeichnet.

5.8 Amtspolitik

Das Bundesamt hat den Geschäftsprüfungskommissionen keine schriftlich formulierte Amtspolitik vorlegen können. Der Direktor versteht die zentrale Aufgabe des Amtes in der Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung und im Gleichgewicht zwischen dieser und der schweizerischen Bevölkerung sowie in der Gewährleistung des Prinzips der Nicht-Diskriminierung durch die Kantone. Das Amt werde durch die Rechtsvorschriften zu einer strengen und oft auch unbefriedigenden Praxis angehalten. Störend seien die Ungleichheiten, die zwischen diesen Beschränkungen einerseits, der grosszügigen humanitären Praxis im Bereiche des Flüchtlingswesens andererseits bestünden. Das Amt sieht sich kaum im Stande, eine Amtspolitik genereller Art zu formulieren, weil die Interessen, die zu berücksichtigen sind, zu vielfältig seien. Insbesondere gegenüber den Flüchtlingen hängt die Strategie des Bundes von verschiedenen Aemtern ab (BIGA, Bundesamt für Ausländerfragen, Bundesamt für Flüchtlinge, Grenzwachtkorps). Alle diese Instanzen müssten sich auf eine gemeinsame Zielsetzung einigen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen anerkennen die Schwierigkeiten für die Festlegung einer Amtspolitik im Umfeld der Ausländer- und Flüchtlingspolitik. Diese ist sowohl von der Haltung anderer Aemter wie auch von der internationalen Entwicklung abhängig. Die Inspektion zeigt deutlich, dass es eine wichtige Aufgabe der Strategie des Bundesrates im Bereiche der Ausländer- und Flüchtlingspolitik sein muss, hier Lösungen aufzuzeigen. Dabei müssen auch strukturelle Fragen innerhalb der Bundesverwaltung angegangen werden. Der Grad der Zielerfüllung und die offenen Probleme konzeptioneller Art sollten auch hier im Geschäftsbericht dargestellt werden (vgl. vorne Ziff. 4.8).

5.9 Würdigung

Insgesamt hat das Bundesamt für Ausländerfragen die Kritik der PUK ernst genommen und versucht, Konsequenzen daraus zu ziehen. Wichtige Fragen werden sich erst aufgrund einer integrierten Migrationspolitik des Bundes und im Rahmen eines neuen Ausländergesetzes lösen lassen.

6. Aktenführung und Aktenablage

Die PUK hat in ihrem Postulat 4 verlangt, dass namentlich bei Verfahrensakten die Aktenführung und Aktenablage in der Bundesverwaltung zu überprüfen und die nötigen Verbesserungen anzuordnen seien.

Für den Bereich der **Bundesanwaltschaft** ist dem Anliegen dadurch Rechnung getragen worden, dass einerseits keine Prozeduren aus der Bundesanwaltschaft nach aussen treten dürfen, die nicht aktenmässig erfasst sind. Andererseits müssen alle Aktenstücke und Akten numeriert werden. Diese Regelung gilt provisorisch bis das Departement die geplanten Weisungen erlässt.

Im **Bundesamt für Polizeiwesen** besteht eine lückenlose Kontrolle der Akten und ihrer Bewegungen. Aufgrund der Registratur lässt sich der Aktenfluss jederzeit rekonstruieren.

Im **Bundesamt für Ausländerfragen** sind die Verhältnisse verschieden. Die wesentlichen Inhalte finden sich nicht in den Dossiers des Bundesamtes, sondern in jenen der Kantone. Das Amt begnügt sich daher damit, jene Akten zu paginieren, welche das Amt (v.a. im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens) verlassen.

Innerhalb der Projektorganisation BASIS hat eine Arbeitsgruppe versucht, klare und zugleich praktikable Weisungen des Departements zu entwickeln. Bei Verfahrensdossiers verlangt sie ein Aktenverzeichnis bloss für die wichtigsten Aktenstücke. Hingegen sollen alle Akten durchgehend paginiert werden. Die Sachbearbeiter sollen ihre Einsichtnahme in Verfahrensakten in der Regel (oder generell) mit Datum und Unterschrift bestätigen. Akten eines Beschwerdeverfahrens sind bei der Vorinstanz vollständig aufzubewahren und dürfen nicht auseinandergenommen werden.

Diese und weitere von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Anforderungen bilden nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen eine geeignete Entscheidungsgrundlage für das Departement. Die Geschäftsprüfungskommissionen stellen mit Befriedigung fest, dass das Problem erkannt ist und einer Lösung zugeführt werden soll.

7. Aufsichtseingaben

Im Zusammenhang mit ihrer Nachprüfung zur parlamentarischen Untersuchung im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement sind den Geschäftsprüfungskommissionen ver-

schiedene Aufsichtseingaben aus der Bundesverwaltung und von Bürgern eingereicht worden. Die Hinweise, die darin enthalten waren, wurden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung genutzt, gaben aber in keinem Falle Anlass für eine gesonderte Untersuchung bestimmter Vorfälle. Die Schwierigkeiten im Dienst des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten, die Verzögerungen in der Behandlung von Gesuchen um Einsicht in Karteikarten oder die lange Verfahrensdauer bei der Vorprüfung bei der Immunitätsfrage im Rahmen einer Strafanzeige, die auch Magistratspersonen erfasst, mögen zwar bei den einzelnen Gesuchstellern verständlichen Missmut erregen, gestatten jedoch keine Verallgemeinerung, die Anlass zu einer grundsätzlichen Kritik durch die Geschäftsprüfungskommissionen bieten könnte.

8. Empfehlungen

8.1 Hinweis

Die Geschäftsprüfungskommissionen ersuchen den Bundesrat, den Empfehlungen 1-16 Folge zu geben.

8.2 Grundfragen

Sie bitten den Bundesrat, beim Vollzug der Forderungen der Parlamentarischen Untersuchungskommission zum Eidg. Justiz- und Polizeidepartement die politische Führung im Geiste der Schlussberichte jener Kommission und der Debatten in den Eidg. Räten zu übernehmen. Mit der Botschaft zum Staatsschutzgesetz sollte der Bundesrat unmissverständlich nach innen und nach aussen seine Haltung zu den folgenden Grundfragen bekannt geben, die den Geschäftsprüfungskommissionen Sorge bereiten und auf welche sie deshalb besonders Gewicht legen:

- a) Welchen Inhalt und Umfang schreibt der Bundesrat der Staatsaufgabe des Bundes im Rahmen der inneren Sicherheit zu?
- b) Wie sieht der Bundesrat das Verhältnis zwischen der inneren Sicherheit einerseits, der persönlichen Freiheit und den demokratischen Rechten der Menschen in der Schweiz andererseits?

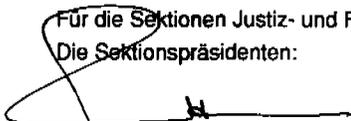
Insbesondere: welche Risiken ist der Bundesrat gewillt, zugunsten der Freiheit im Rahmen der offenen Gesellschaft der Schweiz in Kauf zu nehmen?

- c) Wie gedenkt der Bundesrat zu gewährleisten, dass das Ziel gemäss Buchstabe b) gegenüber der Tendenz der zuständigen Fachorgane, die polizeiliche Sicherheit zu maximalisieren, durchgesetzt werden kann?

Die Geschäftsprüfungskommissionen bitten den Bundesrat, ihnen **spätestens mit der Botschaft zum Staatsschutzgesetz**, aber in einer gesonderten Antwort mitzuteilen, wie er den Empfehlungen dieses Berichtes Rechnung zu tragen gedenkt.

Für die Sektionen Justiz- und Polizeidepartement:

Die Sektionspräsidenten:

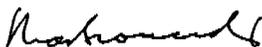


(Couchepin, Nationalrat)



(Rhinow, Ständerat)

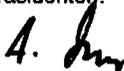
Der Sekretär:



(Mastronardi)

Für die Geschäftsprüfungskommissionen:

Die Präsidenten:



(Iten, Ständerat)

14. November 1991



(Tschuppert, Nationalrat)

19. November 1991

Die Sektion Justiz- und Polizeidepartement der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates umfasste unter dem Vorsitz von Herrn Couchepin die Herren Engler, Hösli, Frau Mauch Ursula und Herrn Schüle.

Die Sektion Justiz- und Polizeidepartement des Ständerates umfasste unter dem Vorsitz von Herrn Rhinow Frau Meier Josi und Herrn Gautier.

Anhang: Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Nov. 1991



DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

Bern, 6. November 1991

An die
Geschäftsprüfungskommissionen
der eidgenössischen Räte
3003 Bern

91.060 Nachkontrolle zur PUK EJPD.
Stellungnahme des Bundesrates zum Berichtsentwurf der
Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerates,
Sektionen EJPD, vom 17./28. Oktober 1991

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat den genannten Berichtsentwurf zur Kenntnis genommen
und nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Stellungnahme zu den Empfehlungen

Mit Genugtuung stellen wir fest, dass die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen weitestgehend mit der von uns eingeschlagenen Stossrichtung bei der Verwirklichung der Forderungen der PUK EJPD übereinstimmen. Wir sind daher bereit, alle Empfehlungen zu übernehmen. Die Empfehlungen 1, 6, 8, 13 und 14 sind bereits erfüllt. Eine grosse Anzahl der Empfehlungen lässt keinen zusätzlichen Handlungsbedarf notwendig werden. Sie bestätigen getroffene Entscheide und angeordnete Vorbereitungsmaßnahmen. Dies betrifft im einzelnen die folgenden Empfehlungen:

Die Neubeurteilung des Bedrohungsbildes (Empfehlung 2) durch eine konsultative Staatsschutzkommission ist vom Bundesrat am 17. April 1991 beschlossen worden. Der Entscheid über deren definitive Konstituierung steht unmittelbar bevor.

Die Verstärkung der Aufsicht des Bundes über die Kantone (Empfehlung 3) ist ein ausgewiesenes Bedürfnis, weshalb dieser Bereich angemessen neu zu ordnen ist (z.B. über neue Koordinations- und Dienstleistungsfunktionen des Bundes für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens). Der Bundesrat wird nächstes Jahr über das Vorgehen entschei-

den können, welches selbstverständlich mit den gleichlaufenden Bestrebungen der Kantone zu koordinieren ist.

Das Staatsschutzgesetz schafft für die Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten die notwendigen Rechtsgrundlagen (Empfehlung 4). Dieses Gesetz befindet sich gegenwärtig in der Vernehmlassung.

Die Botschaft über die Funktionstrennung zwischen dem eidgenössischen Ankläger und den Polizeifunktionen (Empfehlung 5) wird den Räten im Jahre 1992 zugeleitet. Der Grundsatz ist unbestritten, doch muss darauf geachtet werden, dass keine Mehrbelastung des Bundesgerichts entsteht und die Aufsichtsaufgaben über die gerichtliche Polizei richtig verteilt werden. Soweit die Empfehlung 5 jedoch verlangt, dass der Bundesrat den Räten Massnahmen zur Genehmigung unterbreiten solle, die vorbehaltlos an ihn delegiert sind, widerspricht die Empfehlung der Bundesverfassung, dem Geschäftsverkehrsgesetz und dem Verwaltungsorganisationsgesetz.

Für die Empfehlung 7 gelten dieselben Ueberlegungen wie für die Empfehlung 3: Je nach Art und Intensität der Eingriffe in die bisherige kantonale Polizeihohheit und Gerichtsbarkeit wird eine Verfassungsrevision erforderlich sein oder die Form des Bundesgesetzes genügen. Die Vorentscheide werden im Jahre 1992 getroffen.

Die Empfehlung 9 wird mit dem beantragten Bundesbeschluss über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft erfüllt. Die Aktenauscheidung, nach der die Bundespolizei nur noch aufgrund einer Bewilligung des Sonderbeauftragten im Einzelfall in die Akten einsehen kann, wird im Frühjahr 1992 abgeschlossen sein.

Die Empfehlung 10 entspricht den Schlussfolgerungen, die der Bundesrat aus den Ermittlungen des besonderen Vertreters des Bundesanwalts, Fabio Righetti, gezogen hat.

Die Empfehlungen 11 und 12 werden mit der Revision des Rechtshilfegesetzes verwirklicht; die Verabschiedung der Botschaft ist für 1992 geplant.

Bei Empfehlung 15 ist zu berücksichtigen, dass die Verwirklichung des freien Personenverkehrs in Europa neue Niederlassungsrechte schafft. Diese haben Rückwirkungen auf die Rechte, die Angehörigen anderer Länder gewährt werden können. Mit dem neuen Ausländerrecht wird auch die gewünschte Berichterstattung erfolgen.

Die Empfehlung 16 kann nach dem ab 26. Oktober 1991 erfolgenden Anschluss der Grenzposten an das Zentrale Ausländerregister (ZAR) rasch erfüllt werden.

2. Vorgehen zur Verwirklichung der Forderungen der PUK EJPD

Bundesrat und EJPD legen der Verwirklichung der Reformen ein Konzept von zwei parallelen Geleisen zugrunde. Einerseits sind dies die materiellen Vorgaben zur Führung des Staatsschutzes, andererseits sind es die organisatorischen Arbeiten zur Umstrukturierung der Bundesanwaltschaft und des Bundesamtes für Polizeiwesen. Dabei galt es, durch eine rasche Folge von Sofortmassnahmen die festgestellten Mängel im Bereich der persönlichen Freiheit der Bürgerinnen und Bürger zu beheben, die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft aber weiterhin zu gewährleisten. Wir sind davon überzeugt, dass dieses Vorgehen unter den gegebenen Umständen das einzig mögliche und sinnvolle ist.

Die grundlegenden materiellen Festlegungen werden Sache des Gesetzgebers sein und brauchen deshalb Zeit. Die Entscheide des Gesetzgebers abzuwarten, hätte geheissen, die organisatorischen Reformen über Gebühr um Jahre zu verzögern. Dies ist aber auch deshalb nicht notwendig, weil für den Staatsschutz ohnehin eine Organisationsstruktur zu schaffen ist, die unabhängig von wechselnden Bedrohungslagen flexibel auf politische Vorgaben und einen sich wandelnden Polizeiauftrag eingehen kann. Eine Struktur, die heute gültigen Strategien folgt, kann unter Umständen in kurzer Zeit überholt sein. Besser ist es, Strukturen zu schaffen, die Strategieänderungen auffangen können.

Unter diesem Gesichtspunkt wird der Bundesrat die Expertenanträge zur Reorganisation, wie sie zum Beispiel im Schlussbericht der Firma Team Consult enthalten sind, politisch prüfen und gewichten. Er wird dabei auch die zwar kritischen, aber konstruktiven Anregungen der Geschäftsprüfungskommissionen einbeziehen. Wir legen jedoch Wert auf die Feststellung, dass ein wesentlicher Teil der Kritik der Geschäftsprüfungskommissionen einen Expertenbericht betrifft, zu dem der Bundesrat noch gar nicht Stellung genommen hat. Der Bericht der Firma TC gibt die Meinung einer privaten Unternehmung wieder.

Wir weisen darauf hin, dass eine Reihe von materiellen Neuerungen eingeführt und wesentliche Führungsentscheide getroffen worden sind. So haben Bundesrat und Departement von ihrer Kompetenz, vorläufige Regelungen zu treffen und Sofortmassnahmen anzuordnen (Art. 102 Ziff. 8-10 BV) ausreichend Gebrauch gemacht. Als wichtige politische Leitplanken, nach denen sich die organisatorischen Arbeiten und die Führung des Staatsschutzes bis zum Erlass der gesetzlichen Neuordnung ausgerichtet haben, seien beispielhaft erwähnt:

- 1) Beschränkung der Staatsschutzfähigkeit auf die Bereiche des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus und des organisierten Verbrechens (Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK), BBl 1990 I 879 ff)
- 2) Richtlinien für Meldungen der Kantone und Informationsbearbeitungen bei der Bundesanwaltschaft im Bereiche des Staatsschutzes (vorläufige Negativliste) vom 19. Januar 1990
- 3) Verordnung vom 5. März 1990 über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes (SR 172.014)

- 4) Botschaft über die Datenbearbeitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz) vom 16. Oktober 1990 (BB) 1990 III 1221 ff)
- 5) Vernehmlassung über die Verordnung über den Staatsschutz vom 16. Oktober 1990
- 6) Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Personalsicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich (SR 510.418); Verordnung über die Sicherheitsprüfung in der Bundesverwaltung (BRB vom 21. Dezember 1990, noch nicht in Kraft).
- 7) Eröffnung der Vernehmlassung über das Staatsschutzgesetz vom 30. September 1991
- 8) Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft vom 23. Oktober 1991

3. Problematik der begleitenden Kontrolle

Zu den Forderungen, die der Bundesrat der Neuordnung des Staatsschutzes zugrunde legte, gehört dessen intensive Kontrolle durch das Parlament. Mit ihrem Bericht, dem eine grosse Arbeit zugrunde liegt, haben sich die Sektionen EJPD der Geschäftsprüfungskommissionen bemüht, dieser Forderung nachzukommen. Dafür gebührt ihnen Dank und Anerkennung des Bundesrates.

Dieser erstmalige, im vorliegenden Fall berechnete begleitende Kontrolle zeigt jedoch deren grundsätzliche Problematik. Um inskünftig Friktionen und Meinungsverschiedenheiten zu mindern, sollten folgende Besonderheiten der begleitenden Kontrolle beachtet werden:

- Das begleitende Kontrollorgan misst die getroffenen Massnahmen an seinen Vorstellungen des zweckmässigen und folgerichtigen Vorgehens. Die vergleichende Beurteilung mit davon abweichenden Konzepten muss jedoch offen bleiben, da endgültige Resultate noch nicht vorliegen können und somit eine Erfolgskontrolle verunmöglicht ist.
- Hierarchisch aufgebauten Organisationen ist es eigen, dass je tiefer und breiter die Wahl der Gesprächspartner getroffen wird, desto divergenter deren Meinungen ausfallen, zumal in einer Phase der Umorganisation. Die Beurteilung der Führungsintensität und -einheit durch das Kontrollorgan ist somit weitgehend durch Zahl und Hierarchieebene der Befragten abhängig. Ausserdem hängt sie davon ab, dass das Kontrollorgan die massgeblichen Gesprächspartner in der adäquaten Reihenfolge befragt.
- Zwischen Kontrollhandlungen, Berichterstattung und Diskussion über die begleitende Kontrolle besteht unvermeidlicherweise eine zeitliche Verzögerung. Folge davon ist, dass Empfehlungen wie im vorliegenden Fall überholt sind oder offene Türen einrennen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen weisen zu Recht darauf hin, dass die parlamentarische Oberaufsicht den Weg zurück zur ordentlichen Geschäftsprüfung finden muss. Die begleitende Kontrolle muss die Ausnahme bleiben. Wie die Erfahrung im laufenden Jahr zeigt, ist die begleitende Kontrolle für das Verhältnis von Legislative und Exekutive

nicht problemlos. Sie neigt zur verfassungsmässig nicht vorgesehenen Vermischung der Gewalten, welche unbedingt vermieden werden muss. Der Bundesrat ist bereit, in Zukunft mit den Geschäftsprüfungskommissionen konstruktiv Wege zu suchen, welche eine wirksame parlamentarische Kontrolle ohne Verletzung der Gewaltentrennung ermöglichen.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates:

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Couchepin

**Nachkontrolle zur PUK EJPD; begleitende Prüfung zur Verwirklichung von Forderungen
der Parlamentarischen Untersuchungskommission zu den Vorkommnissen Im EJPD von
1989 Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidg. Räte vom 14. und 19.
Novembe...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.060
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.02.1992
Date	
Data	
Seite	309-350
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 103

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.