

zu 89.006

Vorkommnisse im EJPD

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK)

vom 4. Dezember 1989

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission vom 22. November 1989 und zu den Vorstössen der Kommission im Zusammenhang mit ihren Abklärungen.

4. Dezember 1989

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Buser

Stellungnahme

1 Einleitung, Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und PUK

11 Staatspolitische Bedeutung des Berichts

Der Bundesrat misst dem Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) vom 22. November 1989 über die Vorkommnisse im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) (BBl 1990 I 637) eine grosse staatspolitische Bedeutung bei. Die Vorgänge um den Rücktritt von Bundesrätin Elisabeth Kopp sowie die schweren Vorwürfe, die gegen verschiedene Stellen des EJPD vorgebracht worden sind, konnten durch die erstmalige Einsetzung von Parlamentarischen Untersuchungskommissionen nach den Artikeln 55–65 Geschäftsverkehrsgesetz (GVG; SR 171.11) geklärt und die nötigen Schlussfolgerungen aufgezeigt werden. Die PUK konnte der grossen Verantwortung, die ihr Eingriff in das Gefüge der obersten schweizerischen Gewalten bedeutet, gerecht werden. Sie hat die ihr zur Verfügung stehenden umfassenden Untersuchungskompetenzen, die sonst keinem Bundesorgan zustehen, mit Nachdruck und zugleich mit Zurückhaltung genutzt. Für ihre grosse geleistete Arbeit verdient sie hohe Anerkennung. Auch wenn die schwersten Vorwürfe, Bundesbehörden seien durch das organisierte Verbrechen unterwandert, sich als unbegründet erwiesen haben, hat die PUK zahlreiche, zum Teil bedenkliche Fehler und Mängel festgestellt. Der Bundesrat ist ausdrücklich bereit, alle Vorschläge unvoreingenommen zu prüfen und die notwendigen Verbesserungen und Reorganisationen speditiv an die Hand zu nehmen. Dies ist vor allem für den Bereich der Bundesanwaltschaft und für die inakzeptable Registrierungspraxis der Fall. Hier sind bereits Sofortmassnahmen eingeleitet worden und ist eine strengere und die Persönlichkeit schützende Übergangsordnung in Vorbereitung, die anfangs 1990 noch vor der Verabschiedung des Datenschutzgesetzes in Kraft treten soll.

Die Vorkommnisse, welche die Arbeiten der PUK verursacht haben, führten zu einer Krise des Vertrauens in unseren Staat und in seine Behörden. Dass dabei eine Staatskrise vermieden werden konnte, ist den Massnahmen des Bundesrates und des Parlaments zu verdanken. Der Bundesrat hat nach Bekanntwerden des Verdachts einer Amtsgeheimnisverletzung in der Person von Staatsanwalt Dr. Hungerbühler sofort einen besonderen Vertreter des Bundesanwalts bestellt und nach den schwerwiegenden Vorwürfen gegen Beamte des EJPD eine Administrativuntersuchung durch alt Bundesgerichtspräsident Prof. Dr. Arthur Haefliger durchführen lassen und danach die ihm notwendig erscheinenden Massnahmen getroffen. Das Parlament hat seinerseits eine Parlamentarische Untersuchungskommission mit besonderen Vollmachten zur Abklärung der Vorkommnisse im EJPD eingesetzt.

Diese Massnahmen zeigen, dass unser Staat auch in schwierigen und emotionell angeheizten Situationen über jene Verfahren verfügt, die zur Abklärung der Vorgänge nötig sind. Die Güte eines Staates zeigt sich nicht nur im Fehlen von Missständen, sondern auch in der Art und Weise, wie er solche meistert. Unser Rechtsstaat hat sich in dieser schwierigen Situation bewährt.

Die Klärung der Vorgänge durch die PUK und die rasche Umsetzung der Verbesserungsvorschläge bieten die einmalige Chance, das Vertrauen in unsere Institutionen wieder zu stärken. Der Bundesrat ist gewillt, diese Chance zusammen mit dem Parlament zu nutzen. Die Stellungnahme des Bundesrates ist in kurzer Zeit und unter grossem Arbeitsdruck entstanden. Wir haben uns trotzdem zu einer schriftlichen Äusserung entschlossen, um die Debatte zu erleichtern und den französischsprachigen Parlamentarierinnen und Parlamentariern entgegenzukommen.

12 Zusammenarbeit mit der PUK

Wir bewerten die Zusammenarbeit mit der PUK als gut. Obgleich es dem Vertreter des Bundesrates kaum möglich war, an den Kommissionsarbeiten mitzuwirken, war er durch die Meldung der Anhörungen und die Auskunfts- und Akkreditationsbegehren über den Stand der Arbeiten genügend informiert.

Auch die Zusammenarbeit der Verwaltung mit der PUK war zufriedenstellend. Zwar haben die betroffenen Mitarbeiter der Verwaltung in der PUK zuerst eher ein Untersuchungsorgan gesehen, das sich – vergleichbar mit einer Disziplinarbehörde – auf der Suche nach Amtspflichtverletzungen befand. Durch den Beizug kantonaler Untersuchungsrichter wurde dieser Eindruck noch verstärkt.

Es gelang jedoch der PUK, dieses Bild bei den meisten Beteiligten zu korrigieren. Der Bericht hat indessen bei verschiedenen Betroffenen wieder das Gefühl verstärkt, aufgrund eines nicht vollständig zutreffenden oder subjektiv anders empfundenen Sachverhalts vor der Öffentlichkeit an den Pranger gestellt zu werden.

Auch wenn zahlreiche betroffene Beamte das verständliche und gerechtfertigte Bedürfnis verspüren, ihre kritisierte Tätigkeit zusätzlich zu erklären und das bisherige zu rechtfertigen, verzichten wir bewusst auf solche Präzisierungen, da unsere Stellungnahme kein «Gegenbericht» werden soll. Wir sind der Auffassung, dass die Arbeit der PUK in erster Linie an ihren Schlussfolgerungen und Anträgen gemessen werden muss und nicht an den teilweise umstrittenen Sachverhaltsdarstellungen und Beispielen, die vielleicht auch aus dem Zusammenhang gerissen worden sind. Soweit für eine bedeutende Frage die Gefahr besteht, dass aus unklaren oder ungenauen Beispielen falsche Schlüsse gezogen werden, haben wir eine Bemerkung angebracht.

13 Amtsgeheimnis

Die Forderung der PUK, der Bundesrat solle vorbehaltlos auf die Wahrung des Amtsgeheimnisses verzichten, widerspricht dem klaren Willen des Gesetzgebers, der dem Bundesrat das Recht zu Einwendungen gibt. Der gefundene Kompromiss hat sich trotzdem bewährt, obgleich er dem Bundesrat nicht viel mehr bot, als dass er noch einen Überblick über den Standort von Akten behalten konnte, da erwartungsgemäss die PUK ihren anfänglich geäusserten Wunsch, das Amtsgeheimnis vollständig auszuschalten, auch konsequent durchsetzte.

Die PUK begründet diese Haltung in ihrem Bericht damit, dass ihr das Amtsgeheimnis nur bei ausdrücklich als geheim klassifizierten Akten entgegengehalten werden dürfe. Wir können uns dieser Auffassung nicht anschliessen, denn diese Auslegung von Artikel 59 Absatz 2 GVG findet weder in den Materialien noch in einer systematischen Auslegung irgendwelche Stütze: In dieser Bestimmung wird auf Artikel 61 Absatz 4 verwiesen, in dem die normale Amtsverschwiegenheit angesprochen wird; zudem wird der Begriff «geheime Aktsakten» in den Artikeln 47^{bis} Absatz 6 und 61 Absatz 5 GVG zweifelsfrei für alle Aktsakten verwendet, die der Amtsverschwiegenheit unterliegen, unabhängig davon, ob sie klassifiziert sind oder nicht. Andernfalls würden die GPK oder die PUK nach Abschluss einer Untersuchung fast vollständig von jeder Verschwiegenheitspflicht entbunden.

Die PUK behält sich vor, nach Abschluss der Arbeiten über die Archivierung der Kommissionsakten zu entscheiden. Wir sind der Auffassung, dass dieser Entscheid aufgrund von Artikel 65 Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG; 172.010) an den Bundesrat delegiert ist und dass diese Akten nach Artikel 2 des Reglements für das Bundesarchiv (SR 432.11) dem Bundesarchiv übergeben werden müssen. Aufgabe der PUK kann es noch sein, die Sperrfrist festzulegen.

14 Wahrung der Rechte der Betroffenen durch die PUK

Gegenüber dem Bundesrat hat die PUK die Mitwirkungsrechte respektiert. Die Fristen bei Abschluss der Arbeit waren so knapp, dass eine vertiefte Diskussion im Bundesrat und in der Verwaltung kaum mehr möglich war.

Nach Abschluss der Untersuchungen hat die PUK den Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Sie unterbreitete dabei mit Brief den Betroffenen summarisch die Vorwürfe, ohne ihnen die nach Artikel 62 Absatz 1 in Verbindung mit 63 Absatz 1 GVG zustehenden Akteneinsichtsrechte anzubieten. Einige der Betroffenen sehen sich dadurch in ihren gesetzlichen Rechten geschmälert.

2 Die Umstände des Rücktritts von Bundesrätin Elisabeth Kopp

Wir haben uns nach reiflicher Überlegung dafür entschieden, zum Ablauf der Ereignisse und zur Wertung durch die PUK grundsätzlich keine Stellungnahme abzugeben.

3 Die Amtsführung von Bundesrätin Elisabeth Kopp

Zu diesem Kapitel nehmen wir ebenfalls zu Sachverhalten und Würdigungen keine Stellung.

Die PUK lässt in Ziffer III./2.4 ihres Berichtes durchblicken, dass sie die Praxis des EJPD zur Genehmigung «unbestrittener» Richtplananpassungen nicht richtig, sondern nur «vertretbar» hält. Danach gelten Richtplananpassungen dann als unbestritten, wenn keine Nachbarkantone oder die massgebenden

Bundesaufgaben vertretenden Bundesämter Einwendungen vorbringen; unmassgeblich ist jedoch, ob die Änderung des Plans vor ihrer Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde innerkantonal umstritten war. Diese Auslegung ist unserer Auffassung nach nicht nur vertretbar, sondern zwingend: Es würde der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung in der Raumplanung widersprechen, wenn nach einem korrekt durchgeführten Richtplanverfahren im Kanton eine Bundesbehörde ohne bundesrechtliche oder durch einen Nachbaranton vorgebrachte Gründe ihr Ermessen an die Stelle des Kantons setzen würde. Artikel 12 Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) begrenzt die Kompetenz des Bundes bei der Genehmigung auf eine Rechtskontrolle.

4 Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels und der Geldwäscherei

41 Grundsätzliche Beurteilung

Die PUK stellt bezüglich der Bekämpfung des Drogenhandels Schwachstellen fest, die wir ausdrücklich anerkennen. Wir haben deshalb den Räten zwei wichtige Vorlagen unterbreitet, die für die Bekämpfung des Betäubungsmittelmissbrauchs von grosser Bedeutung sind. Zudem haben wir weitere in der Kompetenz des Bundesrates stehende Massnahmen eingeleitet.

Mit dem Entwurf des Datenschutzgesetzes (vgl. Botschaft vom 23. März 1988; BBl 1988 II 413) haben wir Ihnen Ergänzungen des Bundesstrafprozesses (SR 312.0) und des Rechtshilfegesetzes (SR 351.1) vorgelegt, die nicht nur den Datenschutz verstärken, sondern für Informationstätigkeiten zwischen Polizeiorganen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung überhaupt erst eine ausdrückliche Rechtsgrundlage schaffen. Damit wird vorab die Weitergabe von Informationen aus gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren ermöglicht und auch der Informationsaustausch innerhalb der Bundesanwaltschaft verbessert.

Die Strafnormen gegen die Geldwäscherei und die mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften (vgl. Botschaft vom 12. Juni 1989; BBl 1989 II 1061) werden dem Anliegen der PUK Rechnung tragen, verstärkt auch die Finanzierung von Drogengeschäften und anderen Delikten des organisierten Verbrechens strafrechtlich verfolgen zu können. Bis zu deren Inkrafttreten können die zuständigen Behörden nur gegen solche Finanztransaktionen vorgehen, wenn die Voraussetzungen des Betäubungsmittelgesetzes erfüllt sind (Art. 19 Ziff. 1 Abs. 7 und 24 BetmG; SR 812.121).

42 Aufgaben und Möglichkeiten der Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs

Die PUK wirft der Zentralstelle und ihren Vorgesetzten vor, bei der Drogenbekämpfung zu wenig aktiv gewesen zu sein. Dass die Zentralstelle personell unterdotiert gewesen sei, wird als Versäumnis der Amtsleitung eingestuft. Wir akzeptieren die Forderung nach einer grösseren Aktivität der Bundesbehörden.

Ein Hauptansatzpunkt der Kritik besteht darin, dass der Bundesanwalt und die anderen Vorgesetzten von J.-A. Kaeslin aufgrund dessen Rapporte nicht tätig geworden seien. Alle bisherigen Abklärungen dieses Vorfalls berücksichtigen zu wenig, dass der ausführliche Syntheserapport vom 1. Oktober 1988 gemeinsam mit dem verantwortlichen Untersuchungsbeamten im Tessin erarbeitet wurde und in der italienischen Originalfassung im Tessiner Strafverfahren gegen die Gebrüder Magharian verwendet wird. Die Unterlassung der Vorgesetzten von Kaeslin besteht deshalb kaum darin, dass sie nicht eigene Ermittlungen angeordnet haben, was Kaeslin verlangte, sondern allenfalls darin, dass sie im Nachstossen ihres Mitarbeiters nicht ein Alarmzeichen erblickten und eingehender mit ihm die Möglichkeiten der Bundesbehörden besprachen. Es ist auch anzunehmen, dass eine Koordination zwischen dem untersuchenden Kanton Tessin und den Sitzkantonen der verschiedenen Finanzinstitute das Verfahren erleichtert hätte.

Die Beanstandungen, welche die PUK mit der Aktion «Tam-Tam» verbindet, können wir in der vorgetragenen Form nicht akzeptieren. Die Verknüpfung mit der Asylproblematik ist unzutreffend.

Prozessual verlangt die PUK, dass die Bundesanwaltschaft vermehrt gestützt auf Artikel 259 Bundesstrafprozess eigene Ermittlungen anstelle. Diesem Anliegen kann nach erfolgter Personalaufstockung Rechnung getragen werden, doch weisen wir darauf hin, dass diese subsidiäre Ermittlungskompetenz des Bundes vornehmlich dazu dient, die Übernahme des Falles durch eine kantonale Behörde zu ermöglichen, jedoch nicht bezweckt, eine angelaufene kantonale Untersuchung an die Bundesanwaltschaft zu ziehen.

Die Forderung der PUK, der Bundesanwalt müsse vermehrt zum Mittel der Amtsklage nach Artikel 258 Bundesstrafprozess greifen, überschätzt dieses prozessuale Mittel. Es handelt sich dabei um eine qualifizierte Anzeige, mit welcher die kantonalen Behörden verpflichtet werden, ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen. Das Verfahren selbst ist jedoch kantonal, und die Bundesanwaltschaft hat keine Parteirechte. Der Bundesanwalt könnte keinerlei Weisungen erteilen, insbesondere könnte er nicht, wie bei Ermittlungen nach Artikel 17 Absatz 2 Bundesstrafprozess, kantonale Beamte direkt einsetzen. Für den Bundesgesetzgeber wäre es jedoch möglich, die heutige Kompetenzregel zu ändern und für bestimmte Betäubungsmitteldelikte die Bundesstrafgerichtsbarkeit festzulegen; es scheint, dass die PUK diese Lösung nicht in Erwägung zieht, indem sie eine Bundes-Drogenpolizei nicht für zweckmässig hält. In diesem Fall müssen aber die Erwartungen an die Bundesanwaltschaft auch entsprechend herabgesetzt werden.

Die Zusammenarbeit mit der amerikanischen Drogenfahndungsbehörde DEA ist zweifellos notwendig, durch Gesetz vorgesehen (Art. 29 BetrG, Art. 35 IRSV; SR 351.11) und wird auch von der PUK gutgeheissen. Da diese Zusammenarbeit sicherlich enger ist als mit ausländischen Behörden, die ihren Standort im ausländischen Staat beibehalten, drängt sich die Überprüfung auf, vor allem auch deshalb, weil darüber bisher nie der Bundesrat befunden hat. Zum Vorwurf der PUK, türkische Behörden seien im Gegensatz zur bevorzugten Behandlung der DEA unverrichteter Dinge wieder heimgeschickt worden, halten

wir fest: Beim türkischen Ersuchen hätte der Kanton Tessin Rechtshilfe leisten müssen; die Bundesanwaltschaft vermittelte nur den Kontakt. Bei Ersuchen der DEA ist entweder die Bundesanwaltschaft selber zuständig oder sie vermittelt es ebenfalls dem zuständigen Kanton; ob dabei die Zusammenarbeit besser klappt, hängt davon ab, wieweit im konkreten Fall die formellen Voraussetzungen für die Rechtshilfe erfüllt sind.

43 Geldwäscherei

Neben der Vorlage, die den Räten unterbreitet worden ist, prüfen wir gegenwärtig, ob nicht auch eine Deklarationspflicht für die Einfuhr grösserer Geldbeträge eingeführt werden kann. Soweit möglich soll auch das Instrument der Einziehung von Geldern, die aus dem Drogenhandel stammen, vermehrt benutzt werden. Bei der kommenden Revision des Strafgesetzbuches soll auch Artikel 58 über die Einziehung den heutigen Gegebenheiten angepasst werden.

44 Waffenhandel

Nach Dafürhalten der PUK ist dringend angezeigt, die bisherige Praxis nach dem Kriegsmaterialgesetz (SR 514.51) zu überprüfen und auf dem Wege der Gesetzgebung die erforderlichen Massnahmen zu treffen.

Die Kritik der PUK richtet sich gegen die Auffassung des Bundesrates, wonach der Handel und der Zwischenhandel mit Kriegsmaterial nur unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, wenn das Kriegsmaterial auf irgendeine Weise schweizerisches Territorium berührt, sei es, dass es in die Schweiz eingeführt, ausgeführt oder durch unser Land geführt wird. Diese Auffassung basiert auf einer Bundesgerichtsentscheid vom 23. Februar 1951 (BGE 77 IV 30), als noch der Bundesratsbeschluss vom 28. März 1949 über das Kriegsmaterial in Kraft war (AS 1949 315).

Diese Frage stand in der Folge mehrmals zur Diskussion. Bereits anlässlich der nationalrätlichen Debatte zum Kriegsmaterialgesetz vom 30. Juni 1972 wurde ein diesbezüglicher Antrag Ziegler abgelehnt; dieser sah vor, dass «die Bewilligung des Bundes ebenfalls für den Vertrieb von Kriegsmaterial nötig (ist), wenn die natürlichen und juristischen Personen, die für diesen Vertrieb verantwortlich sind, ihren Wohnsitz in der Schweiz haben.» (Amtl. Bull. N 1972 167–169). Gleiche oder ähnliche Vorstösse wurden vom Nationalrat in den Jahren 1978, 1979 und 1988 abgelehnt (Amtl. Bull. N 1978 968–970, 1979 964 und 1026, 1988 625–632).

Der Bundesrat hat dazu stets – als Folge des eindeutigen, bereits erwähnten Bundesgerichtsentscheids – die Auffassung vertreten, selbst eine Gesetzesänderung im Hinblick auf die Kontrolle und das Verbot der Vermittlung von Geschäften, die ausschliesslich im Ausland abgewickelt werden, wäre mit Artikel 41 der Bundesverfassung unvereinbar.

5 Bundesanwaltschaft

51 Organisation und personelle Situation

Wir nehmen mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die PUK anerkennt, dass die Bundesanwaltschaft unter schwierigen räumlichen und personellen Bedingungen arbeiten muss und im grossen und ganzen gute Arbeit leistet.

In den letzten Jahren hat der Bundesrat Massnahmen getroffen, um die Aus- und Weiterbildung des Personals zu intensivieren (Kaderausbildungskonzept, Gutachten Dubs über die dienstliche Ausbildung in der allgemeinen Bundesverwaltung). Diese werden auch in der Bundesanwaltschaft vollzogen.

52 Informationsflüsse innerhalb der Bundesverwaltung

Der Bundesrat wird untersuchen, ob die von der PUK angeführten Mängel der Informationsflüsse innerhalb der Bundesanwaltschaft bestehen. Da das Amtsgeheimnis grundsätzlich auch innerhalb einer Verwaltungseinheit gilt, muss nach wie vor dafür gesorgt werden, dass jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter nur diejenigen dem Amtsgeheimnis unterliegenden Informationen bekommen, welche sie für ihre Arbeit benötigen. Ein internes Informationskonzept, das sich in diesem Rahmen bewegt, wird festlegen, welche Informationen welchen Stellen ohne Anfrage übermittelt werden müssen und welche Informationen auf Anfrage weitergegeben werden. Um jederzeit sicherzustellen, dass das Eintreffen von Informationen, die für andere Dienste notwendig sind, rechtzeitig erkannt wird, muss speziell für die Bundesanwaltschaft eine Zwischenform gesucht werden, in der z. B. Informationsbedürfnisse über bestimmte Personen oder Organisationen systematisch vorangemeldet werden. Dieses Konzept kann durch die Einrichtung von Zugriffsrechten und Zugriffsschranken bei der einzuführenden EDV-mässigen Informationsverarbeitung leichter realisiert werden.

53 Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen

Die PUK kommt zum Schluss, dass die Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft und den Kantonen, den anderen Verwaltungseinheiten im Bund und den ausländischen und internationalen Stellen nicht durchwegs gut sei.

Wir können dieser Wertung nicht voll zustimmen. Die verantwortlichen Chefs der in Ziffer V./4 des PUK-Berichtes genannten Verwaltungseinheiten bezeichnen alle die Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft als grundsätzlich gut. Es ist in einer grösseren Verwaltung notwendig, dass jedes beteiligte Amt die Bewertung eines Problems aus dem Blickwinkel seines besonderen Fachwissens und seiner Aufgaben vornimmt. Diese Sicht der Dinge muss in die Diskussion eingebracht werden, damit der entscheidenden Behörde eine allseitig abgewogene Lösung unterbreitet werden kann. Nichtkooperativ ist ein Amt erst, wenn es nicht zu einer Abwägung aller eingebrachten Kriterien bereit ist, zu keinem Konsens Hand bietet. Ein solches Verhalten wird von niemandem der Bundesanwaltschaft vorgeworfen, auch wenn ihre Stellungnahmen vielleicht manchmal etwas prägnant ausfallen.

Bei der Information der Öffentlichkeit über «persona non grata – Erklärungen» müssen das Interesse an der Information und das Interesse an der Vertraulichkeit der diplomatischen Beziehungen gegeneinander abgewogen werden. Die beiden beteiligten Departemente werden die Praxis überprüfen.

54 Telefonkontrollen

Wir nehmen mit Befriedigung davon Kenntnis, dass die PUK die Praxis der Telefonabhörungen als gesetzmässig anerkennt. In diesem Bereich, der von einer Justizbehörde, der Anklagekammer des Bundesgerichts, beaufsichtigt wird, halten sich der Bundesrat und der Vorsteher des EJPD mit einer Dienstaufsicht zurück, damit keine Bedenken wegen der Gewaltenteilung vorgetragen werden können.

In ihrer Würdigung weist die PUK auch auf ein Beweisverwertungsverbot hin, das bei Informationen aus Telefonabhörungen beachtet werden müsse. Wir stimmen diesem Anliegen grundsätzlich zu, sind aber der Meinung, dass es von der Bundesanwaltschaft auch beachtet wird, soweit es rechtsstaatlich gefordert ist. Wenn nämlich ein genügend enger Zusammenhang zwischen der Straftat und der andern Polizeiaufgabe besteht, gilt das Beweisverwertungsverbot nicht. So müssen z. B. die Bundesbehörden Erkenntnisse aus Überwachungsmassnahmen, die eine noch nicht strafrechtlich relevante, aber doch erhebliche Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz aufzeigen, zur Begründung von ausländerrechtlichen Fernhaltmassnahmen verwenden dürfen.

In der zusammen mit dem Datenschutzgesetz den Räten unterbreiteten Revision des Bundesstrafprozesses ist eine Regelung über die Weitergabe von Daten aus gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren vorgesehen.

6 Politische Polizei

61 Die Aufgaben der politischen Polizei

Die Bundespolizei ist nach Artikel 17 Absatz 3 Bundesstrafprozess mit dem Fahndungs- und Informationsdienst der Eidgenossenschaft betraut. Dieser umfasst neben der gerichtlichen Polizei zur Abklärung strafbarer Handlungen den Bereich der politischen Polizei zur Beobachtung und Verhütung von Handlungen, die geeignet sind, die innere und äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden. Politische Polizei bedeutet somit nicht nur die Sammlung von Informationen über (extreme) politische Tätigkeiten, die sich gegen die Existenz unseres Staates richten, sondern umfasst die ganze Sammeltätigkeit von Informationen im Bereich der Spionageabwehr und der Terrorbekämpfung. Ergibt sich aus den Informationen der politischen Polizei ein Verdacht, dass eine strafbare Handlung vorliegt, führt dies zur Einleitung gerichtspolizeilicher Ermittlungen. Rechtlich liesse sich die präventive Tätigkeit von der Strafverfolgung trennen, doch würde dies der Forderung der PUK nach stärkerer Vernetzung der Tätigkeiten der Bundesanwaltschaft widersprechen. Indem die PUK im wesentlichen

die politische Polizei mit dem politischen Informationsdienst gleichstellt, fasst sie den Aufgabenbereich der Bundespolizei zu eng.

In der Folge darf die Registratur der Bundespolizei nicht als politisch-polizeiliche Kartei bezeichnet werden. Von den 900 000 Karten hat nur ein Teil einen politisch-polizeilichen Charakter; der Grossteil deckt die andern Aktivitäten der Bundespolizei in der Terrorismusbekämpfung und Spionageabwehr ab oder ist reine Geschäftskontrolle. Rund 90 Prozent der Karten lauten auf Personen, 10 Prozent auf Organisationen und Ereignisse (z. B. Sprengstoffanschläge). Von den Personenfichen bezieht sich die Hälfte auf Ausländer ohne dauernde Beziehung zur Schweiz, ein Viertel auf Ausländer, die in der Schweiz wohnen oder gewohnt haben, und rund ein Viertel auf Schweizer. Durch die Berichterstattung über den Bericht der PUK sind über den Aufbau und den Inhalt der Registratur der Bundespolizei Missverständnisse entstanden.

Anlässlich ihrer Inspektion im Jahre 1988 hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates festgehalten:

«Um dieses Material (gesammelte und vorhandene Informationen) auffinden und bearbeiten zu können, erstellt die Bundesanwaltschaft Karteikarten nach Personen und Organisationen, die als Auffindmittel dienen und eine erste, kurze Information enthalten. Dieses Vorgehen erscheint der GPK zweckmässig, schafft aber unter heutigen Verhältnissen auch einige Probleme. Zunächst fällt die grosse Anzahl von Karteikarten auf. Die Bedeutung dieser Zahl wird freilich in zweierlei Richtung relativiert. Zum einen dienen die Karteikarten als Auffindmittel einer reinen Geschäftskontrolle, die keine schützenswerten Angaben über die erfassten Personen enthält; ein zweiter Teil der Angaben betreffen Daten aus gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren, ein dritter Teil Vorgänge der politischen Polizei» (Ziff. II/31 des Berichtes; BBl 1989 II 350).

Die Vermischung so grundlegend verschiedener Datenkategorien ist unzulässig und problematisch. Eine klare Trennung ist notwendig. Im Projekt der Bundesanwaltschaft für eine informatisierte Registratur ist sie vorgesehen und wird mit einer strengen Selektion der Daten sowie einer Laufzeitkontrolle verbunden. Die Erfassung des bisherigen Fichenbestandes soll im Frühjahr 1990 beginnen. Dabei werden nicht alle bisherigen Karten übernommen, sondern es werden alle veralteten, wertlosen und überholten entfernt, auch bei den weiterhin registrierten Personen dürfen nur noch Daten ins System übernommen werden, die den neuen Qualitätskriterien entsprechen. Das EJPD wird das Informatik-Konzept vor seiner Einführung nochmals gründlich überprüfen, ob es alle bisherigen Schwächen wirklich ausmerzt.

Die in nächster Zukunft zu verwirklichenden Reformen müssen eine Interessenabwägung zwischen den Erfordernissen des Staatsschutzes und dem Schutz der Grundrechte sicherstellen. Wir werden dafür sorgen, dass dabei die Interessen der Betroffenen so berücksichtigt werden, dass keine unverhältnismässigen Eingriffe in die Persönlichkeit möglich sind; ein verbesserter Grundrechtsschutz drängt sich auf diesem Gebiet auf. Dies kann zum einen durch klare und strengere Kriterien der Sammlung der Daten, zum andern durch einen verbesserten Datenschutz geschehen.

62 Das Bedrohungsbild

In den Bereichen der Spionageabwehr und Terrorismusbekämpfung attestiert die PUK der Bundespolizei gute Arbeit und stellt fest, sie habe «ihre Aktivitäten laufend den veränderten Situationen und Bedürfnissen angepasst». Dagegen kritisiert sie, im politischen Informationsdienst sei das Bedrohungsbild allzu starr und vereinfacht; es würden vor allem linke und grüne politische Gruppierungen beobachtet, währenddem der Rechtsextremismus in der Schweiz erst in den letzten zwei Jahren wahrgenommen werde.

Wir sind uns der Gefahr des zu langen Festhaltens an überkommenen Bedrohungsbildern bewusst, zumal in einer Zeit mit raschen Veränderungen, wie wir sie heute erleben. Regelmässige Neubeurteilungen der Lage auf oberster Stufe drängen sich daher kategorisch auf.

63 Informationsbeschaffung

Die PUK kritisiert, dass die Informationen unsystematisch erfasst werden, insbesondere, dass dafür kaum inhaltliche Kriterien feststellbar seien. Die Kritik steht in engem Zusammenhang mit dem Vorwurf, der Polizeiauftrag sei nicht den sich ändernden Bedrohungsformen angepasst worden.

Wir räumen ein, dass den Beschaffungsorganen, zumeist Angehörige von kantonalen oder kommunalen Polizeikörpern, zu wenig genaue Zielvorgaben gemacht werden. Die Kriterien für die Nachrichtenbeschaffung müssen nach jeder Neubeurteilung des Bedrohungsbildes diesem angepasst werden. Mit einer klaren Weisung, welche Informationen zu beschaffen sind, wird auch eine Grundlage für einen wirksamen Datenschutz gelegt.

64 Informationsbearbeitung

Solange die Ziele der Nachrichtenbeschaffung zu wenig konkretisiert sind, besteht der Vorwurf der unsystematischen Registrierung der Daten zu Recht. Der Bundesrat bedauert, dass die gesammelten Daten teilweise belanglos, überholt und unzutreffend sind. Wir haben davon Kenntnis genommen, dass das EJPD bereits Massnahmen getroffen hat, damit unrichtige oder überholte Informationen entfernt werden. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Erklärungen des EJPD gegenüber der GPK: «Diese Forderung (der Aktualisierung) wird nicht erst nach Einführung der elektronischen Datenverarbeitung mittels Laufzeitkontrollen, sondern schon bei der Datenerfassung, durch Eliminierung oder Nichtaufnahme nicht mehr benötigter Fichen, erfüllt werden können» (Ziff. II/36 des Berichtes; BBl 1989 II 353). Der Beginn der EDV-Erfassung mit der entsprechenden «Durchforstung» ist für Frühjahr 1990 vorgesehen; dabei ist eine wesentliche Reduktion der Zahl der Karten und der Einträge anzustreben.

Das EJPD hat der Geschäftsprüfungskommission ebenfalls zugesichert, dass es mit der Informatisierung der Daten die Form der Kurzinformation kritisch überprüfen wird. Wenn diese Qualitätsverbesserung rasch und effektiv erfolgen

soll, ist ein zusätzlicher Personalbedarf zu erwarten. Es müssen zudem für diese Aufgaben vermehrt Personen mit höherer Berufsausbildung eingesetzt werden. Andernfalls kann die Forderung der PUK, die gute Arbeit weiterzuführen und gleichzeitig alle Fehler zu vermeiden, nicht erfüllt werden.

Wir anerkennen, dass es die politisch verantwortlichen Behörden in der Vergangenheit versäumt haben, den allgemeinen Polizeiauftrag ständig zu aktualisieren und zu konkretisieren. Der Staat ist zu seinem Schutz auf eine präventive polizeiliche Tätigkeit angewiesen. Diese muss jedoch auf die aktuelle Bedrohungslage ausgerichtet werden. Das Sammeln und Auswerten von Informationen unter dem Gesichtspunkt des Staatsschutzes ist strikt auf diese Bedürfnisse zu beschränken.

Wir stimmen mit der PUK auch darin überein, dass eine sachfremde Verwendung von Informationen vermieden werden muss.

65 Sicherheitsüberprüfungen

Die Verbesserung der rechtlichen Situation bei den Sicherheitsüberprüfungen ist seit längerer Zeit ein wichtiges Anliegen des Bundesrates. Wir bedauern, dass diese Bemühungen bisher in den Räten auf zu wenig Verständnis gestossen sind und die beiden Anträge einer gesetzlichen Verankerung im Beamtengesetz (SR 172.221.10) und in der Militärorganisation (MO; SR 510.10) noch nicht realisiert werden konnten.

Die Notwendigkeit einer Regelung auf Gesetzesstufe ergibt sich nicht nur daraus, dass Daten aus der persönlichen Geheimsphäre bearbeitet werden, sondern vornehmlich auch deshalb, weil für die Beurteilung eines Sicherheitsrisikos fast immer auch Daten über die persönliche Umgebung des Betroffenen, seine Angehörigen und Bekannten eine Rolle spielen können. Die Bearbeitung dieser Daten ist ohne gesetzliche Grundlage problematisch.

Wir sehen für ein gesetzliches Konzept aus Gründen der Verhältnismässigkeit den Geltungsbereich enger, als er im PUK-Bericht dargestellt wird: Es soll nicht im freien Ermessen der Departemente sein, bei welchen Anwärtern sie eine Sicherheitsüberprüfung durchführen wollen, sondern die betreffenden Beamtenstellen (Ämter im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Beamtengesetz) sollen durch Verordnung umschrieben werden. Überprüft werden sollen nur Beamtinnen und Beamte, die bei ihrer Arbeit Zugang zu wichtigen Geheimnissen der Gesamtverteidigung haben oder in einem Bereich tätig sind, der für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz besonders wichtig ist, z. B. Staatsschutz und Aussendienst des EDA.

Eine weitere Forderung, die aus der Verhältnismässigkeit abgeleitet werden muss, besteht darin, dass nur die Bewerberin oder der Bewerber, die bei Vorliegen der Sicherheitserklärung zur Wahl vorgeschlagen werden, einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden darf. Es ginge nicht an, dass die Bewerbungen zuerst nach Kriterien der Sicherheit gesichtet würden, wie es aus dem Zitat am Schluss der Ziffer VI./7.2 des PUK-Berichts fälschlicherweise geschlossen werden könnte.

Hingegen behalten wir uns vor, Ihnen bei anderen Elementen, welche die PUK vorschlägt, differenzierte Lösungen zu unterbreiten:

Die Angabe in der Stellenausschreibung, eine Stelle werde der Sicherheitsüberprüfung unterstellt, könnte für ausländische Nachrichtendienste ein willkommener Hinweis sein, wo in der Bundesverwaltung geheime Informationen bearbeitet werden. Für bestimmte Chefbeamtenstellen ist ohnehin klar, dass die Überprüfung durchgeführt wird, bei den unteren Sachbearbeiterstellen und im administrativen Bereich würde für die Stelleninhaber geradezu eine Gefahr geschaffen. Hingegen kann vorgesehen werden, dass der Kandidatin oder dem Kandidaten der engsten Wahl mitgeteilt wird, dass eine Sicherheitsüberprüfung vorgenommen wird.

Die in der Motion 2 vorgesehene Stossrichtung findet deshalb unsere volle Unterstützung. Die Notwendigkeit von Verbesserungen ist unbestritten, doch muss die Ausgestaltung im einzelnen noch geprüft werden: Einsichts- und Berichtigungsrechte können im Staatsschutzbereich nicht vorbehaltlos gewährt werden. Schützenswerte Interessen der Betroffenen oder von Dritten, aber auch der Quellenschutz sind zu beachten. Fehlinformationen aus fälschlicherweise berücksichtigten Gerüchten müssen berichtigt werden. Wird aber mit der Sicherheitsüberprüfung ein Einschleusungsversuch krimineller Art erkannt, kann das Einsichtsrecht die Sicherheit der Informatoren gefährden. Es muss deshalb geprüft werden, wie weit die Datenschutzbelange durch Einsichtsrechte der Betroffenen erfüllt werden können oder ob eine unabhängige Kontrollstelle für diese Aufgaben vorgesehen werden muss.

Die Sicherheitsüberprüfung von Personen, die nicht wegen der Zugehörigkeit zur Verwaltung oder zur Armee erfolgt, soll nur noch in den Fällen erfolgen, in denen sie wegen Kenntnisnahme wichtiger staatlicher Geheimnisse notwendig ist, das heisst vor allem bei Aufträgen, die Einblicke in militärische Geheimnisse erlauben.

Der Bundesrat gedenkt, bis zum Inkrafttreten definitiver Rechtsgrundlagen auf Gesetzesstufe eine Übergangsordnung zu erlassen.

66 Geheimschutzabkommen und besondere Sicherheitsprüfungen im militärischen Bereich

Seit Jahrzehnten führen Privatunternehmen Arbeiten und Aufträge von beträchtlichem Umfang im Interesse der Landesverteidigung durch. Die damit verbundene Geheimchutzproblematik wurde schon früh erkannt, was seinen Niederschlag beispielsweise anlässlich der Revision des Militärstrafgesetzes (MStG; SR 321.0) von 1967 darin fand, dass der Tatbestand der Verletzung militärischer Geheimnisse nach Artikel 106 MStG auf Geheimnisse ausgedehnt wurde, «die aufgrund vertraglicher Abmachungen geheim gehalten werden», und dass die Geltung dieser Bestimmung für Zivilpersonen in Friedenszeiten verankert wurde (Art. 2 Ziff. 8 MStG).

Da unser Land ausserstande ist, alle benötigten Rüstungsgüter selber zu entwickeln und zu produzieren, müssen Importe getätigt und muss in Lizenz produ-

ziert werden. Unabdingbare Voraussetzung dafür ist der Abschluss bilateraler Geheimschutzvereinbarungen mit den betreffenden Staaten. Wie die gemeinsame Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungs- und Militärkommissionen über ihre Abklärungen im Zusammenhang mit dem Verrat von Jean-Louis Jeanmaire (Arbeitsgruppe Jeanmaire) in Ziffer 72 ihres Berichts vom 21. Oktober 1977 (BBl 1977 III 745 f.) festgehalten hat, «muss sich die Schweiz jeweils auch im Hinblick auf das Bekenntnis zur immerwährenden Neutralität in solchen Verträgen davor schützen, dass klassifizierte militärische Materialien und Informationen ohne ihre ausdrückliche Zustimmung an Drittstaaten gelangen können».

Die Arbeitsgruppe Jeanmaire hat weiter erkannt, «dass solche Verträge notwendig sind und nicht im Widerspruch zu unserer Neutralitätspolitik stehen». Vergleichbare Abkommen schliessen beispielsweise auch Österreich und Schweden.

In diesen Vereinbarungen garantieren sich die Vertragsparteien, die übermittelten Geheimnisse wie ihre eigenen zu schützen und nicht an Drittstaaten weiterzugeben, wobei jedes Kontrollrecht auf dem Gebiet der andern Partei ausgeschlossen ist. Die in den Verträgen geregelten Sicherheitsüberprüfungen erfolgen jeweils auf Antrag der Unternehmen, welche die betreffenden Rüstungsgeschäfte abwickeln und im Einvernehmen mit den betroffenen Mitarbeitern, die im sicherheitsempfindlichen Bereich tätig sind.

Geheimschutzabkommen sind Verträge über eine Materie, zu deren innerstaatlicher Regelung der Bundesrat gestützt auf Artikel 148 Militärorganisation zuständig ist, und die notgedrungen grenzüberschreitende Aspekte aufweist. Diese Verträge verpflichten den Bund materiell nicht über das Landesrecht hinaus. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die innerstaatliche Kompetenzdelegation in diesem Fall auch zum Abschluss von zwischenstaatlichen Geheimschutzvereinbarungen legitimiert. Im übrigen werden solche Abkommen heutzutage vom Bundesrat abgeschlossen und nicht mehr – wie die Arbeitsgruppe Jeanmaire es seinerzeit gebilligt hat – von den Sicherheitsbehörden.

67 Befragung von Ostreisenden

Die PUK kritisiert das Programm zur Erfassung von Personen mit Ostkontakten, das die Bundespolizei in Zusammenarbeit mit den kantonalen und städtischen Polizeidiensten durchführt. Dieses Programm erhebt keineswegs den Anspruch der Lückenlosigkeit, sondern es erfasst nur Personen, die wegen ihrer besonderen Stellung in Beruf oder Militär oder wegen Erpressbarkeit der Gefahr einer nachrichtendienstlichen Ansprache ausgesetzt sind. Es geht nicht primär darum, Delikte aufzudecken, sondern darum, die Anwerbung zu verhindern. Diese präventive Wirkung kann schwer abgeschätzt werden; mindestens 20–40 Personen geben jedoch jährlich an, dass sie von einem Nachrichtendienst angegangen oder um Mitarbeit ersucht wurden.

Wir nehmen die Kritik der PUK zum Anlass, das genannte Programm zu überprüfen. Die neuesten politischen Entwicklungen erfordern ohnehin eine Neubeurteilung der Situation in kürzeren Abständen als bisher. Dabei wird nicht nur geprüft, welche Personen kontaktiert werden sollen, sondern auch die Form und der Umfang der Kontaktnahme.

7 Hauptforderungen für die Gesetzgebung aus den Kapiteln Bundesanwaltschaft und politische Polizei

Soweit Motionen und Postulate die Hauptforderungen als Aufträge an den Bundesrat ausformulieren, nehmen wir dazu in Ziffer 12 Stellung. Zur Forderung nach einer verstärkten parlamentarischen Oberaufsicht, die in die Form einer parlamentarischen Initiative gekleidet ist, müssen wir uns heute nicht verbindlich äussern, sondern bringen nur erste Überlegungen an, die sich aus dem Bezug zur PUK ergeben.

Wir sind erstaunt, dass die PUK vereinzelte negative Erfahrungen der Geschäftsprüfungskommissionen derart generalisiert (PUK-Bericht, S. 186). Es erscheint deshalb unverhältnismässig, wegen Problemen mit einem Bundesamt die ganze Bundesverwaltung einer Aufsicht mit untersuchungsrichterlichen Ermittlungskompetenzen zu unterstellen.

Daneben bestehen aber auch prinzipielle Bedenken gegen den vorgesehenen Ausbau der Rechte der Geschäftsprüfungskommissionen: Die Möglichkeit, dass sich eine Kommission selber erweiterte Kompetenzen zusprechen kann, wäre ein erheblicher Eingriff in die schweizerische Form der Gewaltenteilung. Daran ändert nichts, dass die GPK nur einen Teil der erweiterten Kompetenzen der PUK beanspruchen könnten. Zudem würden erstmals verbindliche Entscheidungskompetenzen über parlamentsinterne Entscheide hinaus an Parlamentskommissionen delegiert, was unserem politischen System bisher fremd ist. Neu wäre auch, dass eine Behörde zugleich Auftraggeberin und Auftragnehmerin ist; mindestens diese Doppelfunktion müsste durch eine Auftragserteilung durch die Bundesversammlung aufgehoben werden.

8 Bundesamt für Polizeiwesen

81 Beurteilung der Rechtsgrundlagen und der Praxis im Bereich der internationalen Rechtshilfe

Die Schweiz hat ein ausgebautes System der internationalen Rechtshilfe, indem sie sowohl die europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen und über die Auslieferung ratifiziert hat, als auch an zahlreiche bilaterale Übereinkommen gebunden ist, darunter an den Vertrag mit den USA. Zusätzlich ermöglicht das Rechtshilfegesetz eine weitgespannte Zusammenarbeit ausserhalb von Abkommen. Die Rechtshilfe wird indessen nur gewährt, wenn auch die Rechte der Beteiligten am Verfahren geprüft und berücksichtigt worden sind. Daraus kann eine lange Verfahrensdauer resultieren, was häufig als Mangel empfunden wird. Wir haben deshalb verschiedene Massnahmen zur Behebung der Mängel eingeleitet.

Die von der PUK aufgeworfenen Probleme sind aber unseres Erachtens nicht in erster Linie auf die «äusserst restriktive» oder allzu formalistische Haltung des Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP), wie die PUK ausführt, zurückzuführen, sondern stehen eher in Zusammenhang mit dem gegenwärtig geltenden Recht. Dieses umschreibt die formellen und materiellen Voraussetzungen für die internationale Zusammenarbeit und bestimmt die anwendbaren Verfahren.

So sehen z. B. gewisse Regelungen im Bereich der Auslieferung für die Übermittlung von Ersuchen ausdrücklich den diplomatischen Weg vor (ausgenommen die BRD und Österreich). Gleiches gilt für Begehren um die provisorische Verhaftung. Ferner sehen die internationalen Abkommen grossmehrheitlich vor, dass die Gesuche um Rechtshilfe grundsätzlich vom Justizministerium des ersuchenden Staates an jenes des ersuchten Staates übermittelt werden müssen; ein direkter Verkehr zwischen ersuchender und ersuchter Behörde ist heute nur in wenigen Fällen zulässig.

Im innerstaatlichen Recht umschreibt das Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1) einerseits die Voraussetzungen, unter denen schweizerische Behörden berechtigt und verpflichtet sind, Rechtshilfe zu gewähren und zu verlangen, und setzt andererseits das dabei einzuhaltende Verfahren fest. Die von der PUK bezeichneten hauptsächlichen Schwachstellen dieses Gesetzes liegen in der Kompetenzverteilung zwischen dem BAP und der kantonalen Behörde und dem daraus folgenden Dualismus im Rechtsmittelverfahren. Tatsächlich sind dem BAP im Rahmen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen gesetzlich relativ enge Grenzen gesetzt: Seine Zuständigkeiten sind praktisch beschränkt auf die Prüfung der formellen Zulässigkeit, auf die Feststellung gravierender materieller Fehler von ausländischen Ersuchen und auf die Übermittlung der Ersuche an die kantonalen Behörden, die in der Regel die Anordnungen über die konkrete Durchführung der verlangten Rechtshilfe treffen. Zudem unterliegen die Verfügungen des BAP und diejenigen der kantonalen Behörden getrennten Rechtsmittelwegen, wobei letztinstanzlich in beiden Fällen das Bundesgericht zur Beurteilung zuständig ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass diese Kompetenzteilung indirekt aus Artikel 64^{bis} der Bundesverfassung fließt; der Bundesgesetzgeber wollte die kantonalen Kompetenzen im Bereich der Strafverfolgung nicht übermässig beschränken.

Diese Überlegungen führen zu einer Relativierung der an das BAP gerichteten Vorwürfe und Kritik. Das BAP hat aufgrund der erwähnten rechtlichen Grundlagen offensichtlich begrenzte Kompetenzen und einen engen Beurteilungsspielraum. Es ist einerseits sowohl aufgrund schweizerischen als auch internationalen Rechts gehalten zu prüfen, ob die Begehren um Auslieferung und Rechtshilfe den formellen und materiellen Voraussetzungen, wie sie in den internationalen Abkommen und im Gesetz statuiert sind, entsprechen. Eine solche Prüfung ist insbesondere dann sehr sorgfältig vorzunehmen, wenn es sich um die Einschränkung der persönlichen Freiheit, z. B. eine provisorische Verhaftung im Hinblick auf eine Auslieferung handelt. In einem von der PUK erwähnten Fall (Fall Kisacik, Ziff. VIII./3.4) hat denn auch das Bundesgericht diesbezüglich die Pflicht zur sorgfältigen Prüfung besonders klar hervorgehoben. Andererseits ist das BAP für ausländische Rechtshilfesuche, die nicht auf eine Auslieferung abzielen, nur beschränkt zuständig, weil diesbezüglich hauptsächlich die kantonalen Kompetenzen zum Tragen kommen. Das Gesetz unterstellt zwar die Kantone der Aufsicht des Bundes, doch hat der Gesetzgeber dem Bundesamt als Aufsichtsmittel bloss die Möglichkeit eingeräumt, gegen Verfügungen einer letztinstanzlichen kantonalen Behörde Beschwerde zu erheben. Wir sind deshalb – auch aus föderalistischen Überlegungen – der Auffassung, dass für eine

verstärkte Interventionsmöglichkeit des BAP im Bereiche der Aufsicht über die Kantone eine Gesetzesänderung erforderlich wäre; andernfalls verfügt das BAP über keine anderen Aufsichtsmittel als diejenigen, die in Lehre und Praxis allgemein für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen anerkannt sind.

Das BAP hat bereits im Rahmen der geltenden gesetzlichen Grundlagen Massnahmen zur Beschleunigung des Verfahrens getroffen. So hat es z. B. seit 1986 mit dem Einverständnis des Bundesrates in der Praxis die Tragweite von Artikel 16 Absatz 4 des Bundesgesetzes zum Staatsvertrag mit den USA über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.93) hinsichtlich der Erteilung der aufschiebenden Wirkung bei der Einsprache gegen Rechtshilfemassnahmen eingeschränkt. Das Bundesgericht hat diese neue Praxis gutgeheissen und sogar auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sowohl für das Rechtshilfeverfahren mit den USA als auch mit anderen Staaten ausgedehnt.

82 Die vom Bundesrat getroffenen und vorgesehenen Massnahmen

Der Bundesrat hat sich, wie bereits erwähnt, seit mehreren Jahren mit der Problematik der internationalen Rechtshilfe befasst und hat verschiedene Massnahmen getroffen, um die festgestellten Mängel zu beseitigen. Im Jahre 1986 haben wir die oben erwähnte Praxisänderung des BAP gutgeheissen und das EJPD beauftragt, einen Zwischenbericht im Hinblick auf eine mögliche Revision des Bundesgesetzes zum Staatsvertrag mit den USA zu erstellen. Auf dieser Grundlage haben wir am 31. August 1988 das EJPD zudem beauftragt, bis Ende 1989 einen neuen Bericht über die Entwicklung der Rechtshilfeverfahren mit den USA und den anderen Staaten vorzubereiten. Dieser Bericht enthält konkrete Verbesserungsvorschläge sowohl für die Revision des Bundesgesetzes über die internationale Rechtshilfe als auch für die Revision des Bundesgesetzes zum Staatsvertrag mit den USA. Der Bericht wird uns demnächst zugestellt.

9 Bundesamt für Ausländerfragen

91 Die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen

Die PUK prüfte zunächst die gegen das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) erhobenen Vorwürfe, es seien Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an ausländische Staatsangehörige vorgekommen; insbesondere seien in einzelnen Fällen Aufenthaltsbewilligungen an Personen erteilt worden, die des Drogenhandels oder der Teilnahme an internationalen Verbrechen verdächtigt werden.

Wir stellen mit Befriedigung fest, dass die PUK weder das BFA direkt noch seine Praxis zu diesen Fragen kritisiert und auch anerkennt, dass dem Bundesamt diesbezüglich enge Grenzen gesetzt sind. Das BFA ist tatsächlich in diesem Bereich nur beschränkt zuständig. Für die Erteilung oder Verweigerung von Aufenthaltsbewilligungen sind die Kantone zuständig, was im übrigen bereits aus Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung hervorgeht. Sie können über die Verwen-

derung der ihnen zugewiesenen Kontingente grundsätzlich frei entscheiden. Die kantonalen Aufenthaltsbewilligungen bedürfen zwar – unter Vorbehalt gewisser Ausnahmen – der Zustimmung des BFA, doch darf die Zustimmung nur aus rechtlich genau umschriebenen Gründen verweigert werden. Hinzu kommt, dass das BFA über keine eigentlichen Kontrollmöglichkeiten verfügt; es ist in diesem Bereich angewiesen auf die Angaben, die ihm von Personen und vor allem kantonalen Behörden, die ihm nicht unterstehen, zukommen. Diese Situation steht nach Auffassung der PUK «einer effektiven Ausübung der Oberaufsicht entgegen und wirkt sich in einer zu grossen Zurückhaltung des BFA aus.» In diesem Zusammenhang sind aber auch die verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten: Wirksame Untersuchungsmassnahmen in diesem Bereich scheitern an der in der Verfassung statuierten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Was den Druck von Interventionen Aussenstehender auf das BFA betrifft, möchten wir darauf hinweisen, dass diese Art von Beeinflussungsversuchen sehr oft von kantonalen Regierungsmitgliedern oder von eidgenössischen Parlamentariern stammt.

Wir teilen die Auffassung der PUK, dass diesen Beeinflussungsversuchen entgegenzutreten ist.

92 Die Visa-Erteilung

Die PUK kritisiert die Visumspraxis gegenüber libanesischen Geldkurieren, die das entsprechende Gesuch nicht im Staate ihres Wohnsitzes, sondern in einem Drittstaat, namentlich in der schweizerischen Botschaft in Sofia stellen. Diese Praxis widerspreche den Weisungen des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA), wonach der Ausländer das Visumsgesuch in der Regel bei der für seinen Wohnort zuständigen Auslandsvertretung einzureichen hat.

Die Visa-Erteilung an Geldkuriere wurde in den letzten Jahren – als Folge verschiedener «Affären» – strenger gehandhabt. Es ist aber auch daran zu erinnern, dass es sich bei libanesischen Staatsbürgern diesbezüglich um einen Sonderfall handelt, indem sie Schwierigkeiten haben, in Beirut ein Visum zu erhalten, wo die schweizerische Botschaft gegenwärtig nur sehr begrenzt tätig ist; bereits seit 1975 ist die Botschaft entweder wegen kriegerischen Ereignissen in der Stadt geschlossen oder unerreichbar. Die libanesischen Staatsbürger sind deshalb gezwungen, über einen Drittstaat zu reisen. Unbestritten ist aber, dass Missbräuche – wo immer auch die Geldkuriere ihr Gesuch einreichen – vermieden werden müssen. Immerhin ist auch zu beachten, dass weder die schweizerischen Vertretungen noch das BFA über die nötigen Mittel verfügen, das Vorliegen allfälliger Verweigerungsgründe zu überprüfen, solange die Bundesanwaltschaft keinen Einwand gegen die Visa-Erteilung geltend macht. Diese Behörden müssen sich demnach fast ausschliesslich auf Angaben Dritter und, speziell bei Geldkurieren, auf Informationen ihrer Kunden in der Schweiz verlassen. Das geltende, erst kürzlich verbesserte Visumssystem ist aber unseres Erachtens trotz den aufgezeigten Grenzen zeitgemäss und angepasst, und ermöglicht im konkreten Fall eine strikte, den Gegebenheiten entsprechende Politik. Eine systemati-

sche, generell angewandte Visa-Verweigerung könnte zu Schwierigkeiten in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen führen. Sie würde im übrigen den gegenwärtigen Bestrebungen zur Visumsabschaffung, die zur Zeit im europäischen Raum zur Diskussion steht, namentlich auch wegen der Ereignisse in Osteuropa, zuwiderlaufen.

Wir überprüfen zur Zeit die gesamte Problematik der Visa-Erteilung.

10 Aktenführung und Aktenablage

Wir verstehen die Kritik der PUK an der Aktenführung und Aktenablage. Velerorts sind in dieser Hinsicht in der Bundesverwaltung Mängel festzustellen, meist wegen Personalmangels, ab und zu auch, weil für die nahe Zukunft die EDV-mässige Registrierung erwartet wird.

Wir halten dafür, dass alle Akten, die für Verwaltungsverfahren oder Beschwerden entscheiderelevant sind, lückenlos registriert und geordnet werden müssen. Für viele Dossiers trifft dies nicht zu, da sie nur Akten enthalten, die in einem Hauptdossier eines andern Amtes ein verfahrenswesentliches Dokument darstellen. An ihrer lückenlosen Erfassung besteht kein zwingendes Interesse, solange ein den Amtsbedürfnissen entsprechender Zugriff möglich ist. Im Hinblick auf die Archivierung im Bundesarchiv werden denn auch vor der Erstellung der Dokumentenliste sinnvollerweise unnötige Doppel und historisch irrelevante Papiere und Notizen eliminiert. Was jedoch einmal registriert ist, soll dann auch archiviert werden.

11 Gesamtwürdigung

Wir stimmen der ausgewogenen Gesamtwürdigung der PUK zu.

12 Stellungnahme zu den Anträgen der Kommission

12.1 Motion 1: «Entflechtung der Funktionen des Bundesanwaltes»

Der Bundesrat räumt ein, dass eine Überprüfung der Organisation und der Aufgaben der Bundesanwaltschaft insgesamt notwendig ist. Dabei muss auch überprüft werden, ob die vielen unterschiedlichen Aufgaben, die der Bundesanwaltschaft zugewiesen sind, notwendigerweise beisammen bleiben müssen oder ob gewisse abgetrennt werden sollten.

Seit der deutlichen Ablehnung der Parlamentarischen Initiative Weber-Arbon «Neuorganisation der Bundesanwaltschaft» im Jahre 1975 (Amtl. Bull. N 1975 641) hat Bundesanwalt Rudolf Gerber seine staatsanwaltlichen Funktionen vor den Gerichten mit einer Ausnahme immer delegiert und sich auf seine Funktionen im Polizei- und Verwaltungsbereich konzentriert. Dadurch, dass er auch nicht persönlich ermittelte, hat er vermieden, einen Ablehnungsantrag wegen Befangenheit zu riskieren.

Die Forderungen der PUK sind nicht widerspruchslös, wenn sie einerseits eine bessere Vernetzung der Aktivitäten der Bundesanwaltschaft (Postulat 1 Ziff. 2), andererseits aber eine Funktionstrennung verlangt (Motion 1). Wir möchten uns deshalb nicht schon heute auf ein besonderes Ergebnis festlegen lassen, sei es, dass die Funktion des öffentlichen Anklägers abgetrennt oder sei es, dass die gerichtliche Polizei neu zugeordnet wird.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

12.2 Motion 2: «Datenschutz im Bereich der Bundesanwaltschaft»

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

12.3 Postulat 1: «Bundesanwaltschaft»

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

12.4 Postulat 2: «Rechtshilfe»

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

12.5 Postulat 3: «Erteilung von Visa»

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

12.6 Postulat 4: «Aktenführung und Aktenablage»

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Vorkommnisse im EJPD Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) vom 4. Dezember 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.006
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.02.1990
Date	
Data	
Seite	879-898
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 332

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.