

Interpretation der Staatsschutzweisungen

Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation an die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte

vom 29. März 1993

1 Zweck der Abklärung

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat am 9. September 1992 Weisungen über die Durchführung des Staatsschutzes erlassen (BBl 1992 VI 154). Diese regeln die Zuständigkeiten und das Vorgehen der Bundespolizei im Bereiche des Staatsschutzes für die Zeit bis zum Inkrafttreten eines Staatsschutzgesetzes. Sie haben damit aus der Sicht der Geschäftsprüfungsdelegation die Rechtsetzungslücke zu füllen, die zwischen dem sehr allgemein gefassten Artikel 17 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft) und der Praxis besteht. Bis zum Erlass des Staatsschutzgesetzes treten sie an dessen Stelle und bilden damit auch den Massstab der parlamentarischen Oberaufsicht, die durch die Geschäftsprüfungsdelegation wahrzunehmen ist. Diese hat daher die Weisungen gründlich überprüft und dabei festgestellt, dass sie im wesentlichen ihren Zweck erfüllen, aber in mancherlei Hinsicht zu Interpretationsschwierigkeiten Anlass geben. Im folgenden werden die wichtigsten Auslegungsfragen dargestellt und die Interpretation, wie sie die Geschäftsprüfungsdelegation in Zusammenarbeit mit der Bundespolizei ermittelt hat, festgehalten. Das nachstehende Ergebnis ist mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements erörtert worden und hat dessen Zustimmung gefunden. Die Geschäftsprüfungsdelegation geht somit davon aus, dass die Weisungen inskünftig von der Bundespolizei in dem hier festgehaltenen Sinne gehandhabt werden. Sie wird ihre künftige Überprüfung der Praxis auf diese Grundlage abstützen.

Die Delegation anerkennt, dass dem Departement ein grosser Ermessensspielraum bei der Festlegung der Inhalte des Staatsschutzes zukommt, solange das Staatsschutzgesetz nicht erlassen ist. Sie erachtet es nicht als ihre Aufgabe, Zielsetzungen und Grenzen des Staatsschutzes, wie sie im künftigen Gesetz umschrieben werden sollen, vorweg zu beurteilen. Sie hält sich lediglich an die Richtlinien, welche die Parlamentarische Untersuchungskommission zum EJPD und die nachfolgenden Debatten in den eidgenössischen Räten gesteckt haben.

2 Die Rechtsnatur der Weisungen

Die Weisungen enthalten an mehreren Stellen Vorschriften, welche, wenn sie in einem Gesetz stünden, so interpretiert werden könnten, dass sie die Rechte und Pflichten der Bundespolizei gegenüber anderen Bundesstellen und gegenüber

kantonalen Instanzen regelten. In der gewählten Form einer Dienstanweisung erhalten diese Vorschriften jedoch ausschliesslich internen Charakter. Insbesondere verpflichten sie die Kantone in keiner Weise. Wo von der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen die Rede ist, werden nur die Handlungsbefugnisse der Bundespolizei geregelt. Die Handlungsweise der kantonalen Instanzen hat sich nach dem kantonalen Recht und nach dem allgemeinen Staatsschutzauftrag des Bundesstrafprozesses zu richten.

Diese Konsequenz ist zwingend und wird von der Geschäftsprüfungsdelegation begrüsst. Sie bedeutet allerdings, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen nach wie vor ungeregelt bleibt. Die Weisungen haben für die kantonalen Polizeibehörden jedoch den Vorteil, dass für sie erkennbar ist, in welchen Grenzen ihr Partner zum Handeln befugt ist. Damit wird ein Beitrag zur Wiederherstellung des Vertrauens in die Staatsschutzbehörde des Bundes geleistet.

3 Die Systematik der Weisungen

Die Weisungen sind in Abschnitte ungleicher Bedeutung gegliedert. Der erste Abschnitt über die Grundsätze umschreibt insbesondere den Zweck und die Aufgaben des Staatsschutzes. Der zweite Abschnitt schildert die Durchführung der Staatsschutzaufgaben, insbesondere die Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei und anderen Bundes- und kantonalen Stellen. Der dritte Abschnitt formuliert einen allgemeinen Auftrag der Staatsschutzorgane und gliedert diesen nach sechs Gefahrenbereichen, in denen eine Abwehr zu betreiben ist. Der vierte Abschnitt regelt sodann das Vorgehen bei der Bearbeitung von Informationen bei der Erfüllung der Staatsschutzaufträge. Der erste und dritte Abschnitt umschreiben somit Ziele, Aufgaben und Zuständigkeiten des Staatsschutzes, während der zweite und vierte Abschnitt Vorgehens- und Verfahrensfragen betreffen. Besonders unklar ist dabei auf den ersten Blick das Verhältnis des ersten und dritten Abschnittes. Der erste Abschnitt verknüpft nämlich die Ebenen der Zwecksetzung und der Aufgabenstellung miteinander und erwähnt unter den Aufgaben im wesentlichen die gleichen Gefahren, welche im dritten Abschnitt unter dem Titel Auftrag näher beschrieben sind. Dieser Titel wiederum unterscheidet einen allgemeinen Auftrag, der die gesamte innere und äussere Sicherheit beschlägt (Ziff. 31) und einzelne Auftragsbereiche, in denen im wesentlichen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches präventivpolizeilich gefasst und entsprechend ausgedehnt werden.

Für das Verhältnis dieser Abschnitte und Ziffern hat in der Praxis folgende Regel zu gelten:

- Die Ziffer 11 umschreibt in Absatz 2 Buchstaben a-d abschliessend jene Themenbereiche, die unter den Titel Staatsschutz fallen. Sie haben den Charakter einer Zweckbestimmung und wirken nicht als generelle Ermächtigung, schaffen daher keine eigenständigen Kompetenzen. Vielmehr begrenzen sie die Ausübung der Kompetenzen auf den Bereich des so umschriebenen Staatsschutzes.

– Das gleiche gilt für die Ziffer 31, allgemeiner Auftrag.

Die Kompetenz der Bundespolizei, im Bereiche des Staatsschutzes präventiv tätig zu werden, stützt sich einzig auf die Ziffern 32–36 der Weisungen, welche gewissermassen die Präventivtatbestände des Staatsschutzes umreissen.

Aus der Sicht der Geschäftsprüfungsdelegation wäre es freilich wünschbar gewesen, den Zweck klarer von den dienenden Aufgaben zu trennen. Fraglich ist auch, ob die Ziffern 32–36 nicht stellenweise über das erforderliche Mass hinausgehen und durch einen Hinweis auf die entsprechenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches ersetzt werden könnten (beispielsweise umfasst der Ausdruck «Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, gewaltsam die Funktionsfähigkeit der rechtsstaatlichen Institutionen zu beeinträchtigen» wesentlich mehr als Art. 265 StGB, der von einer Handlung spricht, «die darauf gerichtet ist, mit Gewalt die verfassungsmässigen Staatsbehörden ... ausser Stand zu setzen, ihre Gewalt auszuüben»).

4 Die Schranken des Staatsschutzes

Die Staatsschutzorgane dürfen sich nicht mit der Ausübung verfassungsmässiger Rechte befassen, es sei denn, es liege der konkrete Verdacht vor, dass dabei Verbrechen oder Vergehen im Sinne der Aufgabenumschreibung des ersten Abschnittes begangen werden. Hier ist der allgemeine, nicht näher spezifizierte Verweis auf den ersten Abschnitt der Weisungen nicht sogleich verständlich:

Die Staatsschutzorgane dürfen sich nur dann mit der Ausübung verfassungsmässiger Rechte befassen, wenn sie dazu Anlass aus Erkenntnissen der Strafverfolgung haben, es sei denn, der Bundesanwaltschaft liege der konkrete Verdacht auf Begehung eines sicherheitsrelevanten Delikts nach Schweizerischem Strafgesetzbuch vor. In diesem Fall ist die Bundesanwaltschaft nicht nur auf die Strafverfolgung beschränkt; sie kann darüber hinaus auch präventiv tätig werden und dabei nötigenfalls auch die Ausübung verfassungsmässiger Rechte in ihre Beobachtung einbeziehen.

Nach den Abklärungen der Geschäftsprüfungsdelegation werden darin drei Aussagen miteinander verknüpft:

- grundsätzlich bildet die Ausübung verfassungsmässiger Rechte eine verbindliche Bearbeitungsschranke für den präventiven Staatsschutz;
- die Ausübung verfassungsmässiger Rechte bildet aber keine Schranke für die Strafverfolgung: Besteht ein konkreter Verdacht, dass bei der Ausübung verfassungsmässiger Rechte eine strafbare Handlung begangen worden ist, können gerichtspolizeiliche Ermittlungen eingeleitet werden. Die Bundespolizei ist dazu befugt, soweit die begangenen Delikte der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen, insbesondere, wenn es sich um Staatsschutzdelikte handelt;
- der konkrete Verdacht kann sich aber ausserdem auch auf künftige sicherheitsrelevante Delikte beziehen, zu denen in Bundeskompetenz noch kein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnet werden könnte. Zu diesem Zweck kann die Bundespolizei im Rahmen ihrer Aufgaben auch Informationen über die Ausübung verfassungsmässiger Rechte präventiv bearbeiten.

Nach Ansicht der Geschäftsprüfungsdelegation wird dieser Sinn der Regelung in Ziffer 13 nicht hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht. Ferner bedauert sie, dass durch die generelle Schranke die Negativliste vom 19. Januar 1990 ersetzt werden soll, hat diese doch in den Buchstaben a–e wesentlich konkreter festgehalten, welche Betätigung verfassungsmässiger Rechte eine Schranke des Staatsschutzes bildet. Die Geschäftsprüfungsdelegation geht davon aus, dass jene Tätigkeiten nach wie vor von den Staatsschutzorganen nicht erfasst werden dürfen, solange die Voraussetzungen für ein Strafverfahren nicht gegeben sind. Bei nächster Gelegenheit sollte eine entsprechende Spezifizierung der Staatsschutzschranken in den Weisungen vorgenommen werden.

5 Die dreistufige Zuständigkeitsprüfung

Aus den vorstehenden Erörterungen zur Systematik der Weisungen und zu den Schranken des Staatsschutzes ergibt sich folgende Regel für das Vorgehen der Staatsschutzbehörde:

Bevor die Bundespolizei in einer Staatsschutzangelegenheit tätig werden kann, hat sie eine dreifache Prüfung ihrer Zuständigkeit vorzunehmen:

1. Ihre Tätigkeit muss unter einen Schutzauftrag nach den Ziffern 32–36 der Weisungen fallen (die Ziff. 31 allein genügt nicht).
2. Die Schranke von Ziffer 13 (verfassungsmässige Rechte) darf die Tätigkeit nicht verbieten.
3. Die Tätigkeit muss zur Erreichung des allgemeinen Staatsschutzzwecks (Ziff. 11 Abs. 2 Satz 1) notwendig und angemessen sein.

6 Die Informationsansprüche der Bundespolizei

In Ziffer 25 regeln die Weisungen, welche Stellen des Bundes und der Kantone die Bundespolizei um Informationen ersuchen kann. Aus dem internen Charakter der Weisung geht hervor, dass dieser Befugnis keine Verpflichtung der angesprochenen Stellen entspricht. Der Bundespolizei wird hier lediglich gestattet, diese Stellen anzusprechen.

- Allfällige Auskunftspflichten ergeben sich jedoch aus Ziffer 44 der Weisungen, dies jedoch nur im Rahmen der Meldungsliste, die der Bundesrat jährlich zu erlassen hat und die sich ausschliesslich auf Bundesstellen bezieht.

7 Mitwirkung bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens

Die Ziffer 37 der Weisungen könnte so verstanden werden, dass die Bundespolizei präventiv eine Reihe von Tatbeständen (wie Rauschgift und Falschgeldhandel) zu bearbeiten habe, für deren Verfolgung das Zentralpolizeibüro im Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) zuständig ist. Departementsintern ist jedoch nachträglich klargestellt worden,

- dass die Bundespolizei lediglich befugt ist, Erkenntnisse, die sie im Zusammenhang mit dem Schutz der inneren Sicherheit gewonnen hat, auf die Relevanz bezüglich des organisierten Verbrechens zu beurteilen, und dass sie die relevanten Meldungen an die zuständige Behörde (BAP und Kantone) weiterleiten darf. Die Bundespolizei hat aufgrund dieser Ziffer keinerlei eigenständige Kompetenz, im Bereich des organisierten Verbrechens ausserhalb des Staatsschutzauftrages tätig zu werden. Die Bundespolizei hat hier eine reine Unterstützungsfunktion.

8 Die Beschaffung von Auslandnachrichten

Nach dem allgemeinen Auftrag der Staatsschutzorgane hat sich die Bundespolizei auch mit Fragen der äusseren Sicherheit der Schweiz zu befassen und insbesondere die internationale Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Schweiz zu verfolgen.

- Die Bundespolizei stellt keinen Auslandnachrichtendienst dar. Sie kennt keinen Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel im Ausland. Im Rahmen ihrer Aufgaben hat sie aber Kontakt mit ausländischen Behörden. Die Informationen, die ihr in diesem Zusammenhang zukommen, bearbeitet sie sowohl unter dem Aspekt der inneren wie unter jenem der äusseren Sicherheit.

Nach Angaben der Bundespolizei schafft die Abgrenzung zwischen ihrer Tätigkeit und dem Bereich der UNA in der Praxis keine Schwierigkeiten. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungsdelegation fehlt heute allerdings eine Regelung für die Abgrenzung der Tätigkeiten dieser beiden Dienste. Hier sollte eine klare Ordnung festgehalten werden.

9 Datenschutz im Staatsschutzbereich

Artikel 24 des Datenschutzgesetzes sieht vor, dass der Bundesrat bis zum Inkrafttreten eines Staatsschutzgesetzes gewisse Ausnahmen vom Datenschutz vorsehen kann. Die ISIS-Verordnung, die der Bundesrat am 31. August 1992 über das provisorische Staatsschutzinformationssystem erlassen hat, regelt zwar eine Fülle von Fragen, nicht aber die vom Datenschutzgesetz für den Staatsschutzbereich offengelassenen Themen. Nachdem das Datenschutzgesetz nun vorliegt, sieht die Delegation keinen Grund, mit dem Erlass der notwendigen Verordnung länger zuzuwarten.

- Der Bundesrat sollte seine Ausführungsverordnung zu Artikel 24 Datenschutzgesetz möglichst rasch erlassen.

10 Schlussfolgerungen

Die Staatsschutzweisungen sind offensichtlich von den zuständigen Behörden für die ausführenden Dienste geschaffen worden und sind für Aussenstehende schwer verständlich. Sie erfüllen ihre Zielsetzung nur, wenn sie im Sinne der hier dargestellten Konkretisierung in die Praxis umgesetzt werden. Die Geschäftsprüfungsdelegation empfiehlt dem Departement, die Weisungen im Sinne dieses

Berichtes zu konkretisieren und zu überarbeiten. Insgesamt anerkennt die Geschäftsprüfungsdelegation allerdings das Bemühen des Departements, den Staatsschutz in der Zwischenzeit bis zum Erlass eines Gesetzes provisorisch im Detail zu regeln.

29. März 1993

Namens der Geschäftsprüfungsdelegation

Der Präsident: Tschuppert

Der Sekretär: Mastronardi

6089

Leitbild der Geschäftsprüfungsdelegation (von den Geschäftsprüfungskommissionen am 9. und 23. November 1992 genehmigt) vom 12. August 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.081
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1993
Date	
Data	
Seite	297-309
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 626

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.