

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1988

vom 6. April 1989

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

die *Geschäftsprüfungskommission des Ständerates* orientiert Sie im vorliegenden Bericht zunächst über ihre Inspektion der *Ressortforschung* in der Bundesverwaltung, zu der sie auch ein Postulat vorlegt (Ziff. I/3). Schwergewichtig berichtet sie sodann über einen Meinungs-austausch mit dem Bundesrat über die *Zentralstelle für Gesamtverteidigung* (Ziff. I/2).

Die *Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates* veröffentlicht den Meinungs-austausch, der zwischen dem Bundesrat und ihr im Anschluss an den Bericht über die *rechtlichen Anforderungen an Textbausteine* stattgefunden hat, in der Hoffnung, dass sich auch die Rechtswissenschaft mit diesem Thema auf der Grundlage der vorliegenden Berichte befassen wird (Ziff. II/1). Ferner orientiert sie über Nachkontrollen zu ihrer Inspektion zum *Vollzug des Asylrechtes* (Ziff. II/2) und über ihre Abklärungen zur *Verwaltung von Akten der Bundesanwaltschaft und zur politischen Aufsicht über diese Stelle* (Ziff. II/3). Mit dem Bericht über die Inspektion beim *Bundesamt für Zivilluftfahrt* (Ziff. II/4) legt sie das Problem der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der heutigen Regelung für die Flugsicherung dar.

Bereits veröffentlicht ist der Bericht betreffend die *Massnahmen nach Tschernobyl* (BBl 1989 I 698) und die *Aufsichtseingaben Maza und Musey* (erscheint demnächst im Bundesblatt). Der Bericht der beiden Kommissionen über die *Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle* erscheint im Anhang zur Botschaft des Bundesrates über die Schaffung der Dienststelle für Verwaltungskontrolle und des Bundesamtes für Informatik. Ebenfalls abgeschlossen sind die Abklärungen über die Verantwortlichkeiten für das Projekt einer Zweigstelle des Schweizerischen Landesmuseums im *Schloss Prangins* (zu beziehen bei der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung). Hängig bleibt noch die Inspektion zum *Vollzug des Kriegsmaterialexports*.

Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates beantragt, das Postulat «Bessere Nutzung der Ressortforschung» dem Bundesrat zu überweisen.

6. April 1989

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Präsidenten:

Norbert Zumbühl, Ständerat

Paul Rutishauser, Nationalrat

II. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektionen

3 Akten der Bundesanwaltschaft; Verwaltung und Aufsicht (Auszüge aus dem Schreiben der Geschäftsprüfungskommission vom 14. Nov. 1988 und der Stellungnahme des EJPD vom 20. Dez. 1988)

31 Umfang der Akten

Die Informationen, welche die Bundesanwaltschaft über Personen und Organisationen sammelt, stammen aus den unterschiedlichsten Quellen. Sie sind zum Teil planmässig erstellt (z. B. durch kantonale Polizeiorgane), zum Teil zufälliger Natur (zum Teil die Information zu den Sicherheitsüberprüfungen). Um dieses Material 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 Geschäftsprüfungskommission zweckmässig, schafft jedoch unter heutigen Verhältnissen auch einige Probleme.

Zunächst fällt die grosse Anzahl an Karteikarten auf. Die Bedeutung dieser Zahl wird freilich in zweierlei Richtungen 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. Eine zweite Gliederung der Zahl ergibt sich daraus, dass die Hälfte auf Ausländer entfällt, die keine oder keine dauernde Beziehung zur Schweiz haben, ein Viertel auf Ausländer mit (vorübergehendem) Wohnsitz in der Schweiz und ein Viertel auf Schweizerbürger.

Dennoch bleibt die Zahl der Karteikarten und damit der erfassten Personen sehr gross. Die Kommission ist sich bewusst, dass sie im wesentlichen das Resultat aus der Summe der Aufgaben der Bundesanwaltschaft darstellt. Die Frage ihrer Notwendigkeit fällt damit zusammen mit der Frage nach der Konzeption des Auftrags unserer Bundespolizei. Die Kommission hat sich damit im vorliegenden Zusammenhang nicht auseinandersetzen können und beschränkt sich daher auf das Anliegen, *die Zahl der Karteikarten auf solche mit hinreichender Aktualität zu beschränken*. Sie begrüsst daher die Absicht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, die Zahl der Karten dank der Einführung der elektronischen Datenverarbeitung mit Hilfe einer automatisierten Laufzeitkontrolle wesentlich zu reduzieren.

32 Verwaltung der Akten der Bundesanwaltschaft

Aufgrund des Einblicks, den die Sektion in die Karteikarten und in den Vorgang ihrer Registrierung nehmen konnte, ist ihr aufgefallen, dass die unterschiedliche Dichte und Informationsqualität der Karten nicht nur auf den zum Teil zufälligen Anfall von Informationen in den Originaldossiers zurückzuführen ist, sondern dass das System der Kurzinformationen auch je nach Sachbearbeiter zu unterschiedlichem Umfang der Auskünfte führen. Die Kommission

bittet das Departement daher dafür zu sorgen, dass die *Karteikarten nach möglichst einheitlichen Kriterien erstellt* werden.

33 Auswerten der Akten der Bundesanwaltschaft

Die Auskünfte und Verfügungen, die die Bundesanwaltschaft zum Teil auf ihre eigene Dokumentation abstützt, betreffen Menschen in aller Regel in ihren höchstpersönlichen Rechten. Aus Gründen der Geheimhaltung und insbesondere des Quellenschutzes ist es den Betroffenen jedoch oft verwehrt, an der Urteilsbildung durch die Bundesanwaltschaft oder durch eine Instanz, die sich auf Auskünfte der Bundesanwaltschaft abstützt, in einem offenen Parteiverfahren mitzuwirken. Die Bundesanwaltschaft trägt daher die doppelte Verantwortung sowohl für öffentliche Sicherheit wie für privaten Persönlichkeitsschutz.

Angesichts der teilweisen Zufälligkeit der Dokumentation und der ungleichen Informationsdichte der Karteikarten ist von zentraler Bedeutung, *dass der Entscheidungsablauf optimale Sorgfalt garantiert*. Im Sinne einer Verfahrenssicherung ist bei belastenden Auskünften oder Verfügungen zu gewährleisten, dass *nur aufgrund der Dossiers* und nicht bloss der Karten gehandelt wird und dass solche Handlungen auch materiell *ausschliesslich vom Chef der Bundespolizei oder seinem Stellvertreter* geprüft und entschieden werden. Wichtig ist schliesslich, dass negative Auskünfte und Verfügungen nur aufgrund von *zusätzlichen Abklärungen* und von *Überprüfungen der Qualität der Informationen* erfolgen.

Von der entsprechenden Zusicherung der Bundesanwaltschaft hat die Kommission mit Befriedigung Kenntnis genommen, ebenso davon, dass die Einleitung gerichtspolizeilicher Verfahren eine *Verfügung des Bundesanwaltes* persönlich erfordert.

34 Datenschutz

Die Zuverlässigkeit der Datenbearbeitung hat im Bereich der Bundesanwaltschaft besondere Bedeutung, weil Datenschutz hier nicht uneingeschränkt gewährleistet werden kann. Dazu stehen noch wichtige Entscheide beim Erlass und bei der Konkretisierung des Datenschutzgesetzes bevor:

Im Bereich der gerichtlichen Polizei sieht der Entwurf des Bundesrates für ein Datenschutzgesetz vor, dass der Betroffene im Bereiche der gerichtlichen Polizei Auskunft über Daten verlangen kann, die ihn betreffen und dass unrichtige Daten berichtigt oder vernichtet werden. Die Auskunft kann jedoch in begründeten Fällen verweigert werden. Dagegen kann der Betroffene den eidgenössischen Datenschutzbeauftragten anrufen, der seinerseits eine Entscheidung der Anklagekammer des Bundesgerichts verlangen kann (Art. 102^{bis} und 102^{ter} des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege).

Im Bereiche der politischen Polizei (Staatsschutz und militärische Sicherheit) kann die Auskunft ebenfalls verweigert werden. In diesem Bereich kann zudem die Tätigkeit des eidgenössischen Datenschutzbeauftragten weitgehend eingeschränkt werden. Der Umfang seiner Aufgaben im Bereiche der politischen Po-

lizei hängt im wesentlichen von der zu erlassenden Verordnung des Bundesrates ab (Art. 21 des Entwurfs zum Datenschutzgesetz).

Die Kommission sieht die Notwendigkeit eines Kompromisses zwischen Staatsschutz und Persönlichkeitsschutz in diesen heiklen Bereichen ein. Nach Erlass der künftigen Verordnung des Bundesrates wird sich die *Frage stellen, wie weit die Regelung dem Beauftragten gestattet, seine treuhänderische Funktion auch hier wahrzunehmen.*

35 Politische Aufsicht über die Akten der Bundesanwaltschaft

Der Verlauf der vorliegenden Abklärung belegt, dass die parlamentarische Oberaufsicht auf Stufe des Bundes keinen ungerechtfertigten Beschränkungen unterliegt. Die Bundesanwaltschaft hat der Sektion der Geschäftsprüfungskommission Einblick in ein Dossier zu einem Einzelfall aus der Stadt Zürich gewährt und eine Mustersammlung ausgewählter Karteikarten unter Abdeckung der individualisierenden Angaben zur Einsicht freigegeben. Dadurch sind *alle Auskunftsbegehren erfüllt* worden, die die Kommission in diesem Zusammenhang gestellt hat.

Probleme haben sich hingegen offenbar für die Geschäftsprüfungskommission der Stadt Zürich ergeben. Sie konnten im Laufe der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates beseitigt werden: Der Bundesanwalt hat am 1. Juni 1988 Weisungen für die Bearbeitung der Akten der Bundesanwaltschaft durch die kantonalen Organe mit Staatsschutzaufgaben erlassen. Danach können zwar die kantonalen und städtischen Polizeiorgane den parlamentarischen Aufsichtsgremien nicht von sich aus Einblick in die Akten gewähren, die sie im konkreten Auftrag der Bundesanwaltschaft oder im Rahmen des für den Staatsschutz geltenden Generalauftrags bearbeitet haben.

Hingegen entscheidet die Bundesanwaltschaft auf begründetes Gesuch hin, ob eine Auskunftserteilung «notwendig und ausnahmsweise zulässig» sei (Ziff. 242 der Weisungen). Die Bundesanwaltschaft hat diese Regelung gegenüber der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates dahingehend präzisiert, dass für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der nationalen oder der kantonalen bzw. örtlichen Geschäftsprüfungskommissionen massgeblich sei, ob die Kontrolle das materielle Ergebnis oder aber das Vorgehen der Polizei, insbesondere den Einsatz eines Verbindungsmannes angehe. Der Einsatz eines solchen Mannes durch die kantonale oder städtische Polizeibehörde unterstehe der politischen Aufsicht der entsprechenden parlamentarischen Kontrollkommission. Das materielle Ergebnis hingegen stelle dort, wo es in die Akten der Bundesanwaltschaft Eingang finde, Gegenstand der nationalen Kontrolle dar. Der Bundesanwalt hat am Beispiel des behandelten Einzelfalles zugesichert, dass er der Geschäftsprüfungskommission der Stadt Zürich auf ein entsprechendes Gesuch hin Einsicht gegeben hätte.

Nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates muss bei dieser Zuständigkeitsordnung darauf geachtet werden, *dass kein Bereich entsteht, der von jeglicher parlamentarischer Verwaltungskontrolle ausgeschlossen wird.* Der Bundesanwalt sollte daher verpflichtet werden, einer Geschäftsprü-

fungskommission eines Kantons oder einer Gemeinde, welcher er die Akteneinsicht verweigert, *mitzuteilen*, dass sie sich *an die Geschäftsprüfungskommissionen* der eidgenössischen Räte *wenden* könne.

Dieses Beispiel illustriert die Bedeutung der parlamentarischen Aufsicht über die eidgenössische Staatsschutzbehörde, die auch vom Departement und den Mitarbeitern der Bundesanwaltschaft betont worden ist. Die Geschäftsprüfungskommission wird daher diesem Bereich ihre Aufmerksamkeit weiterhin zukommen lassen müssen. Andererseits erfordert die Geheimhaltung eine mögliche Beschränkung des Kreises der Beteiligten. Die Kommission beabsichtigt daher inskünftig den *jährlichen Dienststellenbesuch* in ähnlicher Weise auszugestalten, wie dies bereits bei der UNA der Fall ist, wo der Sektionspräsident und der zuständige Berichtersteller sich jeweils im Vorfeld der Behandlung des Geschäftsberichtes von den Hauptverantwortlichen orientieren lassen.

36 Stellungnahme des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes

Das Departement teilt die Ansicht der Geschäftsprüfungskommission, dass die bei der Bundesanwaltschaft geführten Karteikarten so aktuell wie möglich sein sollten. Diese Forderung 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.

Die Formulierung der Kurzinformation auf den Karteikarten sind in der Tat teilweise unterschiedlich. Verbesserungen werden durch vermehrte Instruktion angestrebt. Eine weitergehende Vereinheitlichung ist auch hier von der elektronischen Datenverarbeitung zu erwarten, da die Datenverwaltung nach einem strafferen formalen Raster erfolgen wird.

Schon heute ist gewährleistet, dass belastende Auskünfte oder Verfügungen nicht allein anhand der Karteikarten, sondern nur aufgrund der Dossiers selbst und der notwendigen zusätzlichen Abklärungen erfolgen. Negative Entscheide werden nur vom Bundesanwalt und vom Chef der Bundespolizei und ihren Stellvertretern getroffen.

Da die Geschäftstätigkeit von Bundesbehörden ohnehin der eidgenössischen parlamentarischen Oberaufsicht untersteht, gibt es grundsätzlich keine der parlamentarischen Aufsicht entzogenen Bereiche. Den Weisungen für die Bearbeitung der Akten der Bundesanwaltschaft entsprechend, können zudem kantonalen und Gemeindeparlamenten ausnahmsweise Auskünfte aus diesen Akten erteilt werden. Stehen dem überwiegende, von der Bundesanwaltschaft zu wahrende Interessen entgegen, sollte die Auskunftserteilung auch nicht mit Hilfe der Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte, quasi als Erfüllungsgehilfin des Kantons, erfolgen können, da die politische Aufsicht sich auf das jeweilige Gemeinwesen beschränkt. Das Departement hält es deshalb nicht für zweckmässig, die kantonalen oder Gemeindeparlamente an die eidgenössische Geschäftsprüfungskommission zu verweisen.

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1988 vom 6. April 1989

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1989 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 2 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 22 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 89.028 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 06.06.1989 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 303-382 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 051 066 |

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.