

In Kenntnis dieser Belastungen und Entlastungen empfiehlt Ihnen – ich wiederhole mich – die Kommission, den Beschlüssen des Nationalrates sowohl zu Artikel 1 wie auch zu Artikel 2 zu folgen.

Angenommen – Adopté

Art. 7bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Bei Artikel 7bis hat der Nationalrat unserem Text einen neuen Satz vorangestellt, nämlich: «Die Kantone legen die Gebühren fest, die ihnen vollumfänglich zustehen.»

Dazu muss ich Ihnen doch einige kurze Angaben machen, damit wir die Tragweite dieser Bestimmung einigermaßen abschätzen können.

Dass die Kantone die Gebühren festlegen, galt als anerkannt. In dieser Beziehung hat der Nationalrat etwas präzisiert, das auch ohne diese Bestimmung gelten würde. Hingegen ist neu, dass der Gebührenertrag den Kantonen vollumfänglich zusteht. Heute ist es so, dass ein Viertel der Gebühren an den Bund weiterzuleiten ist, während drei Viertel der Gebühren den Kantonen verbleiben. Nun muss ich aber sofort beifügen, dass auch die neue Fassung keineswegs eine besonders günstige Lösung für die Kantone darstellt, weil wir nämlich in Rechnung zu stellen haben, dass es ein Gesetz gibt – das Bundesgesetz über die Erstellung neuer Landeskarten –, das vorsieht, dass die Gebühren, die für gewerbliche Nutzung und für Veröffentlichungen erhoben werden, auch wenn die Grundbuchvermessung benutzt wird, ganz dem Bund zustehen. Das ist eine merkwürdige Lösung, weil an und für sich das Bundesgesetz über die Erstellung neuer Landeskarten nichts mit der Grundbuchvermessung zu tun hat. Aber es ist dort einmal im Rahmen von Sparmassnahmen hineingertsch, und nun steht in jenem Gesetz eine Regelung über die Gebührenverteilung für die Benutzung der Grundbuchvermessung. Daran können wir in unserem Beschluss, der ja nicht dem Referendum untersteht, sondern ein delegierter Bundesbeschluss ist, nichts ändern. Mit anderen Worten: Es bleibt bei dieser Regelung des höherrangigen Bundesrechts, nämlich dass dort, wo die Angaben aus der Grundbuchvermessung für gewerbliche Zwecke oder für Veröffentlichungen benutzt werden, der Bund die ganze Entschädigung erhält. So ist es nichts als logisch, dass die Gebühren für die Benutzung der Grundbuchvermessung in den anderen Fällen den Kantonen verbleiben.

Darf ich bei diesem Hinweis noch folgendes sagen: Die allgemeine Bundesverwaltung, das haben wir letztes Mal schon beschlossen, erhält die Unterlagen der Grundbuchvermessungen gratis. Gratis erhält sie auch die Landestopographie, wie umgekehrt die Landestopographie ihre Angaben gratis für die Grundbuchvermessung zur Verfügung stellt. Das steht noch einmal an einem anderen Ort, nämlich in der Vermessungsverordnung. Wir waren in der Erstberatung der Meinung, dass die Regiebetriebe des Bundes dagegen die Kosten für die Beanspruchung der Grundbuchvermessung zu übernehmen hätten. Daran hat auch der Nationalrat nichts geändert. Mit anderen Worten: Was der Nationalrat geändert hat, ist einfach das, dass von den Kosten für die Grundbuchvermessung, die durch Gebühren Dritten belastet werden, der Ertrag ganz den Kantonen zufällt, während eben – wie gesagt – bei der gewerblichen Nutzung und bei Veröffentlichungen der Bund die Gebühren kassiert.

Wir empfehlen Ihnen, der nationalrätlichen Lösung zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Jagmetti, Berichterstatter: Gerne hätten wir Ihnen beantragt, überhaupt keine Differenz zum Nationalrat mehr zu schaffen. Aber bei Artikel 12 hat uns der Nationalrat eine Hürde gesetzt, die wir nicht überspringen wollen, jedenfalls nach Meinung der Kommission.

Der Nationalrat hat nämlich diesen Bundesbeschluss auf zehn Jahre befristet. Der Kommission schien das aus einem doppelten Grunde unlogisch:

Erstens überträgt uns das ZGB, eine zeitlich unbefristete Lösung aufzustellen. Wir haben ein Mandat des Gesetzgebers, das nicht zeitlich befristet ist. Wir sollten es auch nicht zeitlich befristet wahrnehmen.

Zum anderen ist das Programm auf etwa dreissig Jahre verteilt. Nun scheint es der Kommission unlogisch, dass man für ein Werk, dessen Realisierung auf dreissig Jahre verteilt wird und bei dem sich der Rhythmus aus der weiteren Entwicklung ergeben wird, nur noch eine zehnjährige Kostenverteilung vornimmt.

Die Idee des Nationalrates, die weder in den Kommissionsberatungen noch in der Plenarberatung zum Ausdruck kam, war offenbar die, dass man nach zehn Jahren schauen könnte, wie sich die Sache entwickelt, und dann gegebenenfalls nochmals auf den Beschluss zurückkommen könnte. Diese Möglichkeit haben wir aber immer. Wir schaffen keine wohlverordneten Rechte, sondern können ohne weiteres diesen Beschluss einmal ändern, wenn er uns änderungswürdig erscheint.

Unter diesem Gesichtspunkt schlägt Ihnen die Kommission vor, die Befristung nicht aufzunehmen, sondern eine Dauerlösung zu schaffen, wie uns das der Gesetzgeber auch aufgetragen hat.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

91.062

Akten der Bundesanwaltschaft. Einsicht

Documents du Ministère public de la Confédération. Consultation

Botschaft und Beschlussentwurf vom 23. Oktober 1991 (BBI IV 1016)
Message et projet d'arrêté du 23 octobre 1991 (FF IV 991)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Schiesser, Berichterstatter: Es mag Leute geben, und vielleicht nicht eben wenige, die vom Kapitel Fichen mehr als genug haben. Ginge es nur um diese Fichen, so liesse sich diesem Ueberdruß entgegenhalten, die Ficheneinsicht, also die Einsicht in die Registraturkarten, sei demnächst abgeschlossen, das trübe Kapitel somit bald beendet.

Mit den Fichen allein ist es jedoch nicht getan, dienen doch diese Personenregistraturkarten als Schlüssel, der den Zugang zu den sogenannten Dossiers gewährt. Diese Dossiers umfassen einen Aktenstoss von rund 1,2 km Länge. Sie sind nach bestimmten Gesichtspunkten wie besonderen Ereignissen, Vorfällen, Organisationen oder Personen geordnet. Diese Dossiers bzw. die Einsicht in diese Dossiers bilden den Gegenstand der heutigen Vorlage.

Ihre Kommission hat diese Vorlage in drei Sitzungen beraten. Am 20. Januar 1992 haben wir, zusammen mit der nationalrätlichen Kommission, Anhörungen durchgeführt und dabei folgende Personen angehört: Herrn Georg Morger, den ehemaligen Ombudsmann des Kantons St. Gallen; Herrn Dr. Walter Gut, den ehemaligen Sonderbeauftragten des Bundes; Herrn Pierre Schrade, den Ombudsmann des Bundes; Herrn Prof. Dr. Arthur Haefliger, alt Bundesgerichtspräsident und ehemaliger Ombudsmann des Bundes. Weiter haben wir angehört Herrn Prof. Dr. Christoph Graf, Bundesarchivar, Herrn Dr. Fritz Glauser, Kantonsarchivar des Kantons Luzern, und Frau Prof. Dr. Beatrix Mesmer, Präsidentin der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz, Bern. Herr Prof. Dr. Arthur Haefliger war im übrigen bei allen Sitzungen der Kommission als Berater dabei. Ich danke ihm an dieser Stelle für seine grosse Arbeit ganz herzlich.

Gestatten Sie mir einen kurzen Abriss der Ereignisse. Um den zahlreichen Forderungen nach Einsichtnahme in die Akten der Bundesanwaltschaft gerecht zu werden, erliess der Bundesrat am 5. März 1990 die Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes. In dieser Verordnung regelte der Bundesrat die Einsichtnahme in die Fichen und in die Dossiers. Daneben enthält diese Verordnung auch eine Bestimmung über die Vernichtung von nicht mehr benötigten Staatsschutzakten.

Damit man den vorgeschlagenen Bundesbeschluss im richtigen Licht beurteilen kann, ist es wichtig, die vom Bundesrat am 5. März 1990 erlassene Regelung kurz zu erläutern:

Nach Artikel 5 der Verordnung über die Behandlung der Staatsschutzakten (VBS) gewährt der Sonderbeauftragte den Geschützten Einsicht in die Karteikarten – die Fichen –, und zwar durch Zusendung einer Kopie. Angaben über Sachbearbeiter und ausländische Nachrichten und Sicherheitsdienste werden abgedeckt. Die Einsicht wird verweigert, wenn einer der in Absatz 3 genannten Gründe vorliegt. Nach Artikel 6 VBS kann der Geschützte zusätzliche Erklärungen über die Einträge sowie über allfällige Einschränkungen der Einsicht verlangen. Weitere Gründe für die Einschränkung der Einsicht in die Karteikarten gibt es nach der VBS nicht.

Der entscheidende Punkt, der uns heute grosse Probleme bereitet, ist indessen die Regelung der Dossiereinsicht in der VBS. In Artikel 7 hat der Bundesrat nämlich schlicht und einfach bestimmt: «Der Sonderbeauftragte gewährt nach Massgabe von Artikel 5 Einsicht in Dossiers.» In Artikel 8 heisst es: «Der Sonderbeauftragte eröffnet die Einschränkung oder Verweigerung der Einsicht in Karteikarten und Dossiers mit einer beschwerdefähigen Verfügung.» Ich stelle folgendes fest:

1. Der Bundesrat hat in seiner Verordnung den Betroffenen vorbehaltlos Einsicht in die Dossiers nach denselben Grundsätzen versprochen, wie sie für die Einsicht in die Karteikarten gelten.

2. Der Bundesrat hat den Entscheid über die Einschränkung oder Verweigerung der Einsicht in jedem Fall als beschwerdefähige Verfügung ausgestaltet.

An diesen Feststellungen kommen wir bei der Neuregelung der Dossiereinsicht nicht vorbei. Wir müssen uns bewusst sein, dass wir mit jeder neuen Regelung, die von der VBS abweicht, ein Versprechen, das der Bundesrat den Betroffenen schriftlich gegeben hat, zurücknehmen. Im vorliegenden Fall wird sich weisen, welches Gewicht wir einem Grundsatz beimessen, den wir in unserer Gesellschaft hochhalten, nämlich dem Grundsatz, wonach ein Versprechen grundsätzlich einzuhalten sei. Auch wenn das Parlament rechtlich durchaus befugt ist, das vom Bundesrat gewährte Einsichtsrecht in die Dossiers nachträglich einzuschränken, so kann doch nicht übersehen werden, dass diese Übung äusserst delikates ist. Etwas jovial ausgedrückt, könnte man sagen, es sei nun Sache des Parlaments, für den Bundesrat die Kastanien aus dem Feuer zu holen.

Warum haben wir es angesichts der klaren Rechtslage in der VBS mit einem neuen Erlass zu tun? Zum einen ist es staatsrechtlich zweifellos richtig, wenn derart bedeutende Fragen wie Dossiereinsicht und Vernichtung von Staatsschutzakten in einem Erlass des Parlaments geregelt werden. Der eigentliche Grund dafür, dass eine Vorlage heute vor dem Parlament liegt,

besteht indessen darin, dass die Einsicht in die Dossiers nach VBS einen beträchtlichen Aufwand erheischt. Nach Berechnungen der Verwaltung, die wir im einzelnen nicht nachprüfen konnten, beläuft sich der Aufwand bei 30 000 Gesuchen auf etwa 450 Arbeitsjahre. Pro Arbeitsjahr muss nach Angaben der Verwaltung mit einem durchschnittlichen Aufwand von 140 000 Franken gerechnet werden. Im Parlament sind verschiedentlich Vorstösse eingereicht worden, die vom Bundesrat eine Lösung verlangten, mit der dieser Aufwand vermindert werden könne. Ich verweise nur auf das Postulat Hunziker, das am 12. Dezember 1990 in diesem Rat ohne grosse Diskussion überwiesen wurde. Auch ich habe damals dieses Postulat unterzeichnet, war doch die Minderung des Aufwandes klar an die Bedingung geknüpft, der Schutz der Persönlichkeitsrechte fichtierter Personen dürfe nicht vernachlässigt werden. Ich erwähne diesen Vorstoss, um darzutun, dass zwar auch unser Rat vom Bundesrat eine Minderung des zugegebenen grossen Aufwandes verlangt hat, aber unter Einhaltung klarer Rahmenbedingungen.

Der Vorschlag des Bundesrates vermag der Forderung nach Minderung des Aufwandes optimal zu genügen. Bei 30 000 Gesuchen entstünde – immer nach den Schätzungen der Verwaltung – ein Aufwand von etwa 90 Arbeitsjahren bei Gesamtausgaben von etwa 10 Millionen Franken. Der bundesrätliche Vorschlag enthält aber eine weitgehende Rücknahme des seinerzeit vorbehaltlos abgegebenen Versprechens nach Dossiereinsicht. Deswegen, aber auch aus anderen, rechtlichen Gründen ist der Vorschlag des Bundesrates für die einstimmige Kommission nicht annehmbar. Die entsprechenden Diskussionen werden wir bei Artikel 4 führen.

Es ist recht schwierig, den Aufwand, wie er sich nach dem Vorschlag der Kommission ergäbe, abzuschätzen. Herr Bundesrat Koller hat diesen Aufwand in der Kommission als etwa dreimal so hoch beziffert, wie er nach dem Vorschlag des Bundesrates entstünde. Je nach der Zahl jener Geschützten, die nach Artikel 4 Absatz 2 freiwillig auf weitere Einsicht in die Dossiers verzichten, müsste sich etwa ein Faktor drei bis vier ergeben. Ich betone aber, dass diese Zahlen ganz auf Schätzungen beruhen.

Aufwand und Kosten, das müssen wir uns klar vor Augen halten, dürfen nicht das alleinige Kriterium der Neuregelung sein. Mit der Vorlage des Bundesrates könnten wir vielleicht 20, 30, ja sogar 50 Millionen Franken einsparen, was zweifellos eine beachtliche Summe ist. Wir können damit aber sicher nicht das verlorene Vertrauen zahlreicher Bürgerinnen und Bürger zurückgewinnen. Wir laufen vielmehr Gefahr, dieses Vertrauen endgültig zu verkaufen.

Wie Sie der Fahne entnehmen können, hat die Kommission die ursprüngliche Vorlage recht eigentlich umgepflügt. Dabei ist allerdings zu bemerken, dass zahlreiche Änderungen mehr redaktioneller oder formeller Natur sind und zum Teil auf Neuformulierungen des Bundesrates zurückgehen. In drei wesentlichen Punkten weichen wir mit den Anträgen der Kommission von der Vorlage des Bundesrates ab. Es sind dies, wie bereits erwähnt, die Ausgestaltung des Akteneinsichtsrechts und des Rechtsmittels nach Artikel 4, die Frage der Aufbewahrung oder Vernichtung der Akten gemäss Artikel 6 und die Beibehaltung der Ombudsstelle nach Artikel 8a. Zu all diesen Punkten werde ich in der Detailberatung Stellung nehmen.

Wir haben es hier mit einer staatspolitisch bedeutungsvollen und heiklen, sensiblen Problematik zu tun. Pekuniäre Interessen stehen dem Interesse an einer Rückgewinnung verlorenen Vertrauens – oder zumindest an einem Versuch zur Rückgewinnung verlorenen Vertrauens – in unsere Institutionen gegenüber. Ebenso stehen die Wahrung von Persönlichkeitsrechten und nicht zuletzt der Grundsatz, wonach berechtigtes Vertrauen zu schützen sei, im Mittelpunkt. Einen Kompromiss, der allen diesen Interessen hinreichend Rechnung trägt, gibt es nicht. Auch fünfhundert Jahre nach der Entdeckung Amerikas werden wir in der Fichen- und Dossieraffäre das Ei des Kolumbus nicht finden.

Eine rechtsstaatlich einwandfreie Erledigung der Akteneinsicht kostet etwas. Wer einen pekuniären Preis nicht bezahlen will, wird andere Opfer bringen müssen. Es ist zu beachten, dass bei einer allzu starken Einschränkung des Einsichts-

rechts eine Korrektur aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht ausgeschlossen werden kann. Das aber wäre das Verhängnisvollste, was uns in dieser Affäre passieren könnte.

Die Kommission ist sich bewusst, dass durch die durchgeführten Hearings und durch unsere einlässlichen Beratungen sowie durch den von uns eingeschlagenen Weg die Dossiereinsicht verzögert wird, obwohl von Seiten der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und von anderen Stellen das Gegenteil gefordert wird. Wir betrachten unser Vorgehen als richtig, und wir übernehmen die Verantwortung für diese Verzögerung, die unseres Erachtens im wohlverstandenen Interesse einer rechtsstaatlich einwandfreien Erledigung dieses betrüblichen Kapitels liegt. Dem Bundesrat möchte ich zugute halten, dass er mit seiner Vorlage durchaus beachtenswerte Ziele wie Minderung des Aufwands und rasche Erledigung der Staatsschutzakten-Affäre anstrebte. Die Kommission nahm indessen eine andere Gewichtung der Interessen vor. An die Adresse der Betroffenen möchte ich bemerken, dass die Kommission mit ihren Vorschlägen ehrlich bemüht ist, einen Weg zur Bewältigung dieser Affäre aufzuzeigen, der möglichst viele Betroffene dazu veranlasst, auf das Festhalten am Gesuch um Akteneinsicht nach Artikel 4 Absatz 2 zu verzichten. Auch die Betroffenen sollten in diesem Sinne einen Schritt entgegenkommen. Es wäre die beste Basis, um verlorenes Vertrauen langsam wieder aufzubauen. Darauf hofft die Kommission. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und gemäss den Anträgen der Kommission beziehungsweise der Kommissionsmehrheit zu entscheiden.

Küchler: Bereits gestern haben wir im Zusammenhang mit dem Sperrfristenbeschluss wiederholt vom Vertrauen des Bürgers gesprochen. Auch mit dieser Vorlage wollen wir in erster Linie das Vertrauen des Bürgers zurückgewinnen, wie dies der Kommissionspräsident soeben ausgeführt hat. Wir legiferieren also in einem äusserst sensiblen Bereich. So bin ich dem Bundesrat grundsätzlich dankbar, dass er dem Parlament diesen Bundesbeschluss zugeleitet hat. Er wäre dazu gar nicht verpflichtet gewesen, denn er hätte die zur Diskussion stehende Materie ohne weiteres auf Verordnungsstufe regeln können. Es scheint mir aber wichtig, dass wir in beiden Räten Gelegenheit haben, die Schlussphase der sogenannten Fichenaffäre mitzubestimmen. Das Parlament wird damit in die Verantwortung zur Beendigung dieser unheilvollen jahrelangen Auseinandersetzung eingebunden – in die Beendigung einer Zerreissprobe, die unser Land über alle Massen strapaziert und vor allem sehr viele wertvolle Kräfte verzehrt hat. Gerade deswegen ist es wichtig, dass wir eine rechtsstaatlich einwandfreie Abschlussregelung finden, die auf möglichst breite politische Unterstützung zählen kann.

Der Entwurf des Bundesrates zum «Bundesbeschluss über die Einsicht in die Akten der Bundesanwaltschaft» entspricht grundsätzlich dem, was verschiedene von uns überwiesene parlamentarische Vorstösse und vor allem die GPK des Nationalrates vom Bundesrat ausdrücklich verlangt hatten, nämlich eine Einsichtsgewährung mit möglichst geringem finanziellen Aufwand, durchgeführt in möglichst kurzer Zeit, d. h. begrenzt auf Gesuche, in denen ein Schaden geltend gemacht wird. Der Bundesrat ist also mit seinem Konzept den verschiedenen parlamentarischen Aufträgen voll und ganz nachgekommen. Dennoch finde ich es politisch richtig, dass unsere Kommission im Zusammenhang mit der Akteneinsichtsgewährung aus heutiger Sicht der Dinge eine modifizierte, grosszügigere Lösung als jene des Bundesrates wählt, eine Lösung nämlich, die primär der Vertrauensrückgewinnung dienen soll und die Kriterien der Speditivität und des finanziellen Aufwandes etwas in den Hintergrund rückt. Der gemäss Kommissionslösung bedingte Mehraufwand an Zeit und Geld in dieser Akteneinsichtsphase soll und kann hingegen im weiteren Verfahrensablauf durch Straffung des Beschwerdeweges und durch Weglassen völlig unnötiger institutioneller Doppelspurigkeiten teilweise kompensiert werden. Konkret meine ich, dass die Entscheide des Sonderbeauftragten nicht an das EJPD, sondern direkt an den Gesamtbundesrat zu ziehen sind, womit ein Weiterzug an das Bundesgericht ausgeschaltet und eine zu-

sätzliche Arbeitsüberlastung des Bundesgerichts verhindert werden kann. Zum anderen muss und kann von der vollständig unnötigen Doppelspurigkeit des Sonderbeauftragten einerseits und des Ombudsmannes andererseits abgesehen werden. Für diese Phase der Akteneinsicht meine ich, dass die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Doppelinstanz nicht mehr sinnvoll sein kann. Es ist dies bloss eine unnötige Konkurrenz zweier Instanzen.

Bei der Frage der weiteren Behandlung der Akten schliesslich hat der Bundesrat dem reinen Persönlichkeitsschutz den Vorrang vor den Archivierungsinteressen eingeräumt. Er hat damit die gleiche Lösung vorgeschlagen, wie sie bereits für die EMD-Fichen und -Dossiers angewandt worden ist. Die verschiedenen Befragungen von historischen Sachverständigen durch unsere Kommission, die Ihnen der Präsident vorhin aufgezählt hat, haben uns jedoch überzeugt, dass das Archivieren von Akten auch ein rechtsstaatliches Prinzip darstellt. Archivieren heisst nämlich Beweismittelsicherung und Rechenschaftsablage, und zwar sowohl für den Staat als auch für den Bürger und schliesslich auch für die Forschung. Die zur Diskussion stehenden Akten sind dereinst nach Aussagen dieser Experten wertvolle Quellen zur Verwaltungsgeschichte, zur Technik der Informationsbeschaffung durch Ueberwachungsorgane, Quellen aber auch für die Rekonstruktion von Bedrohungsbildern und für das Studium der auswärtigen Beziehungen unseres Landes.

Indem die Kommission die absolute Sperrfrist für die Akten von 35 sogar auf 50 Jahre erhöht hat, wird auch dem Anliegen des Persönlichkeitsschutzes meines Erachtens angemessen Rechnung getragen. Jedenfalls wäre es aufgrund der gegebenen Umstände politisch sicher unklug, gleichsam in einem Ruck-zuck-Verfahren mittels Reisswolf ein Loch von rund 30 Jahren in unsere Vergangenheit zu reissen. Ein solches Vorgehen würde uns als absichtliche prospektive Geschichtsfälschung ausgelegt und würde bestimmt mehr Vertrauen zerstören als aufbauen.

Aus all diesen Ueberlegungen bin ich grundsätzlich für Eintreten auf die Vorlage, behalte mir aber Einwände zu bestimmten Kommissionsvorschlägen, insbesondere zu jenen der Einsetzung eines Ombudsmannes, ausdrücklich vor.

Onken: Die Kommission sonnt sich ein wenig im Glanze der Beratungsergebnisse, und sie tut es nicht ganz zu Unrecht. Sie hat einen rechtsstaatlich bedenklichen Entwurf wieder einigermaßen zurechtgebogen und den Bundesrat wieder auf den Boden der Realität zurückgeholt. Das war auch höchste Zeit. Was an Korrekturen, an Zugeständnissen als Beratungsergebnis jetzt vorliegt, das war gewiss mehr, als man nach landläufigem Verständnis gerade von einer ständerätlichen Kommission erwarten durfte. Deshalb wohl auch das freudige und wohlwollende Erstaunen ringsum.

Aber nicht unser Einlenken, nicht unsere Kompromissbereitschaft ist das Kriterium, an dem wir dieses Resultat zu messen haben, sonst schneidet es nämlich zu gut ab. Gemessen werden muss es vielmehr an den Erfordernissen, einmal gemachte Versprechen zu erfüllen, verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen und Verfassung und Recht zu wahren. Das sind meines Erachtens die unverrückbaren Massstäbe, nach denen diese Vorlage zu beurteilen ist.

Legt man diese Massstäbe an, sieht das Resultat schon weniger gut aus:

1. Versprechen einhalten. Als die Fichenaffäre kulminierte und Bundesrat und Parlament unter dem politischen Druck einer Unzahl aufgebrachter Betroffener und einer irritierten, teilweise sogar bestürzten Bevölkerung standen, da versprach man Transparenz und Genugtuung. Rückhaltlose Aufklärung und Offenheit wurden in Aussicht gestellt. Wer es wünsche, solle ungehindert, uneingeschränkt in seine Fichen und in seine Dossiers Einsicht nehmen können. Volleinsicht, nannte man das. Ich zitiere Herrn Bundesrat Koller am 5. März 1990 im Nationalrat (AB 1990 N 186f.): «Der Bundesrat ist gewillt, durch Transparenz und zielstrebige Reformen das Vertrauen zurückzugewinnen Der Bundesrat hat ferner entschieden, dass der Sonderbeauftragte Gesuchstellern in einer zweiten Phase nach Massgabe der gleichen Grundsätze wie bei den

Karteikarten auch Einsicht in die Dossiers gewährt Der Bundesrat verdrängt die im Bereich des Staatsschutzes begangenen Fehler und Missstände nicht. Er ist sich bewusst, dass das im Volk entstandene Misstrauen nur durch Offenheit und durch grundlegende Reformen behoben werden kann.» Gestützt auf solche Aussagen hat man auch die Verordnung vom 5. März 1990 erlassen.

Heute nun, fast genau zwei Jahre später, nimmt man dieses Versprechen zurück oder relativiert es zumindest. Die einen sollen nur noch Einsicht in die Dossiers nehmen können, wenn diese wesentlich mehr Information enthalten als die Fiche, und die anderen sollen gar einen Schaden glaubhaft machen, um ans Ziel zu gelangen – was natürlich, allein gestützt auf die Fiche, fast ein Ding der Unmöglichkeit ist.

Das nenne ich eben doch eine Zusage zurücknehmen oder zumindest einschränken und damit wider Treu und Glauben verstossen.

Das ist vielleicht der bequemere, sicher aber ist es der kostengünstigere Weg, den man natürlich auch nur wagt, weil der politische Druck etwas weg ist. Aber es ist letztlich eben doch der falsche Weg, weil Bundesrat und Parlament – wir sind ja auch in die Pflicht genommen – zu ihrem Wort stehen sollten, und zwar ohne Wenn und Aber. Wir aber schicken uns hier an, wortbrüchig zu werden, gewisse Versprechen einfach nicht mehr wahrhaben zu wollen, und damit verspielen wir wieder von dem, was wir eigentlich zurückgewinnen wollen, nämlich Vertrauen und Glaubwürdigkeit.

2. Verfassung und Recht wahren. Die Verfassung begründet in Artikel 4 ein Akteneinsichtsrecht, zu dem das Bundesgericht eine sehr differenzierte Rechtsprechung entwickelt hat. Das hier vorgeschlagene eingeschränkte Einsichtsrecht widerspricht dieser bundesgerichtlichen Auslegung von Artikel 4 der Verfassung ganz eindeutig. Die rechtliche Legitimation der Hürden, die wir hier nun aufrichten, ist ausserordentlich brüchig. So hat das Bundesgericht etwa anerkannt, dass die bloss Aufbewahrung, und nicht erst die Weitergabe, von Informationen, die Aufbewahrung also von Polizeiregistern, von Polizeiakten, geeignet sei, die persönliche Freiheit zu beeinträchtigen. Folgerichtig verlangt es für die Akteneinsicht keinen Nachweis eines speziellen schützenswerten Interesses, wie das hier nun geschieht.

Ich zitiere aus dem Bundesgerichtsentscheid 113 Ia 264: «Wer auch immer mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit behauptet, die über ihn aufbewahrten Informationen seien geeignet, seine persönliche Freiheit zu beeinträchtigen, muss die Möglichkeit besitzen, sie einzusehen, ohne ein weiteres schützenswertes Interesse dartun zu müssen; im Gegensatz zu dem, was die Rechtsprechung im allgemeinen, gestützt auf Artikel 4 der Bundesverfassung, für die Akteneinsicht verlangt.»

Gerade bei den für die Betroffenen unerkannt beschafften und angelegten Fichen und Dossiers der Bundesanwaltschaft – wo, wenn nicht gerade hier! – gilt diese Eignung, die persönliche Freiheit zu beeinträchtigen, wie sie das Bundesgericht in seinem Entscheid herausgearbeitet hat. Und diese Eignung bestand auch zu dem Zeitpunkt, als die Einsichtsgesuche gestellt wurden, waren doch die Staatsschutzakten der Bundespolizei zugänglich, ja sie sind es unter bestimmten Voraussetzungen auch heute noch. Die Menge der gespeicherten Daten spielt dabei gar keine Rolle: Ob in den Dossiers erheblich mehr Information ist oder nicht, ist nicht von Belang und als Kriterium in diesem Sinne auch nicht tauglich.

Es kommt dazu, dass die Kommission jetzt beschlossen hat, die Akten dem Bundesarchiv zur Aufbewahrung zu überantworten, sie also nicht mehr zu vernichten. Der Bundesrat hat diese Vernichtung ja auch in der Absicht vorgeschlagen, das Akteneinsichtsrecht in einer gewissen Weise zu unterlaufen. Jedenfalls geht das, je nach Interpretation, aus der Botschaft hervor. Mit der Liquidation sollte nämlich, wie es in der Botschaft heisst, das vom Bundesgericht anerkannte schützenswerte Interesse der Betroffenen an der Richtigkeit und Aktualität der Akten dahinfallen.

Kurz: Dieser Bundesbeschluss ist, was das Einsichtsrecht betrifft, eine recht waghalsige rechtliche Konstruktion, deren Verfassungsmässigkeit füglich bezweifelt werden muss. Und das tut denn auch ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz, das

ich nachträglich noch zu Gesicht bekommen habe. Dieses interne Gutachten vom 3. Dezember 1990 kommt zum Schluss, dass diese verschiedenen Einschränkungsvarianten, die vorgelegt und nun teilweise auch in diesen Bundesbeschluss übernommen worden sind, «parfaitement incompatibles avec la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral dans ce domaine», also absolut inkompatibel mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in diesem Bereich seien.

3. Vertrauen zurückgewinnen. Ich habe dargelegt, worum es hier geht, was hier geschieht. Bei allen anerkennenswerten Verbesserungen, die die Kommission erreicht hat, gilt eben dennoch: Man widerruft ein Versprechen und verstösst damit gegen die begründeten Erwartungen der Betroffenen. Man verletzt – anders kann man es leider nicht nennen – Treu und Glauben. Man greift zu einer Rechtskonstruktion, die verfassungsmässig äusserst fragwürdig ist, ja die der bundesgerichtlichen Rechtsprechung schlicht zuwiderläuft.

Das alles ist nicht dazu angetan, verlorene Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen und Vertrauen wieder aufzubauen, ganz im Gegenteil. Es stimmt zwar, dass das Interesse der Öffentlichkeit an der leidigen Affäre nachgelassen und sich auch der Zorn vieler Betroffener gelegt hat. Das ist ein natürlicher Vorgang und ist auch gut so. Aber das darf doch nun nicht heissen, dass man das Rad gleich zurückdreht, dass man das grosse «Aufräumen» und «Reinemachen», das Opportunitätsdenken und die Kosten plötzlich über die schützenswürdigen Interessen und die Erwartungen jener stellt, die über Jahre hinweg von der Bundesanwaltschaft, von der Bundespolizei beobachtet und fichiert, verdächtigt und ausgegrenzt worden sind! Es geht hier nicht um Selbstzerfleischung, überhaupt nicht. Es darf aber auch nicht zur Verdrängung kommen. Es geht um eine korrekte, aufrechte Bewältigung eines trüben Kapitels in unserer Geschichte. Solche Aufarbeitung der Vergangenheit ist immer unbequem, ist in Gottes Namen ein Stück Trauerarbeit, die zu leisten ist, aber sie ist unerlässlich, unerlässlich für die Wahrheitssuche in jeder einzelnen individuellen Lebensgeschichte, unerlässlich aber auch für unser Land als Ganzes. Solches in Anstand und grosszügig zu ermöglichen, ist unsere Pflicht, nichts sonst.

Ich bin nur zögernd und zweifelnd für Eintreten auf diesen von der Kommission verbesserten Bundesbeschluss. Vor allem aber empfehle ich Ihnen schon jetzt die Minderheitsanträge, die am Bisherigen festhalten wollen, zur wohlwollenden Prüfung und bitte Sie, ihnen in der Detailberatung eine faire Chance zu geben.

Danioth: Im Gegensatz zu meinem Vorredner bemühe ich mich, auch einen Beitrag zur Vertrauensrückgewinnung zu leisten, indem ich mich vor gewissen Uebertreibungen hüte.

Nachdem die turbulenten Wochen und Monate, in denen wir uns der Enthüllungen und zum Teil gewisser Erschütterungen durch die Fichenaffäre kaum erwehren konnten, glücklicherweise der Vergangenheit angehören, scheinen die Dinge nun in ruhigere Gewässer eingemündet zu sein. Die Staatskrise kann nicht perpetuiert werden. Das Parlament hat im Grundsätzlichen für die Zukunft bereits Konsequenzen gezogen. Ich verweise auf die Regelung des Datenschutzes, die gesetzliche Normierung des Staatsschutzes, die Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle, um nur die wichtigsten zu nennen.

Es gilt nun, auch die Einzelfälle auf rechtsstaatlich korrekte Weise zu erledigen, d. h., den – das sei zugegeben – zumeist zu Unrecht betroffenen Mitmenschen in unserem Land Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Dass angesichts der 30 000 Fichen- und Dossiereinsichtsgesuche eine gewisse Rationalisierung und damit auch eine wünschenswerte Beschleunigung am Platz ist, dürfte allseits unbestritten sein. Im Volk ist der Wunsch nach einer raschen Liquidierung der Fichenaffäre unüberhörbar, und wenig Verständnis vernimmt man allenthalben, wenn für die Bewältigung dieser 30 000 Einsichts- und Behandlungsgesuche Summen von 100 und mehr Millionen Franken genannt werden.

Die Erledigung der Ficheneinsichtsgesuche in einem speditiven, das heisst standardisierten, aber gleichwohl rechtsstaatlich einwandfreien Verfahren erfordert eine klare Rechtsgrundlage. Eine solche stellt der Entwurf des Bundesrates für einen

Bundesbeschluss – der ja die Verordnung ablöst –, präzisiert noch durch die Anträge der Kommission, dar. Die Kommission hat – wie das Herr Onken zu Recht und auch der Berichterstatter zutreffend dargelegt haben – nach einer ausgewogenen Lösung für die Weiterbehandlung der Einsicht in die Akten gerungen. Während der Bundesrat mit seinem Vorschlag eindeutig zuwenig weit geht – das sei festgehalten –, indem er in Artikel 3 einfach festlegen wollte: «Weisen die Dossiers gegenüber der Fiche nicht erheblich mehr Informationen auf, werden die Betroffenen nicht benachrichtigt», so laufen die Vorschläge von Herrn Onken in seinem Minderheitsantrag darauf hinaus, dass in sämtlichen Fällen – auch wenn in den Akten nicht mehr Information enthalten ist – das ganze Verfahren 30 000 mal durchgeführt werden soll. Wir haben uns bemüht, eine Kompromisslösung zu suchen, und diese wird sicher noch zu reden geben. Sie ist jetzt in Artikel 4 Absatz 2 enthalten. Ich möchte jetzt schon an den Bundesrat appellieren, sich gegen diese verfassungsmässig sehr wichtige, aber auch ökonomisch verantwortbare Lösung nicht zu sträuben.

Persönlich bin ich überzeugt, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Verfahrensänderungen geeignet sind – vorbehaltlich der Frage des Ombudsmannes, hier teile ich die Auffassung von Herrn Kuchler –, neuen Goodwill zu schaffen. Wir können damit in der Vertrauensrückgewinnung ein wesentliches Stück weiterkommen.

Dieses psychologische Element war schliesslich auch mitbestimmend, wenn auch nicht ausschlaggebend für den Entscheid der Kommission, in Abweichung vom Bundesrat nicht die politische Behörde, sondern die Historiker, also die mit der Archivierung beauftragten Fachleute, über Vernichtung oder Aufbewahrung der Akten, der Fichen, entscheiden zu lassen. Hier müssten wir ehrlich sein, hier haben wir alle einen Lernprozess durchgemacht. Zuerst hiess es, all dieses Zeug solle möglichst bald vernichtet werden. Einige übereifrige kantonale Beamte haben entsprechend dem gesunden Menschenverstand so gehandelt, und es liefen auch entsprechende Vorstösse des Parlamentes in dieser Richtung. Jetzt haben wir aufgrund der Hearings, nicht zuletzt mit den Fachleuten, festgestellt, dass das sehr wahrscheinlich nicht ganz in Ordnung ist. Mit dieser nun vorgeschlagenen Lösung wird das Risiko manipulatorischer Einflussnahmen durch die politischen Behörden bei der Triage weitgehend ausgeschlossen. Diese Triage liegt bei den nach Archivverordnung – also nach bestehendem Recht – zuständigen Stellen. Auch sie werden nicht alles aufbewahren, sondern werden, wie der Bundesarchivar erklärte, den Grossteil der Akten, vor allem die belanglosen – und was ist nun nicht belanglos in diesem grossen Haufen von Fichen? –, dem Reisswolf übergeben können.

In der Interessenabwägung zwischen historischer Weiterbehandlung – mit Ausdehnung der Sperrfrist auf 50 Jahre – und dem Persönlichkeitsschutz der Betroffenen, vor allem derjenigen, die eine Vernichtung verlangen, kann nicht immer eine ideale Lösung gefunden werden; das muss zugegeben werden. Gerade persönlichkeitsrechtlich heikle Akten sind oft historisch interessante Akten. Hier wird nach meiner Beurteilung das neue Datenschutzrecht als Anhang zur Revision des Bundesstrafprozesses gewisse Richtlinien auch für die Praxis geben müssen.

Auch in diesem Punkt hat sich also die zeitliche Distanz, das Ueberlegen, auf eine ausgewogene, verantwortbare Betrachtung positiv ausgewirkt. Die Konsequenz, den Abschluss des Einsichtsverfahrens in normale Verfahrensabläufe überzuführen, besteht auch darin, dass auf die Doppelspurigkeit von Sonderbeauftragtem und Ombudsmann inskünftig verzichtet wird. Von der sachlich kompetenten und menschlich einfühlsamen Arbeit und der Persönlichkeit des Sonderbeauftragten, der Ermessenskompetenzen erhält, wird es abhängen, wie das Vertrauen zurückgewonnen werden kann, wie die Einsichtsgesuche erledigt werden können. Die ganze Operation – Akteneinsicht und Abschluss – steht und fällt weitgehend mit der Autorität des Sonderbeauftragten.

Nachdem nun die Juristen sehr lange zu Wort gekommen sind, braucht es Psychologen, Leute, die auch mit den betroffenen, zum Teil vom Staat sehr enttäuschten Menschen sprechen und ihnen zeigen können, wo Schaden angerichtet wor-

den ist. Man muss den Schaden wiedergutmachen, und zwar nicht nur den materiellen, sondern, wie die Kommission präzisiert hat, auch den immateriellen, den ideellen Schaden; dieses Feld muss beachtet werden, und zwar vor allem durch eine menschliche Vorgehensweise.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen ebenfalls Eintreten und Zustimmung zu sämtlichen Beschlüssen der Kommission, mit Ausnahme meiner Minderheitsanträge, wonach u. a. auf die Doppelspurigkeit des Ombudsmannes in Zukunft verzichtet werden soll.

Bundesrat Koller: Ich glaube, die Geschichte dieses Bundesbeschlusses, den Sie heute beraten, zeigt, dass sowohl Bundesrat wie Parlament sich schwertun, bei der Einsichtsgewährung in die sogenannten Staatsschutzakten eine gewisse Linie zu halten. Ich will Ihnen das an zwei Beispielen zeigen: einerseits am Beispiel Vernichtung/Archivierung, andererseits am Umfang der Einsichtsgewährung.

Die PUK EJPD hatte in der Motion 2 zum Datenschutz noch ausdrücklich festgehalten: «Ueberholte Einträge und Dokumente sind zu vernichten.» Die PUK EMD hatte in ihren Empfehlungen folgendes festgehalten: «Die dem Sonderbeauftragten des EMD in Obhut gegebenen Personenkarteien und -dossiers der Sektion MSD sind nach Abschluss von dessen Arbeit zu vernichten, sofern ein Betroffener nicht ausdrücklich die Archivierung verlangt.» Es waren also beide parlamentarischen Untersuchungskommissionen, die seinerzeit die Vernichtung dieser Akten verlangt haben. Wir haben uns in unserem Vorschlag daran gehalten; Sie kommen darauf zurück, aus Gründen, über die man diskutieren kann, und beschliessen jetzt Archivierung.

Aber auch der Bundesrat tut sich schwer. Wir hatten seinerzeit in der Staatsschutzakten-Verordnung vom 5. März 1990 Einsicht auch in die Dossiers vorgesehen, wenn auch in einer zweiten Phase. Nachdem wir aufgrund einer gründlichen Untersuchung festgestellt haben, dass das einen Aufwand von etwa 450 Arbeitsjahren bewirken und etwa 100 Millionen Franken kosten würde, haben wir nach verhältnismässig weniger aufwendigen Lösungen gesucht.

An sich ist es ja nicht verwunderlich, dass sowohl das Parlament als auch der Bundesrat sich mit dieser ganzen Angelegenheit schwertun. Denn seinerzeit hat beispielsweise der Bundesrat diese Staatsschutzakten-Verordnung erlassen und hat im Sinne einer echten Feuerwehrrübung Tatbestände regeln müssen, die er noch nicht hinreichend kannte. Wir sind damals davon ausgegangen, dass wir mit maximal 30 000 Einsichtsgesuchen rechnen müssten. Bekanntlich sind dann 300 000 daraus geworden. Ähnlich ist es offenbar auch dem Parlament gegangen. Es gibt Interessenkonflikte in diesem Bereich, beispielsweise den eminenten Interessenkonflikt zwischen Persönlichkeitsschutz – der eher Richtung Vernichtung oder zumindest Berichtigung dieser zum Teil fehlerhaften und persönlichkeitsverletzenden Staatsschutzakten geht – und dem Interesse an der Archivierung. Angesichts dieser einander widerstreitenden Interessen kann man zu verschiedenen Schlüssen und Entscheiden kommen, wie die Vorgeschichte dieses Bundesbeschlusses plastisch zeigt.

Herr Onken, ich bin mit Ihnen einverstanden: Jeder Kurswechsel bringt natürlich das Problem des Vertrauensverlustes mit sich. Aber das gilt sowohl in bezug auf den Kurswechsel beim Umfang der Einsicht als auch bei der Frage der Vernichtung oder Archivierung. Dort ist das Vertrauen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger begründet worden, und – wir werden das vielleicht beim einschlägigen Artikel noch diskutieren – auch dort gibt es Bürger, die sagen können: Ich habe mich auf diese bundesrätliche Verordnung, auf die entsprechenden Postulate der Kommission verlassen; ich ging von der Vernichtung aus, und mein Vertrauen wird erschüttert, wenn ich nicht einmal die Möglichkeit einer Berichtigung oder die mir versprochene Möglichkeit der Vernichtung habe. Das zeigt, dass wir es hier mit einem echten Optimierungsproblem zu tun haben.

Weshalb hat Ihnen der Bundesrat diese Botschaft unterbreitet? Wir haben es getan, weil wir – übrigens nicht zuletzt aufgrund parlamentarischer Vorstösse – zur Ueberzeugung gekommen sind, dass wir ein weniger aufwendiges Verfahren

suchen müssen und dass in diesem sehr heiklen Bereich das oberste Organ des Bundes, das Parlament, die nötigen Entscheide treffen muss. Ich darf Sie angesichts dessen, dass nun die Vorschläge Ihrer Kommission und diejenigen des Bundesrates sehr stark auseinandergehen, doch immerhin daran erinnern, dass diese Neuregelung des Einsichtsverfahrens nicht zuletzt durch parlamentarische Vorstösse gefordert worden ist. So verlangten etwa die Nationalräte Hänggi und Oehler in ihren am 6. März 1990 als Postulate überwiesenen Vorstössen die Vernichtung der Akten. In diesem Sinne äusserte sich auch die grüne Fraktion in ihrer ebenfalls am 6. März 1990 als Postulat überwiesenen Motion. Nachdem der Dienst des Sonderbeauftragten den genauen Aufwand betreffend Dossiereinsicht mit 450 Arbeitsjahren und einem Aufwand von rund 100 Millionen Franken errechnet hatte, wurden zwei Postulate eingereicht: eines von Nationalrat Basler am 27. September 1990 und eines von Ständerat Hunziker am 3. Oktober 1990. Diese verlangten eine Ueberprüfung der Modalitäten der Einsichtnahme, wie sie die Staatsschutzakten-Verordnung vorsieht, um das Einsichtsverfahren möglichst rasch abzuschliessen. Die Sektion EJPD der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates nahm im Frühjahr letzten Jahres diese Forderungen auf und stellte für eine Neuregelung des Einsichtsverfahrens folgende Prämissen auf:

1. Der Aufwand für das noch ausstehende Einsichtsverfahren in die Dossiers muss auf wesentlich unter 500 Arbeitsjahre reduziert werden;
2. die Angelegenheit soll innerhalb kurzer Zeit bereinigt werden;
3. die Rechtsgleichheit unter den Gesuchstellern soll gewährt bleiben.

Um dies zu erreichen, schlug die Sektion EJPD der GPK vor, dass die Dossiereinsicht nur jenen Betroffenen zu gewähren sei, die einen Schaden glaubhaft machen können. Gleichzeitig forderte auch die GPK die Vernichtung sämtlicher Staatsschutzakten aus der Zeit vor 1990.

Der Bundesrat hat bei der Ausarbeitung des heutigen Bundesbeschlusses im Sinne dieser parlamentarischen Vorgaben gehandelt. Ich möchte darauf im einzelnen nicht mehr zurückkommen. Ich möchte nur in Erinnerung rufen, dass anstelle des prognostizierten Aufwandes gemäss diesem Vorschlag des Bundesrates das Problem der Dossiereinsicht mit 90 Arbeitsjahren und etwa 10 Millionen Franken hätte erledigt werden können.

Noch ein Wort zur Kritik von Herrn Onken. Er hat geltend gemacht, unser Vorschlag sei klar verfassungswidrig. Das ist ein schwerwiegender Vorwurf für einen Justizminister. Ich möchte Ihnen daher einen unverdächtigen Zeugen aus dem Protokoll zitieren; ich war leider an dieser Sitzung nicht anwesend. Herr alt Bundesrichter Haefliger fragt in diesem Protokoll: «Ist es überhaupt zulässig, die Dossiereinsicht so zu beschränken?» Er kommt zum Schluss, dass nach den Urteilen des Bundesgerichts den registrierten Bürgerinnen und Bürgern nicht nur Fichen-, sondern auch Dossiereinsicht gewährt wurde. Es handelte sich dabei um einfache Fälle mit geringem Aufwand. Bei der Bestimmung des Umfangs des Akteneinsichtsrechts muss man die Interessen, die im Spiel sind, gegeneinander abwägen. Wenn man das tut, kommt man zum Schluss, dass die hier vorgesehene Beschränkung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Was die bundesgerichtliche Rechtsprechung anbelangt, die Sie, Herr Onken, zitiert haben, muss ich daran festhalten, dass sich diese bundesgerichtliche Rechtsprechung auf die Einsicht von Akten bezieht, die weiter verwendet werden. Gerade darum handelt es sich hier ja nicht: Diese Akten werden nach Abschluss des Akteneinsichtsverfahrens ausgeschieden, nach unserem Vorschlag vernichtet. Insofern möchte ich Ihren Vorwurf der Verfassungswidrigkeit unserer Vorlage doch ganz klar zurückweisen.

Ein Problem haben wir in Ihrer Kommission gemeinsam festgestellt: Wir wollten über diesen verfassungsrechtlichen Anspruch der Einsicht in die Dossiers dort, wo ein Schaden glaubhaft gemacht wird, im Sinne einer Goodwill-Aktion hinausgehen, und zwar in bezug auf jene Tatbestände, in denen die Dossiers mehr Informationen enthalten als die Fichen. Ich habe gesehen, dass offenbar sowohl Herr alt Bundesrichter

Haefliger wie auch Herr Zimmerli der Meinung sind, dass wir das Verfahren – wenn wir es schon durchführen – mit einer Verfügung abschliessen müssen. Das war aus meiner Sicht die einzige Differenz in den Rechtsauffassungen. Persönlich bin ich davon überzeugt, dass mit Ausnahme dieses Punktes, der verfahrensrechtlicher Natur ist, dem Bundesrat sicher nicht der Vorwurf gemacht werden kann, dass seine Vorlage verfassungswidrig sei.

Der Bundesrat opponiert Ihren Kommissionsanträgen nicht weiter. Wir müssen Sie darauf behaften, dass Sie uns dann auch die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung stellen. Es ist relativ schwierig, den genauen Aufwand, den Ihre Lösung verursachen wird, im einzelnen abzuschätzen. Sehr viel hängt vom nicht klar vorauszusehenden Faktor ab, wieweit die Gesuchsteller auf der vollen Dossiereinsicht beharren werden. Wir haben Ihrer Kommission entsprechende Aufwandschätzungen zur Verfügung gestellt. Meine Leute glauben, dass von diesen 39 000 Gesuchstellern, die bleiben, ein eher grosser Prozentsatz auf voller Dossiereinsicht beharren wird. Herr Darnioth hat in der Kommission die Meinung vertreten, dass nur eine Minderzahl auf der Dossiereinsicht beharren werde, wenn der Sonderbeauftragte das geschickt mache. Darüber kann man trefflich streiten. Ich muss Sie darauf aufmerksam machen, dass es einen Arbeitsaufwand von etwa 300 Arbeitsjahren verursachen wird, wenn über 50 Prozent der Gesuchsteller auf voller Dossiereinsicht beharren. Das wird bedeuten, dass diese ganze Aktion noch etwa fünf bis sechs Jahre dauern wird. Wenn die optimistischeren Annahmen von Herrn Darnioth zutreffen, wird eine gewisse Reduktion eintreten.

Es ist ehrlich gesagt sehr, sehr schwierig. Wenn Sie aber diese Lösung wählen, die man aus Gründen der Wiedergewinnung des Vertrauens sicher vertreten kann, muss ich Sie darauf behaften, dass Sie mir dann auch die zusätzlichen Mittel gewähren. Das wird bedeuten, dass der neugewählte Sonderbeauftragte während etwa fünf bis sechs Jahren grundsätzlich etwa 50 Etatstellen haben muss, um die ihm übertragene Aufgabe richtig erfüllen zu können. Sie werden daher verstehen, dass der Bundesrat Ihren Vorschlägen zwar nicht weiter opponiert, aber auch nicht gerade in Begeisterung über sie ausbricht.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

Detaillberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Titel

Zweck

Abs. 1

Dieser Beschluss regelt die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft und die Weiterbehandlung dieser Akten.

Abs. 2

.... ergriffen worden sind.

Abs. 3

Streichen

Art. 1

Proposition de la commission

Titre

But

Al. 1

Le présent arrêté règle la consultation des documents du Ministère public de la Confédération et le traitement ultérieur de ces documents.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral
(La modification ne concerne que le texte allemand)

Al. 3

Biffer

Schiesser, Berichterstatter: Gestatten Sie mir vorerst eine Bemerkung zu den Artikeln 1, 2 und 2a. Diese drei Artikel bilden eine Einheit. Sie ersetzen die Artikel 1 und 2 des bundesrätlichen Entwurfs. Darf ich ganz kurz die Gründe darlegen, warum wir diese Artikel 1 und 2 des bundesrätlichen Entwurfs geändert haben?

In Artikel 1 streben wir eine klarere und einfachere, leichter verständliche Umschreibung des Zwecks des vorliegenden Bundesbeschlusses an. Die ursprüngliche Fassung des Bundesrates ist schwer verständlich.

Zur Systematik dieser drei Artikel: Artikel 1 umschreibt den Zweck dieses Bundesbeschlusses, Artikel 2 legt fest, in welche Akten der Bundesanwaltschaft Einsicht genommen werden kann, und Artikel 2a – das scheint uns sehr wichtig zu sein – enthält die Begriffsumschreibungen. Hier wird klar festgehalten, was der Unterschied zwischen Dossiers und Fichen ist.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Titel

Geltungsbereich

Abs. 1

Der Beschluss gilt für alle Akten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft, die vor dem 16. Mai 1990 erstellt wurden oder bei der Bundesanwaltschaft eingegangen sind.

Abs. 2

Er gilt nicht für Strafverfahrensakten, wenn das Verfahren am 16. Mai 1990 noch nicht eingestellt oder durch Urteil abgeschlossen worden ist.

Abs. 3

Der Bundesrat kann durch Verordnung diejenigen Akten von diesem Bundesbeschluss ausnehmen, die von der Bundesanwaltschaft benötigt werden für:

a. eine konkrete Polizeimassnahme im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus oder des organisierten Verbrechens;

b. die Verfolgung von Delikten, die der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstehen.

Abs. 4 (neu)

Weist die Bundesanwaltschaft nach, dass weitere Akten für eine konkrete Aufgabe nach Absatz 3 unerlässlich sind, so gibt ihr der Sonderbeauftragte diese Akten im Einzelfall frei.

Art. 2

Proposition de la commission

Titre

Champ d'application

Al. 1

Le présent arrêté s'applique à tous les documents du Service de police du Ministère public de la Confédération qui ont été élaborés ou reçus par le Ministère public de la Confédération avant le 16 mai 1990.

Al. 2

Il ne s'applique pas aux documents relatifs à des procédures pénales qui n'étaient ni suspendues ni closes par un jugement le 16 mai 1990.

Al. 3

Le Conseil fédéral peut dans une ordonnance soustraire du champ d'application du présent arrêté fédéral les documents dont le Ministère public de la Confédération a besoin pour:

a. une mesure de police concrète dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, de l'espionnage, de l'extrémisme violent ou du crime organisé;

b. la poursuite de délits soumis à la juridiction fédérale.

Al. 4 (nouveau)

Si le Ministère de la Confédération démontre que d'autres documents sont indispensables pour une tâche concrète selon l'alinéa 3, le préposé spécial libère ces documents de cas en cas.

Schiesser, Berichterstatter: Die Absätze 1 und 2 von Artikel 2 (Geltungsbereich) entsprechen der ursprünglichen Fassung des Bundesrates in Artikel 1 Absatz 3. Dazu habe ich keine weiteren Bemerkungen anzubringen.

Zu Absatz 3: Die Kommission schlägt hier eine restriktivere Fassung vor, und zwar in Anlehnung an Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung über die Behandlung der Staatsschutzakten. Damit sind für den Verordnungsinhalt, wie er vom Bundesrat bestimmt werden kann, genaue und klare Grenzen gezogen.

Im Hinblick auf die spätere Anwendung der Absätze 3 und 4 sind noch folgende Anmerkungen zu machen:

Zu Absatz 3 schlagen wir folgende Formulierung vor: «... die von der Bundesanwaltschaft benötigt werden» Gegenüber der Fassung des zweiten Vorschlags des Bundesrates (nicht auf der Fahne) ist das eine Einschränkung, weil dort noch ein «unbedingt» vorangestellt war. Wenn wir dieses «unbedingt» streichen, so geschieht dies aus Gründen des logischen Verhältnisses der Absätze 3 und 4. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

Zu Absatz 4: Er befasst sich mit der Freigabe von Akten durch den Sonderbeauftragten im Einzelfall. Diese Akten müssen für die Bundesanwaltschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben unerlässlich sein. Die Aktenherausgabe im Einzelfall ist somit restriktiver zu handhaben als jene im Falle von Absatz 3.

Angenommen – Adopté

Art. 2a (neu)

Antrag der Kommission

Titel

Begriffe

Abs. 1

Als Akten der Bundesanwaltschaft gelten Schriftstücke, die vom Polizeidienst der Bundesanwaltschaft sowie in deren Auftrag von den Polizeidiensten der Kantone erstellt worden sind.

Abs. 2

Als Strafverfahrensakten gelten Schriftstücke, die in ein Strafverfahren einbezogen oder im Laufe eines Strafverfahrens erstellt worden sind.

Abs. 3

Als Dossiers gelten die nach bestimmten Gesichtspunkten (z. B. Ereignis, Abklärungsziel, Organisation, Person) zusammengestellten Akten.

Abs. 4

Als Fichen gelten Registraturkarten, die nach Personen erschlossene Daten sowie Hinweise auf Dossiers enthalten.

Art. 2a (nouveau)

Proposition de la commission

Titre

Définitions

Al. 1

On entend par documents du Ministère public de la Confédération les pièces écrites que le Service de police du Ministère public de la Confédération ou, sur mandat de celui-ci, les services de police cantonaux ont élaborées.

Al. 2

On entend par documents relatifs à des procédures pénales les documents qui ont été produits au cours d'une procédure pénale.

Al. 3

On entend par dossiers les documents réunis selon des critères déterminés (p. ex. événement, but de l'enquête, organisation, personne).

Al. 4

On entend par fiches les fiches d'enregistrement qui contiennent des données classées d'après les personnes ainsi que des renvois aux dossiers correspondants.

Schiesser, Berichterstatter: Auch hier eine auslegende Bemerkung zu Absatz 4. Es heisst dort: «Als Fichen gelten Registraturkarten, die nach Personen erschlossene Daten sowie Hinweise auf Dossiers enthalten.» Unter dem Begriff der «Personen» sind natürliche und juristische Personen zu verstehen, also auch irgendwelche Organisationen.

Noch eine persönliche Bemerkung zu Absatz 1. Es heisst dort: «Als Akten der Bundesanwaltschaft gelten Schriftstücke» In den Dossiers befinden sich indessen auch Fotos, allenfalls Tonträger und dergleichen mehr. Der Begriff «Schriftstücke» wäre also in einem sehr weiten Sinne zu verstehen. Zuhanden der nationalrätlichen Kommission möchte ich anregen, diese Formulierung nochmals zu überprüfen.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Akteneinsicht im Falle eines Schadens

Abs. 1

Akteneinsicht wird gewährt, wenn eine verzeichnete Person glaubhaft macht, dass sie einen materiellen oder ideellen Schaden erlitten hat, der mit Informationen, die aus Akten des Polizeidienstes ersichtlich sind, oder mit Handlungen von Angehörigen der Bundesanwaltschaft in Zusammenhang steht.

Abs. 2

Für die Akteneinsicht in einem laufenden Verfahren gelten die für das Verfahren massgebenden Vorschriften.

Abs. 3 (neu)

Wird in einer Strafanzeige geltend gemacht, strafbares Verhalten sei aus den Akten ersichtlich, werden die betreffenden Akten vom Sonderbeauftragten (Artikel 7) und den zuständigen Strafverfolgungsorganen überprüft. Akteneinsicht wird der anzeigenden Person, die als Partei auftritt, im gleichen Zeitpunkt wie der beschuldigten Person gewährt.

Minderheit

(Onken)

Titel

Akteneinsicht

Abs. 1

Der Sonderbeauftragte gewährt Personen, die ein entsprechendes Gesuch gestellt haben, Einsicht in die Akten.

Abs. 2

Er kann die Einsicht verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit

a. Aufschluss über laufende Ermittlungsverfahren oder über Erkenntnisse im Bereich der Terrorbekämpfung, der Spionageabwehr oder des organisierten Verbrechens gegeben würde;

b. überwiegende schutzwürdige Interessen von Dritten verletzt würden;

c. Geheimhaltungsverpflichtungen, insbesondere gegenüber ausländischen Sicherheits- und Nachrichtendiensten, verletzt würden;

d. eine weniger als 10 Jahre zurückliegende Ueberwachung des Telefon- und Postverkehrs bekanntgegeben würde.

Abs. 3 (neu)

Weist ein Dossier gegenüber der Fiche nicht erheblich mehr Informationen auf, kann der Sonderbeauftragte die betroffene Person darüber informieren und ihr Gelegenheit geben, auf das weitere Verfahren zur Akteneinsicht zu verzichten.

Art. 3

Proposition de la commission

Majorité

Titre

Consultation des documents en cas de dommage

Al. 1

La consultation des documents est autorisée lorsque la personne concernée rend vraisemblable qu'elle a subi un dommage en rapport avec des informations qui ressortent des documents du Service de police ou avec des actes commis par

des membres du Ministère.

Al. 2

La consultation des documents dans une procédure en cours est assujettie aux prescriptions applicables à cette procédure.

Al. 3 (nouveau)

Lorsque l'auteur d'une dénonciation allègue qu'un comportement punissable ressort des documents, ceux-ci sont examinés par le préposé spécial (art. 7) et par les organes de poursuite pénale compétents. La consultation des documents est accordée simultanément à l'auteur de la dénonciation, qui agit en qualité de partie, et à la personne mise en cause.

Minorité

(Onken)

Titre

Consultation des documents

Al. 1

Le préposé spécial autorise les personnes qui en ont fait la demande à consulter les documents.

Al. 2

Il peut refuser, restreindre ou différer la consultation lorsqu'elle a. permettrait d'obtenir des renseignements sur une instruction en cours ou des informations concernant la lutte contre le terrorisme, le contre-espionnage ou la lutte contre le crime organisé;

b. affecterait des intérêts prépondérants de tiers;

c. contreviendrait à des obligations de maintien du secret pris notamment envers des services de sécurité ou de renseignements étrangers;

d. révélerait qu'une surveillance des communications téléphoniques et du courrier a été exercée dans les dix années précédentes.

Al. 3 (nouveau)

Lorsque le dossier ne contient pas beaucoup plus d'informations que la fiche, le préposé spécial peut en informer la personne intéressée et lui offrir la possibilité de renoncer à la suite de la procédure.

Art. 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Bereits gestelltes Einsichtsgesuch

Abs. 1

Personen, die bereits vor dem 1. April 1990 Akteneinsicht verlangt haben, wird ohne neues Gesuch Akteneinsicht gewährt, wenn die Dossiers erheblich mehr Informationen über die betreffenden Personen enthalten als die entsprechenden Einträge auf der Fiche.

Abs. 2

Weisen die Dossiers gegenüber der Fiche nicht erheblich mehr Informationen auf, werden die betroffenen Personen entsprechend benachrichtigt. Sofern sie innert 30 Tagen nicht ausdrücklich an ihrem Gesuch um Akteneinsicht festhalten, wird angenommen, dass sie darauf verzichten.

Minderheit

(Onken)

Streichen

Art. 4

Proposition de la commission

Majorité

Titre

Demande de consultation déposée avant le 1er avril 1990

Al. 1

La consultation des documents est accordée sans qu'elles aient à formuler une nouvelle demande aux personnes qui ont présenté avant le 1er avril 1990 une demande de consultation des documents les concernant et dont les dossiers contiennent considérablement plus d'informations que les inscriptions reportées sur la fiche.

Al. 2

Les personnes concernées dont les dossiers ne contiennent pas beaucoup plus d'informations que la fiche en seront avi-

sées. Si elles ne font pas savoir expressément dans les trente jours qu'elles maintiennent leur demande de consultation des documents, il sera admis qu'elles y renoncent.

Minorité
(Onken)
Biffer

Art. 5

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Onken)

Streichen

Art. 5

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Onken)

Biffer

Schiesser, Berichterstatter: Eine Vorbemerkung zum Verhältnis des Antrags der Kommissionsmehrheit zum Antrag der Kommissionsminderheit Onken: Der Minderheitsantrag Onken stellt die Alternative zu den Artikeln 3, 4 und 5 der Kommissionsmehrheit dar. Der Entscheid über Mehrheit oder Minderheit fällt also eigentlich bei der Abstimmung über Artikel 3. Für das weitere Vorgehen möchte ich vorschlagen, die Begründung des Mehrheitsantrages zu den Artikeln 3, 4 und 5 zusammenzufassen, weil diese Artikel ein zusammenhängendes Ganzes bilden. Anschliessend sollte Herr Onken seinen Minderheitsantrag begründen, worauf wir noch auf einzelne Fragen eintreten müssen, insbesondere bei Artikel 4. Herr Darnioth hat ja bereits im Eintretensreferat darauf hingewiesen, dass dort noch einige Erklärungen anzubringen seien.

Zu Artikel 3 (Akteneinsicht im Falle eines Schadens) vorerst ein formeller Hinweis: Wie Sie der Fahne entnehmen können, schlägt Ihnen die Kommission eine Umstellung in der Reihenfolge der Artikel 3 und 4 vor. Damit soll eine Klarstellung erreicht werden. Wer einen Schaden glaubhaft machen kann, erhält in jedem Fall Einsicht in die Dossiers, unabhängig davon, ob in den Dossiers wesentlich mehr Informationen enthalten sind als in der Fiche. Auch wer bis zum 1. April 1990 ein Gesuch gestellt hat und nachträglich einen Schaden glaubhaft machen kann, erhält – gemäss Fassung der Kommissionsmehrheit – nach dieser Bestimmung Einsicht und nicht nach Artikel 4. Der Grundtatbestand ist somit die Akteneinsicht im Falle der Glaubhaftmachung eines Schadens.

In der Fassung der Kommissionsmehrheit wird von einem «materiellen oder ideellen Schaden» gesprochen. Die Kommission hat es abgelehnt, den Begriff «Schaden» durch den umfassenderen Ausdruck «Nachteil» zu ersetzen, da sonst der Tatbestand keine klaren Konturen mehr hätte. Umgekehrt hält die Kommission fest, dass auch ein ideeller Schaden ausreicht. Der Begriff «Schaden» bezeichnet in der deutschen Sprache grundsätzlich einen materiellen Schaden, also eine ökonomisch messbare Vermögensminderung. Mit dem rechtlich zugegebenermassen nicht ganz einwandfreien Begriff des «ideellen Schadens» soll im Gesetzestext verdeutlicht werden, eine hinreichende Schädigung könne auch darin bestehen, dass durch Informationen aus Akten des Polizeidienstes oder durch Handlungen von Angehörigen der Bundesanwaltschaft moralische Unbill verursacht wurde, die einen Anspruch auf Leistung einer Genugtuung begründet. Ueber den Begriff der Glaubhaftmachung ist nichts auszuführen; er ist rechtlich geklärt.

Der Bundesrat führt unter Ziffer 224 seiner Botschaft aus: «Nach dem vorliegenden Bundesbeschluss haben Personen ein schutzwürdiges Interesse an der Akteneinsicht ausserhalb eines hängigen Verfahrens, wenn sie glaubhaft machen können, dass sie durch die Weitergabe von unrichtigen und für den Staatsschutz nicht relevanten Informationen widerrecht-

lich geschädigt worden sind.» Diese Formulierungen, insbesondere die Begriffe «unrichtig» und «für den Staatsschutz nicht relevante Informationen», finden im Gesetzestext keine Stütze. Massgebend ist einzig und allein die widerrechtliche Schädigung. Zu bemerken ist noch, dass Herr Onken in seinem Minderheitsantrag die Frage der Schädigung nicht speziell regelt, weil er ein generelles Einsichtsrecht vorsieht.

Zu Artikel 4 (Bereits gestelltes Einsichtsgesuch): Hier beginnen die Schwierigkeiten. Absatz 1 entspricht mit einer geringfügigen Aenderung der bundesrätlichen Vorlage in Artikel 3 Absatz 1. Wer vor dem 1. April 1990 ein Gesuch um Einsichtnahme gestellt hat, erhält diese Einsicht, sofern in den Dossiers erheblich mehr Informationen enthalten sind als in den entsprechenden Einträgen auf den Fichen. Der Bundesrat spricht von einem «Gesuch um Dossiereinsicht». Daraus wäre zu schliessen, Einsicht erhalte nur, wer ausdrücklich um Einsicht in Fichen und Dossiers nachgesucht hat. Das aber ginge zu weit und würde nicht verstanden. Hand aufs Herz: Wer von uns nicht in die PUK-Geheimnisse Eingeweihten hat diese Unterscheidung zwischen Fichen und Dossiers vor dem 1. April 1990 genau gekannt und bewusst wahrgenommen? Die Kommission schlägt Ihnen vor, einfach von «Akteneinsicht» zu sprechen. Wer bis zum 1. April 1990 ein Einsichtsgesuch gestellt hat, soll auch dann Einsicht in die Dossiers erhalten, wenn er nicht ausdrücklich diesen Begriff verwendet hat. Daraus ergibt sich der Unterschied in der Zahl der hängigen Gesuche. Der Bundesrat spricht immer von 30 000 Gesuchen; wir müssen von 39 000 Gesuchen sprechen, weil offenbar sehr zahlreiche Einsichtsgesuche nur den Ausdruck «Fichen» enthalten.

Die grösste Differenz zwischen der einstimmigen Kommission – ich darf auch Herrn Onken dazuzählen, denn er würde sich hier dem Antrag der Kommissionsmehrheit anschliessen, wenn sein Minderheitsantrag abgelehnt würde – und dem Bundesrat ergibt sich bei Absatz 2. Der Bundesrat wollte ursprünglich auf eine Benachrichtigung jener Fichierten verzichten, deren Dossiers gegenüber den Fichen nicht erheblich mehr Informationen enthalten. Der Bundesrat hält, wie wir erfahren haben, an seiner Fassung nicht mehr fest. Der Grund für die Einschränkung liegt darin, dass der Bundesrat die Akteneinsicht gemäss Artikel 4 als sogenannte Goodwill-Aktion betrachtet. Er ist der Auffassung, es bestehe kein Anspruch auf Akteneinsicht in diesen Fällen, und zwar gestützt auf eine Analyse der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Demzufolge sieht der Bundesrat auch kein Rechtsmittelverfahren in jenen Fällen vor, in denen nach Ansicht des Sonderbeauftragten die Dossiers nicht wesentlich mehr Informationen enthalten als die Fichen.

Die einstimmige Kommission nimmt hier, wie bereits im Eintretensreferat von verschiedenen Rednern dargelegt wurde, einen ganz anderen Standpunkt ein, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Es ist vorauszuschicken, dass heute ein Anspruch auf Einsicht in die Dossiers besteht, und zwar unabhängig davon, ob in den Dossiers wesentlich mehr Informationen enthalten sind als in den Fichen, nämlich gestützt auf Artikel 7 der Verordnung über die Behandlung der Statsschutzakten (VBS); dort hat der Bundesrat diese Dossiereinsicht klar geregelt. Die Berufung auf eine Goodwill-Aktion ist mit dieser gesetzlichen Regelung kaum vereinbar.

2. Unseres Erachtens übersieht der Bundesrat, dass jeder Gesuchsteller jederzeit eine anfechtbare Verfügung verlangen kann, in der ihm dargelegt werden muss, warum die Dossiers nicht wesentlich mehr Informationen enthalten als seine Fiche. An dieser Stelle möchte ich darauf hinweisen, dass der Begriff «wesentlich mehr Informationen» sehr auslegungsbedürftig ist.

Zwei Dinge müssen hier klar getrennt werden, nämlich das Recht auf Akteneinsicht und der Anspruch auf eine Verfügung, weshalb keine solche Akteneinsicht gewährt wird. Gegen eine solche Verfügung, auf die jeder Fichierte Anspruch hat, kann Beschwerde geführt werden. Wird ein Rechtsmittel dagegen ausgeschlossen, so liegt – auch nach Auffassung von Herrn alt Bundesgerichtspräsident Haefliger – eine Rechtsverweigerung vor. Im schlimmsten Falle läge damit eine Verletzung der

Europäischen Menschenrechtskonvention vor, und ein entsprechender Entscheid der zuständigen Organe wäre nicht auszuschliessen. Deshalb schlägt Ihnen die Kommissionsmehrheit vor, Absatz 2 in dem Sinne auszugestalten, dass er mit einer anfechtbaren Verfügung abgeschlossen wird. Weisen die Dossiers gegenüber der Fiche nicht erheblich mehr Informationen auf, sind die betroffenen Personen zu benachrichtigen. Alsdann ist es deren Sache, an ihrem Gesuch festzuhalten oder aber darauf zu verzichten und dem Sonderbeauftragten zu glauben. Seiner Person und seinem Vorgehen kommen dabei überragende Bedeutung zu. Halten die Fichierten an ihrem Gesuch fest, so kommt es zu einem Entscheid des Sonderbeauftragten. Dieser Entscheid ist nach Artikel 8 mit Beschwerde anfechtbar.

Im Zusammenhang mit Artikel 4 Absatz 2 hat sich noch die Frage ergeben, ob diese Bestimmung nicht anders auslegbar wäre, und zwar in dem Sinne, dass der Fichierte – wenn er an seinem Gesuch festhält – auch Einsicht in jene Dossiers erhalten soll, die nicht erheblich mehr Informationen enthalten als seine Fiche. Wir gehen aber davon aus, dass in unserer Kommission mit Artikel 4 Absatz 2 klar gemeint war, dass am Abschluss des Verfahrens eine anfechtbare Verfügung stehen soll und nicht eine weitere Einsichtsmöglichkeit. Immerhin sei zuhauenden der nationalrätlichen Kommission bemerkt, dass sie sich allenfalls noch einmal mit dieser Frage befassen kann. Noch ein Wort zum Minderheitsantrag Onken bei Artikel 3. Herr Onken übernimmt grundsätzlich das Verfahren nach der Verordnung über die Behandlung der Staatsschutzakten (VBS). Absatz 2 beispielsweise entspricht wörtlich Artikel 5 Absatz 3 VBS. Neu im Antrag Onken ist Absatz 3. Im Gegensatz zur Kommissionsmehrheit müsste der Betroffene hier aber ausdrücklich auf das weitere Verfahren zur Akteneinsicht verzichten, während er in der Fassung der Kommissionsmehrheit am Gesuch festhalten müsste.

Ich empfehle Ihnen, der Kommissionsmehrheit zu folgen, da die Variante von Herrn Onken gegenüber der heutigen Regelung praktisch keinerlei Einschränkungen enthält. Nach der Fassung von Absatz 1 müsste sogar auch bei jenen Gesuchen, die nach dem 31. März 1990 eingereicht wurden, entschieden werden, ob ein Anspruch auf volle Akteneinsicht besteht. Deshalb kann Herr Onken auch auf die Regelung der Frage, ob im Falle eines Schadens Einsicht gewährt werden müsse, verzichten.

Abschliessend noch eine kurze Bemerkung zu Artikel 5. Im System der Kommissionsmehrheit braucht es eine Regelung über die Ausnahmen vom Einsichtsrecht. Der Minderheitsantrag Onken kann auf solche Ausnahmeregelungen verzichten, weil die Ausnahmen in dessen Fassung von Artikel 3 eingeschlossen sind.

Aufgrund dieser Ausführungen bitte ich Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Onken, Sprecher der Minderheit: Die Hauptgründe, die zu meinem Minderheitsantrag führten, habe ich Ihnen bereits beim Eintreten dargelegt:

1. Der Bundesrat hat den Betroffenen ein grosszügiges und umfassendes Akteneinsichtsrecht in Fichen und Dossiers zugesichert. An dieses Versprechen ist er und sind nach meinem Dafürhalten auch wir gebunden. Es zurückzunehmen, nachträglich abzuändern oder einzuschränken verstösst gegen Treu und Glauben, bedeutet für viele eine Enttäuschung und reisst auch Wunden wieder auf.

2. Die einschränkenden Hürden, die hier aufgerichtet werden sollen, sind – daran halte ich fest – mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Artikel 4 der Bundesverfassung nicht in Einklang zu bringen. Sie laufen der grosszügigen Interpretation des Akteneinsichtsrechts durch unser höchstes Gericht zuwider.

Herr Bundesrat Koller, Sie haben Herrn Haefliger zitiert. Aber auch dieses Zitat ist eigentlich sehr merkwürdig. Im Grunde genommen bestätigt er den Grundsatz des Bundesgerichtes, dass grosszügig und ohne Einschränkungen Akteneinsicht gewährt werden solle. Er knüpft an den Aufwand an und sagt, es sei eine Güterabwägung nötig, und kommt dann zum Schluss, angesichts des grossen Aufwandes sei es gerecht-

fertigt, hier Einschränkungen vorzusehen. Wenn jedoch der Grundsatz als solcher gilt, dann kann seine Erfüllung doch nicht vom Aufwand abhängig gemacht werden. Dann gilt er, auch wenn der Aufwand beträchtlich ist.

Ich zitiere Ihnen aus dem gleichen Protokoll eine andere Stimme, nämlich die von Herrn Schrade, der da sagt: «Nach Treu und Glauben und nach der Verfassung betrachte ich es als unverantwortlich, die Dossiereinsicht einzuschränken.» Nun folgt auch bei ihm wieder der bezeichnende Satz: «Aber ich habe eingesehen, dass es politisch nicht machbar ist.» Das heisst, die Justiz kapituliert vor der Politik und vor dem Aufwand, der entstehen wird, wenn man der bisherigen Rechtsprechung des Bundes gemäss verfährt. Hier gehen die Meinungen also auseinander. Herr Kollege Zimmerli hat mir bereits angekündigt, er werde auch etwas dazu sagen. Wir werden also wahrscheinlich noch einen Staatsrechtler mit einer anderen Auffassung hören.

3. Die Kommission hat Ihnen vorgeschlagen, die Staatsschutzakten zu archivieren, und ich sage, sie sind auch jetzt noch in Gebrauch, sie sind der Bundespolizei zugänglich. Es ist nicht so, dass sie ihr völlig entzogen sind, und zum Zeitpunkt der Gesuchstellung und bis heute stehen sie der Bundespolizei, wenn auch unter beschränkten Bedingungen, zur Verfügung. Von da her ist das schutzwürdige Interesse der Betroffenen immer noch gegeben, und es wäre auch dann weiterhin gegeben, wenn wir diese Akten archivieren. Die Richtigkeit und die Aktualität der Daten sind auch dann noch von Belang.

Diese drei Gründe genügen meines Erachtens schon vollauf, um an der bisherigen Ordnung festzuhalten, die sagt: Einsicht in die Akten ohne Einschränkung, wie das der Bundesrat versprochen hat.

Ich kann mich aber auch noch auf die Ebene der Praktikabilität und der Kosten einlassen, die jene des Bundesrates ist. Ich zitiere als erstes Herrn Schrade, der gesagt hat: «Rechtsstaatlichkeit hat sich immer zu lohnen, gleichgültig, was sie kostet.» Auch da wird der Grundsatz betont, dass die Rechtsstaatlichkeit nicht plötzlich eingeschränkt werden kann, wenn der Aufwand beträchtlich ist.

Ich melde grundsätzliche und begründete Zweifel an den Zahlen, an den Berechnungsgrundlagen an, die man uns unterbreitet hat. Für die Erhebung dieses Aufwandes hat man entweder den ungünstigsten, aufwendigsten, zeitraubendsten Fall angenommen oder dann aber eine ausserordentlich summarische, auf Wahrscheinlichkeitsüberlegungen und Stichproben abgestützte Schätzung vorgenommen, die jeder Sorgfalt und damit auch jeder Rechtsstaatlichkeit entbehrt. Alle diese Berechnungen sind vom Sonderbeauftragten und seinen Mitarbeitern angestellt worden. Keine aussenstehende Instanz hat das je überprüft, und auch die Zahlen, die uns neu vorgelegt worden sind, sind im Grunde genommen so widersprüchlich, so inkompatibel, dass da einfach etwas nicht stimmen kann.

Wenn man sorgfältig vorgehen will, wenn man seriös entscheiden will, ob ein Dossier mehr Information enthält oder nicht, dann verursacht das einen ganz erheblichen Zeitaufwand. Da sind die Berechnungen des Bundesrates viel zu optimistisch. In Tat und Wahrheit werden die Einsparungsmöglichkeiten auch nach seiner Variante nie so gross sein – immer vorausgesetzt, man macht es seriös und gründlich –, wie er es uns in Aussicht gestellt hat.

Es wurde schon vom Kommissionspräsidenten gesagt, dass die Bestimmung «erheblich mehr Information» natürlich der Auslegung und damit auch der willkürlichen Interpretation Tür und Tor öffnet. Was heisst «erheblich mehr Information»? Wo beginnt das, wo endet das? Was heisst «mehr Substanz» oder «von Belang für den Betroffenen», was ist wirklich nur nebensächlich und damit auslassbar? Sie selbst haben an der Pressekonzferenz gesagt, Herr Bundesrat Koller, dass nach den Berechnungen Ihrer Mitarbeiter nur noch rund 10 Prozent der Betroffenen Einsicht in die Dossiers erhalten sollten, d. h., 90 Prozent bleiben von der ursprünglichen Zusage ausgespart, und das zeigt, dass diese Einschränkung und auch die Interpretation des Begriffes «erheblich mehr Information» dort sehr restriktiv ausgelegt werden soll. Nach meiner Kenntnis

der Unterlagen aus der PUK-Zeit ist es fast ausgeschlossen, dass nur 10 Prozent der Dossiers wirklich mehr Information enthalten sollen als die zusammenfassenden Fichen.

Ich räume ein, die Kommission hat jetzt eine Milderung vorgesehen. Sie hat eine Verfügung verlangt – vorher war nicht einmal eine Mitteilung vorgesehen –, sie hat eine Rekursmöglichkeit geschaffen. Trotzdem, diese gummihafte und interpretationsbedürftige Bestimmung «erheblich mehr Information» (Artikel 4 Absatz 2) bleibt in diesem Bundesbeschluss stehen, und gerade diese zweifle ich an, weil sie eine Hürde darstellt, die meines Erachtens so nicht zulässig ist.

Deshalb schlage ich Ihnen vor, bei der bisherigen Ordnung zu bleiben, diese aber leicht zu modifizieren und damit auch zu verbessern. In Artikel 3 gemäss Minderheitsantrag – die Streichung in den Artikeln 4 und 5 ist darauf abgestützt – halte ich in Absatz 1 fest, dass der Sonderbeauftragte, wie bis anhin zugesichert, jedem, der es verlangt, Einsicht in Fichen und Dossiers gewährt. In Absatz 2 sind die Gründe genannt – sie standen übrigens bisher schon in der Verordnung –, die diese Einsicht ausschliessen, einschränken oder aufschieben können; diese Gründe sind an und für sich unbestritten. In Absatz 3 räume ich zusätzlich die Möglichkeit ein, einem Betroffenen Mitteilung zu machen, dass sein Dossier tatsächlich kaum Informationen enthält, die mehr aussagen, als das, was er schon aus der Fiche erfahren hat, und ihm die Möglichkeit zu geben, auf sein Einsichtsgesuch zu verzichten. Ich vertraue darauf, dass viele Betroffene heute, nachdem sich die Situation etwas entspannt hat und die Diskussion versachlicht worden ist, von dieser Möglichkeit Gebrauch machen und auf ihr Einsichtsgesuch verzichten werden. Das ist eine saubere, rechtsstaatlich einwandfreie Lösung und entspricht dem, was der Bundesrat zugesichert hat, nämlich grosszügig und umfassend Transparenz zu schaffen und damit Vertrauen zurückzugewinnen. Ich bitte Sie, bei den Artikeln 3, 4 und 5 dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Danioth: Damit wir uns nicht ins Uferlose verlieren, möchte ich nochmals darauf hinweisen – wie dies bereits der Berichterstatter getan hat –, dass wir jetzt für die Behandlung der Fälle, wo die Dossiers «nicht erheblich mehr Informationen» als die Fichen aufweisen, drei Versionen haben: Artikel 3 Absatz 2, die Version des Bundesrates; Artikel 3 Absatz 3 gemäss Minderheit Onken, der genau in die entgegengesetzte Richtung geht; Artikel 4 Absatz 2 des Vorschlags der grossen Kommissionmehrheit.

Man muss wohl einräumen, dass der Bundesrat offenbar der Gefangene seiner Versprechen war und das auch gemerkt hat: Er wollte er bei Artikel 3 Absatz 2 zurückkriechen – das muss man festhalten –, indem er auf eine Benachrichtigung verzichten wollte, wenn keine erheblichen zusätzlichen Informationen in den Akten gefunden werden können, und zwar auch dann, wenn von der betreffenden Person vor dem 1. April 1990 ein Einsichtsgesuch bezüglich der Fiche oder der Akte gestellt worden ist. Der Berichterstatter hat dies klar dargelegt. Hier hat die Kommission mit Herrn alt Bundesrichter Haefliger, der für mich eine Autorität ist, folgendes festgestellt: Es gehe nicht an, dass man das Verfahren in jenen Fällen, wo nach Treu und Glauben festgestellt wird, dass keine zusätzliche Information da ist, im Sand verlaufen lässt; hier brauche es einen Verfahrensabschluss. Während die Voraussetzungen der Akteneinsichtsgewährung bei Glaubhaftmachung eines Schadens als selbstverständliche rechtsstaatliche Erledigung kaum zur Diskussion Anlass gegeben haben, haben diese geringfügigen Fälle eine grosse Diskussion ausgelöst. Es ist nicht ganz korrekt, wenn Sie jetzt einzelne Experten, die wir angehört haben, aus dem Zusammenhang heraus zitieren. Wir haben mehrere Experten angehört, und man müsste dann schon das ganze Bild sehen.

Alt Bundesrichter Haefliger erklärte, Artikel 3 Absatz 2 gemäss Bundesratsfassung sei nicht verfassungskonform. Deshalb hat es keinen Sinn, dass die Kommission einen solchen Antrag übernimmt. Aus diesem Grund ist Artikel 4 Absatz 2 gemäss Fassung der Kommissionmehrheit entstanden, wonach der Erledigungsanspruch – die formelle Erledigung dieses Akteneinsichtsgesuches – klar festgehalten ist. Der Erledi-

gungsanspruch ist nicht identisch mit dem Akteneinsichtsrecht als solchem, sondern der Sonderbeauftragte kann dann über die Frage entscheiden: Ist wesentlich mehr Information in den Akten, oder ist nicht mehr Information vorhanden? Es bedarf also in jedem Fall einer Verfügung des Sonderbeauftragten zu einem Begehren eines Gesuchstellers, der sich mit der Benachrichtigung nicht zufriedengibt. Die Verfügung kann auf Gewährung oder auf Verweigerung der weiter gehenden Akteneinsicht lauten. Wenn er feststellt, dass in den Akten tatsächlich nicht erheblich mehr Information vorhanden ist als in der bereits zugestellten Fiche, darf er das Verfahren einstellen – und er soll es auch – und kann dann die weitere Einsichtnahme verweigern. Dies muss er indessen in einer anfechtbaren Verfügung tun. Dabei wird man dem Sonderbeauftragten im Interesse der Sache und der betroffenen Mitbürger einen gewissen Ermessensspielraum einräumen. Von seiner Kompetenz und seinem Geschick wird es abhängen, ob sich der betroffene Bürger zufriedengibt und wie rasch und befriedigend die ganze Aktion abgeschlossen wird.

Aus diesem Grund schlage ich Ihnen dann auch im Minderheitsantrag zu Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b vor, dem Sonderbeauftragten die Durchführung einer Schlichtungsverhandlung zur Pflicht zu machen. Ich gehe eine Wette ein und lasse mich auch hier behaften – Herr Bundesrat Koller, ich bin bereits mit Ihrem Generalsekretär eine Wette eingegangen –: Ich bin nach wie vor überzeugt, dass bei dieser sauberen Grundlage der Kommissionmehrheit und mit einem klaren Vorgehen des kompetenten Sonderbeauftragten, der mit den Leuten auch menschlich den Kontakt findet, nicht 50 oder 60 Prozent dieser 30 000 oder 39 000 Menschen sagen: Nein, jetzt will ich selber stundenlang in diesen Akten herumstudieren und nachschauen, ob das, was mir dieser beeidete Beamte gesagt hat, tatsächlich stimmt. Der Prozentsatz, Herr Bundesrat Koller, wird wesentlich unter 50 Prozent, ich meine sogar wesentlich unter 30 Prozent liegen.

Auch aus diesem Grund dürfen Sie mit Blick auf die Kosten, die für uns wichtig sind – aber die Rechtsstaatlichkeit geht dem speditiven Vorgehen vor –, ohne Bedenken der Kommissionmehrheit zustimmen.

Zimmerli: Der Kommissionspräsident hat Ihnen die Bedeutung und die Inhalte der Artikel 3 bis 5, die eines der Kernstücke dieser Vorlage bilden, trefflich dargestellt. Aber das Votum von Herrn Onken veranlasst mich nun doch noch, ein paar zusätzliche Bemerkungen zu machen.

Ich möchte mit einer Vorbemerkung beginnen. Gerade bei diesen Artikeln 3 bis 5 versuchen wir in rechtsstaatlich sauberer Art und Weise, die fragwürdige Verordnung abzulösen. Dabei schlägt die Stunde der Wahrheit bei der Vergangenheitsbewältigung in verfahrensmässiger Hinsicht. Wir haben keine grosse Übung in dieser Vergangenheitsbewältigung; das zeigt sich auch in dieser Debatte, und es hat sich auch in den verschiedenen Postulaten und Motionen gezeigt, die Herr Bundesrat Koller vorhin erwähnt hat. Ich bin überzeugt, dass man diese Vorstösse alle aus der Zeit heraus verstehen muss und dass wir jetzt endgültig darüber zu beschliessen haben, wie die Angelegenheit erledigt werden muss. Ich habe Verständnis dafür, dass sich der Bundesrat an diese Vorstösse gebunden fühlte. Aber wir sind nun vollständig frei, darüber zu befinden, wie wir die Sache nun «legen», wie man so schön sagt.

Eine zweite Vorbemerkung an die Adresse von Herrn Onken: Wenn er sagt, wir würden die Verfassung ritzen oder verletzen, ist das schon ein verhältnismässig schwerer Vorwurf an die Adresse des Bundesrates und auch an die Kommission. Ich möchte meinerseits mit aller Deutlichkeit zwei Dinge festhalten:

1. Der Respekt vor der Verfassung hängt in unserem Land und auch in diesem Saal nicht vom finanziellen Aufwand ab, der verursacht wird.

2. Politik zu machen und die Verfassung zu respektieren ist für uns bis heute noch kein Widerspruch. Vor diesem Hintergrund möchte ich meine nachfolgenden Ausführungen auch verstanden wissen.

Herr Onken ist der Meinung, dass die Beschränkung des Ak-

teneinsichtsrechts – dies gilt für neue Akteneinsichtsgesuche – auf den Schadenfall im Normalfall verfassungswidrig sei. Er stützt sich dabei auf Zitate, auf Protokolle, auf Meinungsäusserungen und auf das Bundesgericht. Ich habe nichts gegen Zitate, aber wenn es hart auf hart geht, lasse ich mich lieber von meiner Ueberzeugung als von Zitaten leiten, die, mindestens was die Zitate des Bundesgerichts betrifft, ja nicht auf diesen Fall zugeschnitten sind, sondern eindeutig auf die Fälle der Akteneinsicht bei hängigen Verfahren. Das hat Herr Bundesrat Koller vorhin eindeutig gesagt. Wenn es nur darum ginge, einfach die hängigen Verfahren in diesem Sinne zu bewältigen, könnten wir überhaupt auf eine Bestimmung verzichten und auf das Verwaltungsverfahrensgesetz verweisen; die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Es gibt keinen einzigen Fall – und darauf hat alt Bundesgerichtspräsident Haefliger hingewiesen –, der vergleichbar wäre mit der Uebung, die durchzuführen wir eben im Begriffe sind, nämlich mit der rechtsstaatlichen Gewährung von Einblick in eine Tätigkeit eines Teils der Verwaltung, die Anlass zu Kritik gegeben hat. Wir sind vollständig frei, wie wir das tun wollen, vorausgesetzt wir respektieren die Anforderungen des Rechtsstaates, so wie wir ihn verstehen. Dazu gehört auch der Respekt vor dem Gehalt von Artikel 4 der Bundesverfassung und vor den Interessen des Privaten, vor dem Persönlichkeitschutz.

Es ist nicht so, dass sich die Rechtsprechung einfach tel quel auf die Einsicht in diese Fichen bzw. Dossiers übertragen liesse. Wir haben eine Interessenabwägung vorzunehmen: die Abwägung zwischen den Interessen der Privaten, die sich zu Recht verletzt fühlen, und den Interessen des Staates, der dafür zu sorgen hat, dass er weiter funktionstüchtig bleibt und dass wir ihn nicht übermässig belasten. Wir versuchen bei dieser Interessenabwägung einen Trapezakt oder einen Gang auf dem hohen Seil, da stimme ich Herrn Onken durchaus zu. Wir dürfen die Interessen des Staates daran, die Fichen nicht zu öffnen bzw. den Verwaltungsaufwand zu minimieren oder möglichst klein zu halten, keinesfalls übermässig stark gewichten. Aber wir haben diese Interessenabwägung vorzunehmen. Genau das wollte uns Herr alt Bundesgerichtspräsident Haefliger in der Kommission klarmachen. Ich bin überzeugt, dass das, was in Artikel 3 (Akteneinsicht im Falle eines Schadens) vorgeschlagen worden ist, mit der Verfassung durchaus im Einklang steht.

Ich mache darauf aufmerksam – Herr Kommissionspräsident Schiesser hat es gesagt –, dass wir auch den ideellen Schaden ausdrücklich erwähnen. An den Nachweis im Sinne des Glaubhaftmachens sind ja nach ständiger Rechtsprechung keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Es wird doch genügen – da bin ich mit Herrn Daniöth einverstanden, es hängt von der Psychologie des Sonderbeauftragten ab –, dass man vernünftige Anhaltspunkte einbringt, weshalb man vernünftigerweise in diese Unterlagen Einsicht erhalten sollte. Das genügt nach meinem Dafürhalten vollkommen.

Heikler war Artikel 4 Absatz 2 in der Fassung der Kommissionenmehrheit. Herr Bundesrat Koller hat darauf hingewiesen, dass hier materiell eine relativ gewichtige Differenz besteht. Worum geht es? Es geht darum, dass wir Wort halten. Die Akteneinsichtsgesuche wurden ja gestellt. Inzwischen sind wir uns darüber einig geworden, dass ein hängiges Verfahren – das ist natürlich ein hängiges Einsichtsverfahren, weil es mit einem Gesuch provoziert wurde – auch rechtsstaatlich einwandfrei beendet werden muss. Man darf keine Erledigung durch Schubladisierung zulassen: Man braucht eine Benachrichtigung, und für den Fall, dass dort Meinungsverschiedenheiten bestehen, ist theoretisch unabdingbar ein Rechtsweg zu öffnen.

Das ist natürlich reine Theorie. Warum? Wie geht das vor sich? Es kommt ein Gesuch; das ist hängig. Jetzt klärt man ab, ob wesentlich mehr Informationen in den Dossiers enthalten sind. Zu diesem Zwecke – das ist völlig unbestritten – müssen die Dossiers verwaltungsintern natürlich studiert werden, sonst wäre das Ganze nicht seriös. Damit würde aber die Akteneinsichtsgewährung im Sinne der Einblickgewährung in Dossiers eben sehr viel Aufwand verursachen, weil man die Dossiers teilweise bearbeiten müsste, und das will man nicht. Aber man

hat einen rechtsstaatlichen Anspruch darauf, zu wissen, ob dort erheblich mehr steht als in den Fichen oder nicht. Die Mitteilung kommt also, und nun erwarten wir – Herr Daniöth hat es gesagt –, dass sich die Mehrzahl der Bundesrats beigegeben und Gesuchsteller von dieser Mitteilung überzeugen lassen, dass sie ihr also glauben. Das ist nur möglich, wenn vorher eine sorgfältige Abklärung durchgeführt wird und der Mitteilung, man möge doch – wenn immer möglich – auf Weiterungen verzichten, eine Art Hirtenbrief des Bundesrats beigegeben wird, in dem darauf hingewiesen wird, dass ein solcher Verzicht wahrscheinlich nötig wäre, damit die Verwaltung ihre Energie für die Zukunft auf andere Dinge konzentrieren könne. Das Psychologische spielt eine sehr grosse Rolle bei diesen Mitteilungen.

Aber wenn sich eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller nicht zufriedengibt, dann hält sie oder er an seinem Einsichtsgesuch fest, und dann gibt es theoretisch zwei Möglichkeiten: Entweder Sie verweigern die Einsicht mit der Begründung, es stünde ja nicht wesentlich mehr drin als in den Fichen, oder Sie gewähren die Akteneinsicht. Da bin ich schon der festen Ueberzeugung, dass für diesen Fall die Akteneinsicht gewährt werden muss. Wie wollen Sie die Verfügung auf Verweigerung der Akteneinsicht begründen? Jede Verfügung ist zu begründen, und Sie müssen schwarz auf weiss dartun, warum nicht mehr in den Dossiers steht als in den Fichen. Das verursacht praktisch den gleichen Aufwand wie das Öffnen der Akten, denn Akteneinsicht verweigern mit dem Hinweis darauf, es stünden Dinge in den Dossiers, für die man gar keine Akteneinsicht gewähren könne, können Sie vernünftigerweise nicht. Denn damit wäre der Beweis erbracht, dass wesentlich mehr in den Dossiers steht als auf den Fichen. Diese Möglichkeit schliesse ich schlicht aus.

Wenn wir auf einer Verfügung beharren – was man theoretisch kann –, dann provozieren wir einfach ein zusätzliches inzidentes Beschwerdeverfahren, welches das Verfahren nochmals verlängert. Das möchte ich nicht. Damit ist doch der Beweis erbracht, dass bei der Behandlung dieser Einsichtsgesuche, die bereits anhängig gemacht wurden, Entscheidendes von der Psychologie abhängt.

Die Kommissionenmehrheit hat wohl den Weg für eine vernünftige Lösung vorgezeigt. Artikel 4 Absatz 2 ist bewusst offen formuliert und soll in der Praxis erlauben, zu einem vernünftigen Ende zu kommen. So interpretiere ich gesamthaft die Artikel 3 bis 5.

Ich möchte Ihnen beantragen, der Kommissionenmehrheit zuzustimmen.

Plattner: Ich habe mich auf dieses Votum nicht besonders vorbereitet, sondern gedacht, ich höre mir erst einmal an, was zu den wichtigen Punkten der Artikel 3, 4 und 5 gesagt wird.

Für mich würde eigentlich die heutige Regelung genügen. Da gibt es keine Einschränkung des Einsichtsrechts, das ist bürgerfreundlich, das ist das, was der Bundesrat nach meinem Verständnis seinerzeit gewähren wollte. Jetzt merke ich und verstehe auch bis zu einem gewissen Grad, dass man versucht, hier nun aus schützenswerten Gründen, die aber nicht denselben Stellenwert haben wie die Rechte der Bürgerinnen und Bürger, das Einsichtsrecht einzuschränken.

Ich habe mich gefragt, ob ich beantragen sollte, auf dieses Geschäft nicht einzutreten. Ich habe verzichtet, einen solchen Antrag zu stellen. Aber ich möchte sehr dafür plädieren, dem Minderheitsantrag von Kollege Onken zuzustimmen. Das Ganze kommt mir, wenn ich es deutlich und undiplomatisch sage, nämlich wie eine Schlaumeierei vor: Man hat Bücher mit Inhaltsverzeichnissen über Bürgerinnen und Bürger angelegt. Dieses Inhaltsverzeichnis ist die Fiche, und das Buch ist das Dossier. Nun sagt man dem Bürger: Du kannst zwar das Inhaltsverzeichnis lesen, aber in vielen Fällen werde ich dir nachher sagen, dass das Buch selber gar nichts mehr bringt, das interessiert dich nicht. Der Bürger kann das glauben oder auch nicht. Im allgemeinen werden die, die schon früh ihre Anträge gestellt haben, es nicht glauben. Nun versucht man ein Verfahren zu entwickeln, mit dem man den, der das nicht glaubt, trotzdem daran hindern kann, seinen Anspruch geltend zu machen, weil dieser Anspruch zuviel Aufwand verursache.

Herr Zimmerli hat sehr überzeugend dargelegt, dass das Ganze am Schluss riskiert, zu einer Schlaumeierei zu werden, die erst noch mehr Aufwand kostet: Es kostet zuerst den Aufwand, das Dossier anzuschauen, wenn das Gesuch kommt; man muss dann schauen, ob nicht doch mehr drin steht, und muss das beurteilen; da sicher etwas anderes im Dossier steht als in der Fiche, muss das diskutiert werden; dann muss man einen Brief schreiben; man muss sich mit der Antwort der Geschwisterin oder des Geschwisters auseinandersetzen; man muss dann allenfalls doch Einsicht gewähren, oder man muss den ganzen Beschwerdeweg durchziehen – und am Schluss hat man nicht nur jedes Dossier angeschaut und viel zuviel Arbeit gemacht, sondern hat, wenn man den Empfehlungen von Herrn Zimmerli folgt, dann doch die meisten Dossiers zeigen müssen. Ob man am Schluss Geld spart mit dieser Schlaumeierei, ist überhaupt nicht klar. Es könnte genauso gut sein, dass man insgesamt mehr Aufwand betreibt. Was bei diesem Verfahren auf der Strecke bleibt, ist eben das vielzitierte Vertrauen des Bürgers oder der Bürgerin in die Behörden, auch in uns als Parlamentarier.

Der Minderheitsantrag Onken macht einen kühnen Schnitt durch all diese Gedanken; er bleibt einfach bei dem, was früher einmal versprochen wurde. Er ergänzt den Artikel 3 mit einem Absatz 3 und gibt damit die Möglichkeit, dass Bürgerinnen und Bürger, die einsehen, dass bei ihnen wirklich nichts im Dossier steht, auf das weitere Verfahren zur Akteneinsicht verzichten. Die Möglichkeit bleibt offen und vor allem der Einsicht des Bürgers anheimgestellt; er wird nicht in ein Beschwerdeverfahren gedrängt. Ich halte das für eine viel bessere Lösung. Es darf hier nicht um einige Millionen Franken mehr oder weniger gehen, denn diese Berechnungen sind ohnehin zweifelhaft, wie ich versucht habe darzulegen, sondern es muss darum gehen, diese Fichenaffäre jetzt endgültig auf ein Geleise zu bringen, das nicht zu weiteren Verunsicherungen führt.

Ich bitte Sie also dringend, den Minderheitsantrag Onken noch zu erwägen und ihm schliesslich zuzustimmen.

Gadient: Es handelt sich um eine Interessenabwägung, die wir hier vorzunehmen haben. Darauf ist zu Recht hingewiesen worden, und dies mag es rechtfertigen, dass sich auch ein Nichtkommissionsmitglied noch kurz zu diesem Sachverhalt äussert.

Bei der Regelung nach Artikel 3ff. des Bundesbeschlusses handelt es sich ohne Zweifel um dessen zentrale Bestimmungen. Für mich steht dabei das seinerzeit in aller Form abgegebene Versprechen zur Einsichtnahme in die Dossiers im Vordergrund. Es mögen durchaus berechnete Gründe für die nachträgliche Einschränkung vorliegen, aber diese rechtfertigen nicht, von der abgegebenen Zusage abzurücken; von einem solchen Kurswechsel ist abzusehen. Der für eine integral zu ermöglichende Akteneinsicht erforderliche Aufwand ist bedeutend, das ist nicht zu verkennen. Die entsprechenden Zahlen sind heute noch aufaddiert worden; sie fallen ins Gewicht. Müsste die Frage in einer solchen Situation aber nicht vielmehr die sein, wie viele Hunderte solcher Arbeitsjahre in den Auf- und Ausbau des Fichenwesens investiert worden sind, ohne dass die verantwortlichen Instanzen – und ich schliesse das Parlament dabei, auch wenn es in Unkenntnis handelte und in Unkenntnis blieb, nicht aus – sich darum scherten, und welches das Verhältnis des Liquidationsaufwandes zum Errichtungsaufwand ist?

Zur Diskussion steht das verfassungsmässig garantierte Recht auf Akteneinsicht. Zu Recht verweist die Botschaft auf die höchststrichterliche Rechtsprechung, wo festgehalten wird, dass das Aufbewahren von personenbezogenen Daten und die Zugriffsmöglichkeit auf dieselben durch die Verwaltung einen engen Bezug zum Grundrecht der persönlichen Freiheit hat, woraus ein erhebliches Interesse an Einsicht und Verifizierung resultiert.

Herr Bundesrat Koller und Herr Kollege Zimmerli haben heute in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich die fragliche Rechtsprechung auf die Akteneinsicht bei hängigen Verfahren bezieht, in denen die Akten weiterhin zur Verwendung gelangen können. Aber ich frage mich, ob diese Voraus-

setzungen in den aktuellen Fällen, die uns heute beschäftigen, derart verschieden sind, dass sich dort die gleiche Praxis nicht auch anwenden liesse, dass diese geradezu ausgeschlossen wäre. Der Grad der Betroffenheit mag zwar geringer sein – das ist für mich eine Selbstverständlichkeit –, aber der Bezug zum Grundrecht der persönlichen Freiheit ist durchaus evident und gegeben. Es fragt sich deshalb, ob die vorgesehene doppelte Voraussetzung für die Gewährung der Einsichtnahme zu rechtfertigen ist, wie dies Herr alt Bundesrichter Haefliger annehmen zu können glaubte. Es genügt zwar die Glaubhaftmachung des Schadens, aber die Praxis lehrt, dass dies gerade in solchen Fällen alles andere als einfach sein wird und bald einmal mit einem entsprechenden anwaltlichen Aufwand verbunden sein dürfte.

Man riskiert mit einer solchen Hürde, dass potentiell Unrecht bestehenbleibt. Da wir die Interessen abzuwägen haben, geht es in Würdigung aller Voraussetzungen und der problematischen Geschehnisse in diesem Bereich letztlich um eine Grundsatzfrage, deren rechtsstaatlich einwandfreie Regelung – damit stimmen wir alle überein – vorrangiges Anliegen sein muss.

Das Verfahren im Sinne des Minderheitsantrages Onken, das vorerst das Recht auf Einsichtnahme stipuliert und dann konkret einige zwingende Ausnahmen nennt, ist konsequent und stellt für mich den in dieser Situation zu beschreitenden Weg dar.

Darf ich Ihnen, Herr Bundesrat, bei dieser Gelegenheit noch danken für die so speditive Neuregelung der Registrierung von Strassenverkehrsgesetz-Übertretungen? Die überfällige Entsorgung dieser von Registriewut produzierten Fichenberge ist in vollem Gange, und das neue System verdient Anerkennung.

Schiesser, Berichterstatter: Nach diesen verschiedenen Voten gestatte ich mir einige kurze Bemerkungen.

Zuerst zu Herrn Onken. Wir können uns natürlich darüber streiten, was verfassungsmässig ist und was nicht. Herr Zimmerli hat die entsprechenden Ausführungen gemacht. Ich möchte immerhin darauf hinweisen, dass alt Bundesrichter Professor Haefliger die Vorschläge der Kommission als verfassungsmässig bezeichnet hat. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass wir mit unseren Vorschlägen irgend etwas vorbringen würden, das nicht verfassungsmässig wäre. Jedenfalls haben wir von Herrn Professor Haefliger das Gegenteil gehört.

Eine Bemerkung zu Herrn Plattner. Er hat gesagt, die Kommission schlage mit ihrer Lösung eine Schlaumeierei vor. Ich muss davon ausgehen, dass Herr Plattner vielleicht die Tragweite des Kommissionsvorschlages nicht ganz erfasst hat. Worum geht es? Es geht darum, in einem rechtsstaatlich einwandfreien Verfahren festzustellen, welche Dossiers erheblich mehr Informationen enthalten. Der Begriff «erheblich mehr» ist auslegungsbedürftig. Bei dieser Auslegung darf es sicher nicht nur um einen quantitativen Aspekt gehen; es muss auch eine qualitative Komponente einbezogen werden. Steht in den Dossiers nicht wesentlich mehr als in den Fichen, so fehlt es an einem rechtserheblichen Interesse der Betroffenen an der Einsicht. Wesentlich ist, darin gebe ich Herrn Plattner recht, wie dieser Begriff «erheblich mehr» in der Praxis ausgelegt wird. In dieser Beziehung müssen wir Vertrauen in den neuen Sonderbeauftragten haben. Wir können in der Gesetzgebung nicht alles so umschreiben, dass es ein für allemal feststeht.

Ein Beispiel: Wir haben eine Liste der Teilnehmer an einer Demonstration. Es steht in diesem Aktenstück, es habe eine politische Demonstration stattgefunden; ferner sind Ort und Zeit und 500 Namen von Teilnehmern vermerkt. Sonst ist in diesem Aktenstück nichts vorhanden. Was muss nun geschehen, wenn der Betroffene, obwohl im Dossier nicht erheblich mehr Informationen enthalten sind, Einsicht verlangt und auch erhält? Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes müssen 499 Namen abgedeckt werden. Der Betroffene erhält 10 Seiten. Auf der ersten Seite steht «Politische Demonstration», Ort und Zeit, dann folgen acht leere Blätter; auf dem 9. oder auf dem 10. Blatt findet sich sein Name; alles andere ist abgedeckt. Ist das sinnvoll? Derartige Übungen sollten wir vermeiden. Ich

muss Sie bitten, auch solche Fälle zu bedenken. Wenn der Betroffene die Kopie eines solchen Aktenstücks zugestellt erhält, muss er sich fragen: Was wurde hier abgedeckt? Die Erklärung lautet gleich wie in der ersten Mitteilung; es wurden 499 Namen aus Persönlichkeitsgründen abgedeckt. Das betrachte ich als nicht sinnvoll.

Ich muss aber eingestehen, dass es Fälle geben mag, in denen Herr Zimmerli mit seiner Auslegung von Artikel 4 Absatz 2 recht hat. Diese Frage kann von der nationalrätlichen Kommission allenfalls noch einmal überprüft werden.

Noch eine Bemerkung zum Minderheitsantrag Onken: In der vorliegenden Fassung geht Herr Onken teilweise hinter die Vorschläge der Kommission zurück, nämlich in bezug auf jene Fälle, in denen ein Schaden glaubhaft gemacht wird. Nach der Formulierung der Kommissionsmehrheit kann jemand auch nachträglich einen Schaden glaubhaft machen. Gemäss Fassung Onken wäre dies nicht möglich, da nur bereits eingereichte Gesuche erfasst werden. Wenn Sie schon dem Minderheitsantrag Onken zustimmen möchten, dann müssten Sie diese Unstimmigkeit berücksichtigen. Ich glaube aber, wir haben mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit eine tragfähige Lösung gefunden. Allfällige Mängel können im Rahmen der nationalrätlichen Beratung noch einmal überprüft werden. Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Bundesrat Koller: Zuerst eine Bemerkung zum Verhältnis zwischen den Artikeln 3 und 4. Vor allem das Votum von Herrn Gadiant hat mich darauf aufmerksam gemacht. Der Anspruch gemäss Artikel 3 ist natürlich ein materieller Anspruch, der sich direkt aus der Verfassung ableitet. Denn wenn der Gesuchsteller einen materiellen oder immateriellen Schaden glaubhaft macht, hat er Anspruch auf Dossiereinsicht, ganz unabhängig von der Frage, ob er früher ein Gesuch gestellt hat oder nicht. Demgegenüber beschränkt sich Artikel 4 auf jene Fälle, in denen früher tatsächlich ein Gesuch gestellt worden ist. Der Anspruch aufgrund von Artikel 4 ist daher nicht ein Anspruch, der sich als materieller Anspruch direkt aus der Verfassung ableiten würde, wie das Herr Zimmerli und der Kommissionspräsident soeben dargelegt haben.

Diesbezüglich muss ich noch einmal festhalten: Die Interpretation der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zeigt ganz klar, dass ein Anspruch auf Akteneinsicht ausserhalb eines Verfahrens nur dann gegeben ist, wenn die Verwaltung personenbezogene Daten über längere Zeit registraturmässig erschlossen aufbewahrt und weiterverwendet hat und wenn allenfalls weitere Verwaltungsstellen auf unbestimmte Zeit zu diesen Akten Zugriff haben. Die vom Bundesbeschluss beschlagenen Akten sind heute unter der Obhut des Sonderbeauftragten und stehen der Bundesanwaltschaft grundsätzlich nicht mehr zur Verfügung. Es gibt nur einzelne Ausnahmen. Aufgrund dieses Bundesbeschlusses werden wir nach Abschluss des Einsichtsverfahrens wahrscheinlich über 95 Prozent aller Akten archivieren oder vernichten können. Deshalb ist die materiellrechtliche Voraussetzung in den Artikeln 3 und 4 eine unterschiedliche. Das zeigt sich vor allem darin, dass man aufgrund von Artikel 3 den Anspruch unabhängig von einem Gesuch jederzeit geltend machen kann – das ist der Vorteil der Lösung der Kommissionsmehrheit gegenüber derjenigen der Minderheit.

Im übrigen habe ich unterdessen eingesehen: Wenn man in Artikel 4 tatsächlich einen Anspruch geben will, der durch ein formelles Verfahren abgeschlossen werden kann, halte ich am diesbezüglichen Antrag des Bundesrates nicht mehr fest. Vielleicht noch ein Wort zur Frage der Auslegung von Artikel 4 Absatz 2. Herr Zimmerli hat das auch angesprochen. Es sind dort tatsächlich zwei Interpretationen möglich. Wenn der Betroffene auf seinem Gesuch beharrt, gibt es einerseits die Möglichkeit, sofort eine Verfügung zu erlassen, und gegen diese Verfügung könnte dann Beschwerde erhoben werden. Die andere Möglichkeit, der ich den Vorzug geben würde, ist die, dass man einem Gesuchsteller tatsächlich volle Dossiereinsicht gewährt, wenn er auf der Akteneinsicht beharrt. Damit würde sich die Beschwerdemöglichkeit nur noch auf die Abdeckungen beziehen. Bei der ersten Auslegung wäre eine

doppelte Beschwerde die Folge: zunächst über die Frage, ob nicht mehr in den Dossiers enthalten sei, und nachher, in einem zweiten Umgang, über die Frage der Abdeckungen. Das wäre zweifellos sehr unzweckmässig. Ich bin daher der Meinung, dass die zweite Interpretation die richtige ist. Vor allem auch dann, wenn Sie noch dem Minderheitsantrag Danioth bei Artikel 7 zustimmen, wonach man diesem Sonderbeauftragten noch von Gesetzes wegen den Auftrag erteilt, eine «einernehmliche Lösung» zu suchen. Es ist ganz klar, dass dieser Sonderbeauftragte in einer ganz anderen Ausgangsposition ist, je nachdem, ob er im einen Falle einen reinen Autoritätsbeweis liefern muss oder im anderen anhand der vorgezeigten Dossiers die Abdeckungen erklären und damit das Ziel erreichen kann, das Herrn Danioth vorschwebt.

Vielleicht noch eine Frage zum Aufwand. Herr Danioth, ich lasse mich natürlich gerne überzeugen, dass der Aufwand geringer ist, als wir ihn jetzt schätzen. Es war unsere Pflicht, auch auf die andere Möglichkeit aufmerksam zu machen. Wenn der Aufwand dann viel kleiner ausfällt, weil der Sonderbeauftragte sehr viele Gesuchsteller überzeugen kann, dann ist das dem Bundesrat natürlich noch so lieb, und dann zahle ich Ihnen sogar gerne eine Flasche.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

33 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

4 Stimmen

Art. 6

Antrag der Kommission

Titel

Nicht mehr benötigte Akten

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

....

a. bei einem eingestellten Verfahren die Verfolgungsverjährung

....

Abs. 3

Die ausgeschiedenen Akten werden dem Bundesarchiv überwiesen. Sie stehen der Verwaltung nicht mehr zur Einsicht offen und unterliegen einer Sperrfrist von 50 Jahren.

Abs. 4

Streichen

Antrag Frick

Abs. 4

Nach Absatz 1 ausgeschiedene Akten werden vernichtet, wenn die betroffene Person es verlangt. Der Anspruch auf Vernichtung endet mit ihrem Tod.

Art. 6

Proposition de la commission

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(La modification ne concerne que le texte allemand)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

....

a. intervenue à la suite d'une suspension de procédure;

....

Al. 3

.... éliminés sont versés aux Archives fédérales. Ils ne peuvent plus être consultés par l'Administration et sont soumis à un embargo de 50 ans.

Al. 4

Biffer

Proposition Frick

Al. 4

Les documents éliminés selon le 1er alinéa sont détruits si la personne concernée le demande. Le droit de faire détruire un document s'éteint au moment du décès.

Schuesser, Berichterstatter: Ich komme zu einem weiteren Schwerpunkt in dieser Vorlage. Der Bundesrat beantragt, die ausgeschiedenen Akten seien zu vernichten. Akten, die «historisch besonders wertvoll sind und deren Archivierung persönlichkeitsrechtlich unbedenklich ist», werden im Bundesarchiv archiviert. Der Bundesrat legt dabei die entsprechenden Kriterien für die Ausscheidung jener Akten fest, die archiviert werden sollen. Demgegenüber schlägt Ihnen die Kommission einstimmig vor, die ausgeschiedenen Akten dem Bundesarchiv zu übergeben und diese in Anbetracht der besonderen persönlichkeitsrechtlichen Aspekte mit einer absoluten Sperrfrist von 50 Jahren zu belegen; die übliche Sperrfrist beträgt nach dem Reglement für das Bundesarchiv 35 Jahre.

Der Bundesrat versucht mit seinem Antrag, alle im Streite liegenden Interessen unter einen Hut zu bringen. Es sind dies:

1. die Interessen der Geschichtsforschung an der Erhaltung der Akten;
2. die Persönlichkeitsinteressen der Betroffenen;
3. die Interessen des Staates an einem verhältnismässigen Aufwand.

Die Kommission hat sich nach langen Beratungen gegen eine generelle Vernichtung der Staatsschutzakten ausgesprochen. Sie hat damit das Interesse an der Erhaltung dieser Akten höher eingestuft als die gewichtigen Vorbehalte in bezug auf den Persönlichkeitsschutz. Es wäre wohl das erste Mal, dass der Gesetzgeber aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes generell der Vernichtung von Akten zustimmt, die nach dem geltenden Recht eindeutig dem Bundesarchiv abgeliefert werden müssten.

Weiter geht Ihre Kommission davon aus, dass im Bundesarchiv zahlreiche Akten gelagert werden, die unter dem Aspekt des Persönlichkeitsrechts nicht weniger brisant sind. Dennoch tragen wir, wie bereits erwähnt, dieser persönlichkeitsrechtlichen Brisanz der Staatsschutzakten Rechnung und möchten die absolute Sperrfrist für diese Akten auf 50 Jahre verlängern.

Nach dem Vorschlag des Bundesrates wären nur Akten zu archivieren, die «historisch besonders wertvoll sind und deren Archivierung persönlichkeitsrechtlich unbedenklich ist». Angesichts dieser Kumulation der Erfordernisse kann ohne Uebertreibung gesagt werden, dass es derartige Akten nicht gibt: Gerade die historisch wertvollen Akten dürften sehr oft in persönlichkeitsrechtlicher Hinsicht eben nicht unbedenklich sein.

Zudem will der Bundesrat diese Kriterien in einer Verordnung umschreiben. Anzuwenden hätte diese Verordnung wohl der Sonderbeauftragte. Hier bin ich versucht zu bemerken: «Schuster, bleib bei deinem Leisten.» Es kann nicht Sache der politischen Behörden sein, über den historischen Wert von Akten zu entscheiden. Auch der Sonderbeauftragte dürfte mit der Beurteilung des historischen Wertes oder Unwertes der Staatsschutzakten seine liebe Mühe haben. Diese Aufgabe soll von den Fachleuten erledigt werden; diese Fachleute haben wir im Bundesarchiv. Nach dem Reglement für das Bundesarchiv, erlassen vom Bundesrat am 15. Juli 1966, ist dieses Archiv die zentrale Sammelstelle aller dauernd wertvollen Akten. Die Triage obliegt somit generell den Fachkräften des Bundesarchivs, und das soll auch für die Staatsschutzakten gelten. Das Bundesarchiv wird nicht einfach diese 1200 Meter Akten aufbewahren, sondern nur die dauernd wertvollen Akten. Deshalb gehören die Staatsschutzakten in die Hände der Archivare.

Noch eine kurze Bemerkung zur Frage der Berichtigung: Vom Aufwand her ist es undenkbar, bei den Staatsschutzakten eine Berichtigung oder eine systematische Gegendarstellung zu ermöglichen. Soweit sich im Einsichts- und Beschwerdeverfahren Bestreitungen des Akteninhalts ergeben, werden diese zu den Fichen gelegt werden. Alles andere brächte einen Aufwand, der kaum zu verantworten wäre. Zudem sind bei den meisten in Archiven gelagerten Akten solche Berichtigungen oder Bestreitungen auch nicht möglich. Müssten alle Akten, die fehlerhaft sind, aus Archiven entfernt werden, so bliebe wohl nicht allzuviel übrig. Die Geschichtswissenschaft hat bisher mit diesem Problem zu Rande kommen müssen. Es ist zu erwarten, dass sie dereinst auch das Kapitel Staatsschutzak-

ten so handhaben kann, dass die Kriterien einer wissenschaftlichen Bearbeitung erfüllt sein werden.

Noch eine Bemerkung zur PUK EJPD: Wie Herr Bundesrat Koller bereits ausgeführt hat, hat die PUK EJPD in ihrer Motion 2, Datenschutz im Bereich der Bundesanwaltschaft, in Punkt 3 gefordert: «Ueberholte Einträge und Dokumente sind zu vernichten.» Die Räte haben dieser Motion zugestimmt. Widerspricht die Kommission mit ihren Anträgen nun diesen Beschlüssen? Wir glauben nicht, und zwar aus folgenden Gründen: Zum einen haben uns Mitglieder der PUK erklärt, ihrer Kommission sei es mit dieser Forderung primär darum gegangen, sicherzustellen, dass die Akten nicht mehr durch die Bundespolizei benützt würden. Zum andern hat die PUK nicht generell die Vernichtung gefordert, sondern nur dort, wo Einträge und Dokumente überholt sind.

Was heisst «überholt»? Das ist nicht einfach zu umschreiben. Selbst wenn dies noch einigermaßen präzise möglich wäre, wäre dann jeder Eintrag und jedes Dokument daraufhin zu überprüfen? Ich glaube nicht, dass dies die PUK wollte. Mit unserem Vorschlag entsprechen wir nicht genau dem Wortlaut der Forderung der PUK, wohl aber deren Sinn und Geist.

Aus diesen Erwägungen bitte ich Sie, der Kommission zu folgen.

Nun haben wir noch einen Antrag von Herrn Frick. Er verlangt mit seinem Antrag folgendes: «Nach Absatz 1 ausgeschiedene Akten werden vernichtet, wenn die betroffene Person es verlangt» Das ist an sich eine einleuchtende Begründung. Ich muss aber zwei Vorbehalte oder Gegenargumente anbringen:

1. Bis heute war es der Staat, der darüber entschied, was archiviert wird und was nicht. Es wäre also in gewissem Sinne ein Novum, wenn wir erstmals festhielten, der einzelne könne die Vernichtung der ihn betreffenden Akten verlangen.

2. Das scheint mir noch fast der gewichtigere Grund zu sein: Wenn Sie vom Aufbau der Fichen und Dossiers ausgehen, so werden Sie bald erkennen, dass der Antrag von Herrn Frick mit einem enormen Aufwand verbunden wäre. Der Antrag Frick wäre durchaus praktikabel, wenn die Dossiers nach Personen geordnet wären und jede fichierte Person ein Dossier hätte. Dem ist aber nicht so. Die einschlägigen Dossiers müssten aufgrund einer Fiche, die vielleicht zehn Einträge enthält, herausgesucht werden. In den Dossiers wären darauf die entsprechenden Stellen zu entfernen. Diese Dossiers enthalten Originale: Zeitungsartikel, Berichte, Rapporte und dergleichen mehr. Aus all diesen Originalen müssten die entsprechenden Stellen entfernt werden. Eine Abdeckung genügt nicht, es braucht eine Vernichtung. Sie können sich selber vorstellen, wie gross der Aufwand wäre, wenn all diese Dossiers entsprechend bearbeitet werden müssten. Aus den Originalen müsste herausgeschnitten werden, die Originale müssten teilweise abgetrennt werden. Wenn man sich dieses Prozedere vor Augen hält, so wird ersichtlich, dass die Durchführung des Antrags Frick in der Praxis kaum möglich ist.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, diesem Antrag nicht zu folgen. Allerdings ist das meine persönliche Auffassung. In der Kommission haben wir diesen Antrag nicht beraten können.

Frick: Eine Vorbemerkung: Ich bin beeindruckt von der Arbeit der Kommission und zolle ihr hohen Respekt.

Beim näheren Studium der Vorlage aber habe ich zusehends den Eindruck erhalten, dass der Persönlichkeitsschutz des Fichierten, des Direktbetroffenen, zu stark zurückgestellt wurde gegenüber dem historischen Interesse. Mein Antrag will hier einen Ausgleich schaffen.

Wir haben uns faktisch zwischen zwei grundsätzlichen Lösungen für jene der Kommission entschieden. Der Bundesrat hat sich dem angeschlossen. Die Kommission schlägt gegenüber dem Bundesrat den umgekehrten Weg vor, nämlich dass alle Akten an das Bundesarchiv gehen und dort nach dem Reglement für das Bundesarchiv und den entsprechenden Weisungen des Bundesrates behandelt werden. Im Klartext heisst dies – so schliesse ich aus den Informationen, die zugänglich sind –, dass das Bundesarchiv eine erste Triage macht und aufbewahrt, was unter historischen Gesichtspunkten interes-

sant erscheint. Nach fünfzig Jahren werden die Akten, die archiviert sind, zur Einsicht offenstehen. Nach der heute geltenden Bundesarchivverordnung würde das heissen – falls sie dannzumal noch gilt –, dass der Bundesarchivar im Einzelfall bewilligt, ob Einsicht genommen werden kann oder nicht. Namentlich ist dabei die Einsicht für wissenschaftliche Zwecke zu gewähren, sie kann aber auch für andere Zwecke gewährt werden; das bitte ich im folgenden zu beachten.

Diese Lösung, dass grundsätzlich alle Akten ans Bundesarchiv gehen, unterstütze ich voll und ganz. Die Fichenaffäre hat zu einer Vertrauenskrise geführt, und wir stellen das Vertrauen nicht wieder her, wenn wir alle Akten vernichten. Wir würden das Problem nicht lösen, sondern nur verdrängen. Die schnelle und friedliche Lösung ist daher die falsche, das «Meister-Propädeutik-Verfahren» darf in diesem Fall nicht Anwendung finden; es ist die Kommissionslösung zu realisieren.

Ich weiss auch, dass der Vorschlag der Kommission teuer ist, dass er einen immensen Personal- und Finanzaufwand mit sich bringt. Wir haben Zahlen gehört in der Grössenordnung von 100 Millionen Franken und mehr. Ich bin aber auch der Ansicht, dass die Bewältigung dieser Geschichte uns etwas kosten muss. Denn bei diesen Akten handelt es sich um politischen Sondermüll. Und dieser ist in einem aufwendigen Verfahren zu entsorgen, wenn wir das Vertrauen wiederherstellen wollen. Wir sind das der Demokratie schuldig.

Die Lösung, wie sie die Kommission vorschlägt, ist eine Lösung zugunsten der Geschichtsforschung und zur Wiederherstellung des Vertrauens. Sie trägt aber – und hier setzt meine Kritik an – der Persönlichkeit der Fichierten, der in den Akten Registrierten, nicht genügend Rechnung. Wir haben davon auszugehen – sonst wäre die ganze Geschichte ja nicht in diese Dimensionen gewachsen –, dass in diesen Akten viel Persönlichkeitsverletzendes, Unkorrektes, bisweilen auch Groteskes und Lächerliches steht; darauf kann der Betroffene kaum Einfluss nehmen. Namentlich kann er nicht verlangen, dass das verschwindet. Er muss zusehen, wie es auf alle Zeiten archiviert wird.

Eine blosser Bestreitung genügt meines Erachtens nicht, das ist eine unbefriedigende Lösung. Wir haben Ungewissheiten: Wie wird die Ordnung des Bundesrates in fünfzig Jahren aussehen? Wer hat dannzumal Zugang zu den Akten für eine bundesrätliche Verordnung? Wie interpretiert ein Historiker diese Tatsachen? Können hier nicht persönlichkeitsverletzende Schlüsse gezogen werden?

Ich postuliere, dass der Bürger die Vernichtung seiner Akten verlangen kann. Hier haben wir es nicht mit üblichen Akten zu tun – und damit möchte ich auf den Einwand von Herrn Schiesser eingehen –, die in einem normalen, rechtsstaatlichen Verfahren angelegt worden sind, in welchem der Bürger Partei war und sich äussern konnte; es sind ganz andere Akten. Der Persönlichkeitsschutz macht es nötig, dass sie eliminiert werden können.

Herr Bundesrat Koller hat im Eintretensvotum erklärt, viele Bürger würden davon ausgehen, dass die Akten vernichtet würden, oder würden zumindest gutgläubig damit rechnen und hätten darum gar nichts Weiteres unternommen. Auch aufgrund dieses Vertrauens des Bürgers in die bisherige Praxis (EMD-Akten) dürfen wir verlangen, dass er eine Vernichtung der Akten durchsetzen kann.

Mein Antrag lautet wie folgt: «Nach Absatz 1 ausgeschiedene Akten werden vernichtet, wenn die betroffene Person es verlangt. Der Anspruch auf Vernichtung endet mit ihrem Tod.»

Das braucht noch einige Begründungen. Ich will damit zweierlei erreichen: Erstens, dass jeder, der noch in einem Verfahren nach Artikel 4 steht, die Vernichtung seiner Akten verlangen kann. Zweitens soll jede Bürgerin und jeder Bürger aber auch verlangen können, dass bereits archivierte Akten über seine bzw. ihre Person vernichtet werden – also alle nach Absatz 1 ausgeschiedenen Akten, sowohl solche in einem noch laufenden Verfahren als auch später bereits abgelehnte. Das ist für mich ein gangbarer Mittelweg zwischen dem Persönlichkeitsschutz und dem wissenschaftlich-historischen Interesse.

Die Kernfrage ist folgende: Besteht mit meinem Antrag zu den wissenschaftlich-historischen Interessen ein Widerspruch? Oder anders gefragt: Gehen dadurch wissenschaftlich interes-

sante Akten verloren? Für die Beantwortung müssen wir folgendes beachten:

1. Wir haben rund 900 000 Fichen; von den Fichierten haben bis jetzt je nach Interpretation 30 000 bis 40 000 Einsicht verlangt, das entspricht rund 4 Prozent der Akten. Für 96 Prozent aller Akten wurde keine Einsichtnahme oder Auskunft beantragt. Wir dürfen weiter davon ausgehen, dass sich künftig zur Hauptsache Leute aus diesen 4 Prozent, aus diesen knapp 40 000, rekrutieren werden, welche eine Vernichtung der Akten verlangen. Wir haben also noch weit genügend Akten, nämlich 96 Prozent, welche für die Archivierung und für die wissenschaftliche Forschung verbleiben.

2. Ein weiterer Punkt: Bei welchen Akten kann man verlangen, dass sie vernichtet werden? Es handelt sich nach meinem Antrag nur um die Akten nach Absatz 1. Das sind jene Akten, die nicht in einem Strafverfahren verwendet wurden. Wer in ein Strafverfahren involviert war, konnte sich ja äussern, konnte bestreiten; hier liegt seine Darstellung bei den Akten, und gegen eine Archivierung ist vom Persönlichkeitsschutz her betrachtet nichts einzuwenden. Wir haben aber davon auszugehen, dass in Absatz 1 vor allem an die Unzahl von unsinnigen Akten gedacht wird, und diese soll man vernichten lassen können.

3. Ich habe den Zeitrahmen für das Begehren zur Vernichtung auf den Tod des Betroffenen beschränkt. Zudem sind nur natürliche Personen antragsberechtigt. Das ist eine klare Abgrenzung, meines Erachtens die einzig vernünftige, und eine klare Regelung. Wir müssen einmal abschliessen können. Die Vernichtung soll zu Lebzeiten verlangt werden können, nicht aber Generationen später.

Wie das Verfahren gemäss meinem Antrag genau zu gestalten ist, wäre vom Bundesrat zu regeln. Er ist Vollzugsbehörde und regelt gemäss Artikel 9 die Details. Er kann das im Rahmen der Vollzugsverordnung oder der Archivverordnung tun.

Herr Schiesser hat den Einwand gebracht, dass der Arbeitsaufwand unverhältnismässig gross sei. Ich widerspreche dem, und zwar aufgrund folgender klarer Berechnung: Halten wir uns vor Augen, dass wir mit diesem Beschluss 100 Millionen Franken initiieren. Diese Grössenordnung ist gegeben. Wenn nun von diesen 40 000 Personen, die bereits Einsicht verlangt haben, ein guter Drittel, also rund 15 000 bis 15 000 Personen, die Vernichtung verlangen und wir davon ausgehen, dass eine solche Vernichtung im Durchschnitt 5 Arbeitsstunden braucht, dann kommen wir auf etwa 75 000 Arbeitsstunden. Das gäbe etwa 40 Mannjahre, und diese kosten höchstens 6 Millionen Franken. Der Aufwand – 5 Prozent der Gesamtkosten – ist im Interesse des Persönlichkeitsschutzes vertretbar.

Man kann den Einwand erheben, diese Lösung sei auch nicht absolut gerecht hinsichtlich des Persönlichkeitsschutzes. Ich bin mir dessen bewusst. Aber wir werden in dieser leidigen Angelegenheit keine absolut gerechte Lösung finden. Es gilt eine Lösung zu finden, die die Persönlichkeit respektiert und ihrem Schutz angemessen Rechnung trägt. Ich bedaure, dass dieser Persönlichkeitsschutz in den Anträgen der Kommission doch zu kurz gekommen ist.

Ich bitte Sie, meinen Antrag gutzuheissen, nicht zuletzt auch aus folgendem Grund: Meines Erachtens muss der Aspekt des Persönlichkeitsschutzes nochmals zur Sprache kommen. Sie geben damit auch dem Nationalrat als Zweitrat die Möglichkeit, sich noch damit zu befassen. Damit gewinnen wir Wesentliches für diese Vorlage.

Iten Andreas: Ich begrüsse den Antrag der Kommission sehr. Die Fichen und die Dossiers dürfen nicht vernichtet werden. Sie dürfen auch nicht geschmälert werden, wie das durch den Antrag von Herrn Frick geschehen würde.

Es ist durchaus verständlich, dass in der Zeit der allgemeinen Erregtheit die Idee aufgekommen ist, die Fichen seien zu beseitigen, vor allem deshalb – Herr Frick hat auch darauf hingewiesen –, weil viel Nebensächliches, Unsinniges und Ueberflüssiges notiert worden ist. Es wäre aber unverantwortlich, durch die Vernichtung der Fichen eine einseitige Quellenlage der Jahre 1960 bis 1990 zu schaffen. Das würde die Geschichtsschreibung in fünfzig Jahren verfälschen.

Die Historiker interessieren sich nicht für das Besondere des

Einzelfalls, sondern für das Typische, für die allgemeine Einstellung und für die Mentalität einer Epoche. In einer Zeit der immer noch nachwirkenden Aufregung über die Fichenaffäre ist der richtige Rahmen für die endgültige und objektive Bewertung der Quellen nicht gegeben. Wir müssen die abschliessende Aktenbewertung der kommenden Generation überlassen. Das ruft meines Erachtens nach der integralen Erhaltung des Quellenmaterials.

Die Fichenaffäre ist ein unverwechselbares historisches Phänomen, das noch keineswegs umfassend beleuchtet und bewertet ist. Man sagt oft, man könne aus der Geschichte nichts lernen. Das mag im konkreten Anwendungsfall zutreffen, gilt aber nicht für das allgemeine gesellschaftliche Bewusstsein. Wenn einmal schwerwiegende Ereignisse vorgefallen sind, lässt sich das Bewusstsein nicht mehr hintergehen. Vorfälle solcher Art gehen ins kollektive Gedächtnis ein. Es ist dann Aufgabe der Historiker, dafür zu sorgen, dass bedeutende gesellschaftliche Vorgänge im Bewusstsein der Bevölkerung weiterwirken.

In diesem Sinne ist die Aufarbeitung der Fichenaffäre aus Distanz ein Gebot. Das Bundesarchiv wird die Akten sachgerecht bewerten und bewirtschaften, eine Vernichtung wäre ein irreversibler Eingriff, eine Art Todesurteil über dreissig Jahre Fichenbewirtschaftung.

Der Antrag von Herrn Frick widerspricht meines Erachtens den Interessen der historischen Wahrheit. Es sollte nicht möglich sein, dass ein Block – und mag er noch so klein sein – herausgebrochen und das Quellenmaterial allenfalls eben doch entscheidend verkleinert wird. Wir stehen vor einem Entweder-Oder.

Es ist aus den dargelegten Gründen zwingend, alle Akten zur Archivierung beizubehalten und den Fachleuten zur Bewertung zu überlassen.

Schmid Carlo: Ich bin sehr froh, dass Herr Frick diesen Antrag gestellt hat.

Es gibt einen Spruch: «Fiat iustitia pereat mundus.» Boxen wir das Recht auf Biegen und Brechen durch, völlig unabhängig davon, wer dabei alles noch zugrunde gehen mag! Mir scheint es, dass die Historiker nun einen ähnlichen Grundsatz vertreten: Anstatt «fiat iustitia et pereat mundus» hiesse das «fiat historia et pereat persona». Man soll die Geschichtsschreibung als zu 100 Prozent schutzwürdiges akademisches Anliegen betrachten und die Persönlichkeitsschutzüberlegungen in den Hintergrund stellen.

Die Berichtigungsinteressen, die Herr Frick mit seinem Antrag geltend macht, sind aus meiner Empfindung als Bürger derart durchschlagend, dass alle anderen Grundsätze in den Hintergrund treten müssen.

Ich weise darauf hin, dass Sie dieser Auffassung einmal zugestimmt haben. Wir haben seinerzeit in der PUK EMD Anträge an den Bundesrat formuliert, Initiativen formuliert, Motionen, Postulate und das, was wir neu im GVG aufgenommen haben: Empfehlungen. Die Empfehlung an das EMD, die wir seinerzeit unter Punkt 4 formuliert haben, lautete wie folgt: «Die dem Sonderbeauftragten des EMD in Obhut gegebenen Personenkarteien und Dossiers der Sektion MSD sind nach Abschluss von dessen Arbeit zu vernichten, sofern ein Betroffener nicht ausdrücklich die Archivierung verlangt.» Das ist das, was wir seinerzeit beschlossen haben. Mir scheint es, dass der Antrag von Herrn Frick dieser alten Auffassung, die wir hatten, materiell am nächsten kommt.

Von daher bin ich der Auffassung, dass Herr Frick recht hat, und ich bitte Sie, den Antrag Frick zu unterstützen.

Frick: Ich glaube, Herr Iten Andreas geht von einer nicht zutreffenden Archivpraxis aus. Wenn der ganze Aktenberg ins Bundesarchiv übermittelt wird, heisst das nicht, dass alle Akten archiviert werden. Dann macht das Bundesarchiv bereits eine erste Triage und entscheidet, was allenfalls in fünfzig Jahren von Interesse sein könnte. Das ist keine gründliche Abklärung. Eine gründliche Triage kann es bei diesem Aktenberg auch nicht sein; sondern es wird aufgrund einer heutigen Sicht der Dinge, einer heutigen Meinung und Beurteilung entschieden, welche wenigen Prozente tatsächlich archiviert werden.

Ich meine, dass der Betroffene, der Fichierte, das gleiche Recht haben soll. Wenn er zufälligerweise im Raster hängenbleibt und seine Akten archiviert werden, soll auch er sagen können: «Ich will das nicht!» Denn da wurden Sachen zusammengetragen, die persönlichkeitsverletzend sind, die unsinnig sind und die allenfalls eine falsche Interpretation in fünfzig oder sechzig Jahren möglich machen. Dann müssten sich seine Kinder und Enkel allenfalls in aufwendigen Verfahren dafür wehren, dass Gerechtigkeit wiederhergestellt wird.

Diesen Aspekt der Persönlichkeit müssen wir beachten, und es gilt, einen Ausgleich zwischen der zufälligen Triage eines Archivars und dem Persönlichkeitsanspruch des Betroffenen zu finden.

Rüesch: Die Frage der Archivierung ist überall im Staat ein Problem: beim Bund, bei den Kantonen und den Gemeinden. Die Idealvorstellung, die soeben von Herrn Kollege Iten vorgebracht worden ist – dass die Historiker in fünfzig Jahren über umfassendes Material verfügen, um unsere Epoche zu beurteilen –, ist eine Illusion. Es kommt auf der ganzen Linie darauf an, was man in die Archive ablegt. Es sind leider nicht die Historiker, die sagen, was wichtig ist im Jahre 2030; das entscheiden die Beamten in den Direktionen heute. Es ist ziemlich zufällig, was letzten Endes abgeliefert wird. Weil man Angst hat, es könnte später etwas fehlen, liefert man zuviel ab. Sie können in den kantonalen und den städtischen Archiven sowie im Bundesarchiv überall Unmengen von Akten finden, die später den Historikern die Arbeit nur erschweren.

Nach meiner Meinung ist es richtig, wenn eine sachkundige Triage auf der Stufe der Ämter erfolgt – beispielsweise beim Bundesamt für Landwirtschaft, beispielsweise beim Bundesamt für Justiz – und diejenigen Akten für das Bundesarchiv ausgeschieden werden, welche exemplarisch und spezifisch sind. Diese Vorarbeit für den Historiker ist meines Erachtens unumgänglich.

Deshalb hätte ich am liebsten der bundesrätlichen Lösung zugestimmt, Herr Bundesrat, aber Sie halten daran ja nicht mehr fest. Sie haben sich offensichtlich auf die Kommissionsmehrheit einschwenken lassen wollen oder müssen.

Aber ich unterstütze jeden Vorschlag, der den ganzen Aufwand reduziert. Der Antrag Frick ist immerhin eine Reduktion dieses enormen Papierleerlaufs, und gleichzeitig ist ein Stück Persönlichkeitsschutz damit verbunden. Ich muss sagen, dass ich als Präsident der Finanzkommission in dieser Session laufend alle Kosten zusammenzähle, die wir beschliessen. Je mehr wir das Bundesarchiv belasten, desto mehr steigen die Kosten an. Diese 100 Millionen Franken in fünf Jahren – pro Jahr 20 Millionen – sind für mich hinausgeworfenes Geld. Ich wäre auch hier dem Bundesrat gefolgt. Wir haben heute wirklich andere Prioritäten zu verfolgen als die Dinge, die wir heute morgen hier zelebrieren; zelebrieren in einer Art und Weise, die an die Länge eines Gottesdienstes in der russisch-orthodoxen Kirche erinnert, in welchem man sechs Stunden lang ungefähr die gleichen Lieder singt.

Wenn Sie schon nicht dem Bundesrat folgen wollen, folgen Sie wenigstens dem Antrag Frick! Er ist zumindest für eine Reduktion dieses meines Erachtens langwierigen Verfahrens, dem Effizienz fehlt.

Zimmerli: Auf die Gefahr hin, mir den Zorn meines lieben Kollegen Rüesch zuzuziehen, möchte ich hier sagen: Wir zelebrieren gar nichts. Ich möchte immerhin auf Artikel 2 der Archivverordnung aufmerksam machen. Es kann keine Rede davon sein, dass willkürlich darüber befunden werde, was ins Archiv gehöre und was nicht. Ich zitiere: «Die Mitglieder, Beamten und Angestellten der in Absatz 1 aufgeführten Behörden,» – und das sind praktisch alle – «Kommissionen, Amtsstellen und Anstalten sind verpflichtet, ihre offiziellen Akten dem Bundesarchiv abzuliefern.» Eine grosse Auswahl haben sie also nicht.

Weil ich noch das Wort habe: Wenn Sie neuerdings daran gehen, nur noch das ins Bundesarchiv zu geben, was allenfalls persönlichkeitsverletzend ist, dann brauchen Sie wesentlich weniger Archivraum als bisher. Das war bisher nicht das Kriterium!

Schiesser, Berichterstatter: Zuerst möchte ich mich bei Herrn Frick dafür entschuldigen, dass ich im Eifer der Debatte gegen seinen Antrag gesprochen habe, bevor er ihn begründet hat. Ich habe meine Meinung zum Antrag von Herrn Frick in der Zwischenzeit aber nicht geändert.

Herr Kollege Rüesch gibt sich einem Irrtum hin, wenn er glaubt, der Antrag Frick bewirke eine Aufwandsminderung; so, wie ich die Sache sehe, ist das Gegenteil der Fall. Wenn die Akten dem Bundesarchiv übergeben werden, werden sie von jenen Leuten bearbeitet, die heute dort angestellt sind. Wenn ich mich richtig erinnere, hat der Bundesarchivar in der Anhörung erklärt, es seien keine zusätzlichen Mittel zur Bewältigung dieses Aktenbergs erforderlich. Die Vernichtung einzelner Stellen in den Dossiers, wie Herr Frick sie verlangt, wird einen enormen Aufwand verursachen. Wer soll diese Aufgabe erledigen? Etwa der Sonderbeauftragte?

Nun eine grundsätzliche Bemerkung zum Antrag von Herrn Frick und zu den Ausführungen von Herrn Schmid Carlo. Beide Vorredner sind davon ausgegangen, die gesammelten Daten stünden praktisch im Verfügungsrecht des Betroffenen. Das mag für viele belanglose Informationen zutreffen. Aber ich gehe davon aus, dass in diesen Dossiers auch Informationen enthalten sind, an deren Erhaltung ein gewichtiges öffentliches Interesse besteht. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Wir haben ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass Akten über terroristische oder rassistische Vorfälle – damit sind natürlich Personen betroffen – erhalten bleiben. Es verhält sich nicht so, dass man davon ausgehen darf, der Betroffene könne in jedem Fall selber darüber entscheiden, ob die Akten aufbewahrt werden sollen oder nicht. Ich gehe davon aus, dass immer auch ein öffentliches Interesse an der Erhaltung vorhanden ist. Ich gebe zu, das mag von Fall zu Fall unterschiedlich sein. Aber nach dem Antrag Frick kommt es nur darauf an, dass der Betroffene die Vernichtung der ihn betreffenden Einträge verlangen kann. Ob ein öffentliches Interesse an deren Erhaltung besteht, ist belanglos. Wenn wir ein ausschliessliches Recht des Betroffenen auf die Vernichtung der Akten gewähren, schädigen wir wirklich die Geschichtsforschung. Aus diesem Grund kann ich dem Antrag von Herrn Frick nicht zustimmen.

Eine weitere Bemerkung: Nach 50 Jahren erhält nicht jeder Mann irgendwelche Einsicht in diese Akten. Es muss in jedem Fall ein entsprechendes Interesse geltend gemacht werden. Ein vorbehaltloses Einsichtsrecht besteht nicht. Auch das bitte ich Sie bei Ihrem Entscheid zu berücksichtigen. Ich bitte Sie auch, nicht etwas übers Knie zu brechen, was wir anschliessend vielleicht bereuen könnten.

Bundesrat Koller: Ihre Diskussion hat klargemacht, in welchem Dilemma wir uns hier befinden. Es besteht tatsächlich ein klarer Interessenkonflikt zwischen dem kollektiven Interesse an Geschichtsschreibung und dem individuellen Interesse am entsprechenden Persönlichkeitsschutz. Es wird uns leider nicht mehr gelingen, eine rechtsgleiche Behandlung auf diesem Gebiet zu realisieren, denn beispielsweise die EMD-Fichen sind bereits vernichtet worden, und auch einige Kantone haben bereits entsprechende Fichen vernichtet.

Vor diesem Hintergrund haben wir Ihnen in diesem Interessenkonflikt – ich danke Herrn Rüesch für seine Unterstützung – eine ausgewogene Lösung präsentiert: Wir wollen grundsätzlich an der Vernichtung festhalten, weil es sich bei den Fichen – und das ist der Unterschied zu anderen zu archivierenden Akten – um Akten handelt, die von der Natur der Sache her besonders geeignet sind, persönlichkeitsverletzend zu wirken.

Ich habe Fichen gesehen – und ich muss Ihnen das ganz offen sagen, es war für den Entschluss des Bundesrates wichtig –, wo beispielsweise geltend gemacht wird, dass eine bestimmte Person mit Terroristenkreisen sympathisiert habe. Geht es unter dem Gesichtspunkt des Persönlichkeitsschutzes an, dass Sie sagen: Wir archivieren diese Akten, die Historiker werden in fünfzig Jahren schon herausfinden, dass diese Frau oder dieser Mann nicht mit der Terroristenszene sympathisiert hat? Das war der Grund, weshalb wir – übrigens in Verfolgung Ihrer

eigenen Anträge – der Meinung waren, der Grundsatz sollte die Vernichtung sein.

Wir wollten aber für besonders wertvolle historische Akten auch die Archivierung vorsehen, weil wir gesehen hatten, dass vor allem die Dossiers über politische Organisationen wie die PdA, die Ligue marxiste révolutionnaire usw. einerseits viel weniger geeignet sind, persönlichkeitsverletzend zu sein, und auf der anderen Seite für die Historiker besonders wertvoll sind. Dass der Bundesrat mit seinem Antrag diese Jahre in der Geschichte nicht einfach aus dem Bewusstsein unseres Volkes ausmerzen wollte, zeigt sich auch darin, dass wir schon vor über einem Jahr das Wissenschaftergremium unter Leitung von Herrn Professor Kreis beauftragt haben, über die ganze Geschichte des Staatsschutzes nach dem Zweiten Weltkrieg einen umfassenden Bericht zu erarbeiten, den wir hoffentlich noch dieses Jahr veröffentlichen können.

Mit der Lösung, die Ihre Kommission vorschlägt, ist es mir in bezug auf den Persönlichkeitsschutz, wie die Beispiele zeigen, nicht sehr wohl. Ich habe auch viele Briefe von betroffenen Fichierten erhalten, in denen es entweder hiess: Ich möchte nicht, dass die Jugendsünden, die ich zugebe, auf alle Ewigkeit archiviert sind. Oder: Ich möchte nicht, dass Dinge für alle Ewigkeit in den Archiven weiterbestehen, die ich klar bestreite.

In diesem Zusammenhang ist sicher auch der Antrag von Herrn Frick zu würdigen, wobei – ich gebe das zu – er natürlich auch wieder neue Probleme schafft, weil damit auch wieder ein beträchtlicher zusätzlicher Aufwand verbunden ist. Wenn Sie dem Vorschlag Ihrer Kommission zustimmen, ergeben sich auch dort zusätzliche Probleme. Wenn Sie die generelle Archivierung vorsehen, müssten wir nach den geltenden Datenschutzrichtlinien und dem kommenden Datenschutzgesetz die Möglichkeit einer Berichtigung oder eines Bestreitungsvermerks vorsehen. Es wäre auf jeden Fall das Minimum an Persönlichkeitsschutz, dass wir in den Verfahren, die der Sonderbeauftragte durchführen wird, den Betroffenen die Gelegenheit geben, allermindestens einen Bestreitungsvermerk anzubringen. Auch dies ist wieder nur eine halbbratige Lösung. Aber sie wäre für mich das Minimum, weil natürlich all jene, die kein Einsichtsbegehren gestellt haben, diese Möglichkeit des Persönlichkeitsschutzes über einen Bestreitungsvermerk nicht haben.

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Alle berechtigten Interessen werden wir nie schützen können. Wir waren der Meinung, mit unserem Vorschlag eine ausgewogene Lösung gebracht zu haben. Wenn Sie der Mehrheit der Kommission zustimmen, dann würde der Persönlichkeitsschutz mindestens verlangen, dass wir für jene Verfahren, die noch durchgeführt würden, datenschutzrechtlich eine Berichtigungs- oder mindestens eine Bestreitungsvermerkmöglichkeit vorsehen sollten. Aber dazu wird sich vielleicht der Zweirat noch im einzelnen äussern.

Frick: Mein Antrag ist nur ein Zusatzantrag zum Antrag der Kommission und hat mit dem Antrag des Bundesrates nichts zu tun.

Präsidentin: Dann gehen wir so vor, dass wir zuerst gesamthaft den Antrag des Bundesrates dem Antrag der Kommission entgegenstellen und erst nachher über den Zusatz von Herrn Frick abstimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	25 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	12 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Frick	25 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	14 Stimmen

Art. 7*Antrag der Kommission**Abs. 1 Einleitung*

Der Bundesrat ernannt einen Sonderbeauftragten. Dieser ist an keine Weisungen gebunden. Er erfüllt folgende Aufgaben:

Abs. 1 Bst. a

a. er nimmt die Akten, die der Bundesrat nicht der Bundesanwaltschaft überlassen hat, in Obhut;

*Abs. 1 Bst. b**Mehrheit*

b. er entscheidet über die Einsichtsgesuche;

Minderheit

(Darioth)

b. Einsichtsgesuche, wobei er zunächst eine einvernehmliche Lösung anstrebt;

Abs. 1 Bst. c

c. er überlässt der Bundesanwaltschaft weitere Akten im Einzelfall, wenn die Bundesanwaltschaft nachweist, dass die Akten für eine konkrete Polizeimassnahme unerlässlich sind;

Abs. 1 Bst. d

d. er trifft die notwendigen Anordnungen, damit die bei den Kantonen aufbewahrten Aktenkopien nicht mehr für polizeiliche Zwecke verwendet werden;

Abs. 1 Bst. e (neu)

e. er scheidet die nicht mehr benötigten Akten aus.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 7*Proposition de la commission**Al. 1 introduction*

Le Conseil fédéral nomme un préposé spécial. Celui-ci n'est lié à aucune directive. Il assume les tâches suivantes:

Al. 1 let. a

a. il prend sous sa garde les documents que le Conseil fédéral n'a pas laissés au Ministère de la Confédération;

*Al. 1 let. b**Majorité*

b. il statue sur les demandes de consultation;

Minorité

(Darioth)

b. consultation en s'efforçant de parvenir tout d'abord à une entente;

Al. 1 let. c

c. il met de cas en cas d'autres documents à disposition du Ministère public de la Confédération, lorsque celui-ci démontre que les documents lui sont indispensables pour une mesure de police concrète;

Al. 1 let. d

d. il donne les instructions nécessaires pour que les cantons qui conservent des copies de documents dont il a la garde ne les utilisent plus à des fins de police;

Al. 1 let. e (nouvelle)

e. il retire les documents qui sont devenus inutiles.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 7a (neu)*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Onken)

Titel

Ombudsperson

Abs. 1

Der Bundesrat setzt eine Ombudsperson ein, die auf Gesuch von Betroffenen überprüft, ob dieser Beschluss eingehalten wird.

Abs. 2

Die Ombudsperson kann alle Akten der Bundesanwaltschaft, die sich in deren Obhut oder in der Obhut des Sonderbeauftragten befinden, einsehen und die notwendigen Auskünfte

darüber verlangen. Auch die übrigen Amtsstellen des Bundes sind ungeachtet des Amtsgeheimnisses zur Auskunft verpflichtet.

Abs. 3

Die Ombudsperson und ihre Mitarbeiter unterstehen dem Amtsgeheimnis.

Art. 7a (nouveau)*Proposition de la commission**Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Onken)

Titre

Médiateur

Al. 1

Le Conseil fédéral institue un médiateur qui examine, sur demande des personnes concernées, si le présent arrêté fédéral est respecté.

Al. 2

Le médiateur peut consulter tous les documents du Ministère public de la Confédération détenus par le Ministère public ou en possession du préposé spécial et demander tout renseignement utile à ce sujet. Les autres services de la Confédération sont également tenus de fournir des renseignements et ne peuvent pas faire valoir le secret de fonction envers le médiateur.

Al. 3

Le médiateur et ses collaborateurs sont tenus au secret de fonction.

Art. 7b (neu)*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Onken)

Titel

Verfahren

Abs. 1

Wer geltend macht, der Sonderbeauftragte habe die Akten der Bundesanwaltschaft nicht nach diesem Beschluss behandelt, kann innert 30 Tagen nach Zustellung an die Ombudsperson gelangen.

Abs. 2

Die Ombudsperson prüft die Eingabe und gibt dem Sonderbeauftragten ihre Empfehlung bekannt. Uebernimmt der Sonderbeauftragte die Empfehlung ganz oder teilweise, so erlässt er eine neue Verfügung.

Abs. 3

Uebernimmt der Sonderbeauftragte die Empfehlung der Ombudsperson nicht und ist diese nach wie vor überzeugt, dass der Beschluss verletzt ist, so teilt sie dies dem Betroffenen mit. Mit der Zustellung dieses Bescheides beginnt die Beschwerdefrist neu zu laufen.

Art. 7b (nouveau)*Proposition de la commission**Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Onken)

Titre

Procédure

Al. 1

Celui qui fait valoir que le préposé spécial n'a pas traité les documents du Ministère public de la Confédération conformément au présent arrêté peut s'adresser dans les trente jours au médiateur.

Al. 2

Le médiateur examine la demande et fait part de sa recommandation au préposé spécial. Si le préposé spécial accepte complètement ou partiellement la recommandation, il arrête une nouvelle décision.

Al. 3

Si le préposé spécial n'accepte pas la recommandation du médiateur et que celui-ci est toujours convaincu qu'il s'agit d'une violation de l'arrêt, il en fait part à la personne concernée. Le délai de recours recommence à courir dès la communication de cet avis.

Art. 8**Antrag der Kommission****Mehrheit**

.... kann beim Bundesrat Beschwerde geführt werden.

Minderheit I

(Danioth)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II

(Onken)

.... kann beim Bundesrat Beschwerde geführt werden:

a. innert 30 Tagen nach der Zustellung; oder

b. innert 30 Tagen nach der Zustellung des Bescheides der Ombudsperson.

Art. 8**Proposition de la commission****Majorité**

.... auprès du Conseil fédéral.

Minorité I

(Danioth)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II

(Onken)

.... auprès du Conseil fédéral:

a. dans les trente jours après l'octroi du renseignement

b. dans les trente jours après la communication de l'avis du médiateur.

Art. 8a (neu)**Antrag der Kommission****Mehrheit****Titel**

Ombudsperson

Abs. 1

Der Bundesrat setzt eine Ombudsperson ein. Diese äussert sich zu den eingereichten Beschwerden und versucht, unter den Beteiligten eine Einigung herbeizuführen.

Abs. 2

Die Ombudsperson kann alle Akten der Bundesanwaltschaft, die sich in deren Obhut oder in der Obhut des Sonderbeauftragten befinden, einsehen und die notwendigen Auskünfte darüber verlangen. Auch die übrigen Amtsstellen des Bundes sind ungeachtet des Amtsgeheimnisses zur Auskunft verpflichtet.

Abs. 3

Die Ombudsperson und ihre Mitarbeiter unterstehen dem Amtsgeheimnis.

Minderheit I

(Danioth)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Minderheit II

(Onken)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Art. 8a (nouveau)**Proposition de la commission****Titre**

Médiateur

Al. 1

Le Conseil fédéral institue un médiateur. Celui-ci se prononce sur les recours et s'efforce de parvenir à une entente entre les personnes et organes concernés.

Al. 2

Le médiateur peut consulter tous les documents du Ministère public de la Confédération détenus par le Ministère public ou en possession du préposé spécial et demander tout rensei-

gnement utile à ce sujet. Les autres services de la Confédération sont également tenus de fournir des renseignements et ne peuvent pas faire valoir le secret de fonction envers le médiateur.

Al. 3

Le médiateur et ses collaborateurs sont tenus au secret de fonction.

Minorité I

(Danioth)

Rejeter la proposition de la majorité

Minorité II

(Onken)

Rejeter la proposition de la majorité

Schiesser, Berichterstatter: Wir haben wiederum ein Paket vor uns. Die ganze Sache ist etwas verschachtelt.

Zuerst möchte ich zuhanden des Protokolls eine Vorbemerkung zu Artikel 7 machen: Die Aufzählung in Artikel 7 ist abschliessend gemeint.

Neu gegenüber dem Bundesrat, das gilt für die Kommissionsmehrheit und die -minderheit, ist in Artikel 7 ferner der Zusatz, dass der Sonderbeauftragte an keine Weisungen gebunden ist. Das ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Regelung.

Welche Varianten stehen hier zur Diskussion?

Wir haben einmal den Vorschlag der Kommissionsmehrheit. Diese beantragt, in Artikel 7 die Zuständigkeiten des Sonderbeauftragten festzulegen. Artikel 8 regelt den Rechtsschutz, mit dem Bundesrat als Beschwerdeinstanz, und Artikel 8a sieht eine Ombudsperson vor, die im Beschwerdeverfahren versuchen soll, eine gütliche Einigung herbeizuführen. Damit soll der Bundesrat als Beschwerdeinstanz entlastet werden.

Zur Minderheit Danioth: Diese möchte auf die Einführung einer Ombudsperson (Art. 8a neu) verzichten und statt dessen den Sonderbeauftragten verpflichten (Minderheitsantrag zu Art. 7 Abs. 1 Bst. b), nach einer einvernehmlichen Lösung zu suchen, bevor er eine Verfügung über die Akteneinsicht trifft. Die Problematik ist allerdings nach der Erklärung des Bundesrates zur Tragweite von Artikel 4 Absatz 2 wesentlich entschärft worden.

Eine Einheit bilden auch die Minderheitsanträge Onken (Art. 7a, 7b und 8). Herr Onken möchte praktisch das heutige Verfahren nach der Verordnung über die Behandlung der Staatsschutzakten (VBS) mit kleinen Änderungen übernehmen. Die weitere Begründung überlasse ich Herrn Onken.

Ich möchte nun den Antrag der Mehrheit begründen.

Die Kommissionsmehrheit geht davon aus, dass an der Ombudsperson festgehalten werden sollte. Der Sonderbeauftragte ist im Auftrag des Bundesrates tätig, er erlässt Verfügungen; er ist zwar nach dem ausdrücklichen Wortlaut von Artikel 7 gemäss Kommission nicht an Weisungen gebunden, aber seine Nähe zum Bundesrat ist unverkennbar. Die Kommissionsmehrheit betrachtet eine Ombudsperson als notwendig, und zwar einerseits zur Entlastung der Beschwerdeinstanz und andererseits, weil wir glauben, dass die Betroffenen mehr Vertrauen in eine Ombudsperson als in das Schlichtungsverfahren vor dem Sonderbeauftragten haben.

Nach dem System der Kommissionsmehrheit werden die heutigen Konflikte zwischen Sonderbeauftragtem und Ombudsperson vermieden oder zumindest entschärft. Diese Konflikte waren ein wesentlicher Grund für den Bundesrat, auf die Einsetzung einer Ombudsperson inskünftig zu verzichten.

Es ist unsere Absicht, Vertrauen zu schaffen. Wenn wir bewirken wollen, dass der Bundesrat über möglichst wenig Beschwerden zu entscheiden hat, müssen wir eine Ombudsperson einsetzen. Nur einer Ombudsperson wird es möglich sein, eine einvernehmliche Lösung mit den Beteiligten zu suchen und zu finden. Es würde in weiten Kreisen nicht verstanden, wenn bei der Dossiereinsicht auf diese bewährte Institution verzichtet würde. Der heutige Ombudsmann hat grosse Arbeit geleistet. Er hat wesentlich dazu beigetragen, die Fichenafläre so zu erledigen, dass man einigermaßen zufrieden sein kann. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Mehrheit und Minderheit I (Danioth) besteht noch bei Artikel 8, beim Rechtsschutz

Ich beantrage, dass wir auf die Frage, wer als Rechtsschutzinstanz eingesetzt werden soll, noch zurückkommen. Die Antwort hängt wesentlich davon ab, für welches System wir uns entscheiden.

Danioth, Sprecher der Minderheit: Wir kommen hier zu einer wichtigen Frage, und meine Minderheitsanträge zu Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b und zu den Artikeln 8 und 8a stehen etwas allein. Ich muss aber darauf hinweisen, dass wir abends um 19.30 Uhr diese Fragen beraten und entschieden haben; wir waren noch fünf Mitglieder der ganzen Kommission. Ich darf damit rechnen, dass zumindest einige Mitglieder, die früher gehen mussten, meinen Anträgen auch zustimmen. Vor allem Herr Küchler hat das bereits beim Eintreten gesagt. Meine Minderheitsanträge haben einen gewissen inneren Zusammenhang. Aber es ist klar, dass man separat darüber abstimmt.

Die Schaffung der Stelle eines Ombudsmannes neben der Einsetzung des Sonderbeauftragten ist mit den Verhältnissen zu Beginn der ganzen Fichenaffäre zu erklären. Es bestand ganz offensichtlich ein grosser Handlungsbedarf. Es bestand ein erhöhtes Bedürfnis nach verwaltungsunabhängiger Ueberprüfung und Ueberwachung der ganzen Schadensbehebung. Ich möchte dieser Einsetzung und der Würdigung der geleisteten Arbeit der beiden Ombudsmänner durch Kommissionspräsident Schiesser in keiner Weise widersprechen. Das war notwendig und richtig.

Heute haben wir andere Verhältnisse; die Verhältnisse haben sich normalisiert, wir müssen die Fichenaffäre im einzelnen bewältigen. Die Bundesanwaltschaft ist neu besetzt, der Rechtsweg ist gewährleistet. Die Aufsicht über den Vollzug des Bundesbeschlusses darf nun – hier meine Kritik am Artikel 8a (neu) der Kommissionsmehrheit – nicht auf Jahre hinaus, auch nicht bei der reduzierten Lösung, die wir jetzt beschlossen haben, aus der Bundesverwaltung ausgegliedert werden. Der Bundesrat und das zuständige Departement sollen die Verantwortung für den Vollzug und die Einhaltung der Vorschriften dieses neuen Bundesbeschlusses übernehmen. Das ist nicht Sache des Ombudsmannes, sondern des Bundesrates und des Departementes. Hinzu kommt, dass Sonderbeauftragter und Ombudsmann schon von ihrem Auftrag her in sachlichen Widerstreit gelangen können, wie dies auch die Erfahrung gezeigt hat. Diese strukturelle und verfahrensmässige Doppelspurigkeit ist nicht länger zu verantworten, auch im Interesse der Betroffenen nicht. Die Verunsicherung würde weitergehen, Konflikte wären vorprogrammiert.

Der Schlichtungsaufgabe, welche dem Gedanken des Ombudsmannes zugrunde liegt, soll dadurch Rechnung getragen werden, dass es dem Sonderbeauftragten gemäss meinem Minderheitsantrag zu Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b ausdrücklich zur Pflicht gemacht wird, zunächst, d. h. vor einem allfälligen formellen Entscheid, eine Schlichtungsverhandlung durchzuführen und damit eine «einvernehmliche Lösung» anzustreben. Es ist vorhin über alle Reihem hinweg anerkannt worden, dass es vor allem von der Kompetenz, von der Verantwortungsfreude und vom psychologischen Geschick des Sonderbeauftragten abhängen wird, wie diese Einzelgesuche erledigt werden können. Diese Lösung ist sinnvoll, sie ist ausreichend.

Nachdem der Sonderbeauftragte in der Verwaltung des EJPD integriert ist, dürfte es zweckmässig und verfassungsmässig sein, gegen seine Verfügungen – das ist mein Minderheitsantrag zu Artikel 8 – die Beschwerde nicht an den Bundesrat, sondern an das Departement zuzulassen, um auch hier den vollen Rechtsmittelweg zu gewährleisten.

Die Minderheitsanträge sind als Gesamtes aufzufassen, und ich bitte Sie, dieser Lösung, der auch der Bundesrat sicherlich zustimmen kann, zu folgen. Es ist eine Lösung, die uns ebenfalls einen wesentlichen Schritt weiterbringt in einer verfassungsmässigen und rechtsstaatlich konformen, aber auch menschlich einwandfreien und nicht komplizierten Art und Weise; sie verhindert, dass wir über Jahre hinweg diese Doppelspurigkeit mit dem Ombudsmann weiterführen.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen Zustimmung zu meinen Minderheitsanträgen zu den Artikeln 7, 8 und 8a.

Onken, Sprecher der Minderheit: Ich setze mich, wie Sie vom Kommissionspräsidenten bereits gehört haben, für die Beibehaltung einer Ombudsperson nach bisherigem Recht ein.

Ich gehe von der, glaube ich, unbestrittenen Tatsache aus, dass in all diesem Wirrwar, in all diesem Auf und Ab um die Fichen, die beiden Ombudsmänner, die der Bundesrat eingesetzt hat, die Instanzen gewesen sind, die breites Vertrauen und grossen Respekt genossen haben. Sie haben ihre Aufgabe in Unabhängigkeit und mit Objektivität erfüllt. Sie sind zu einer echt glaubwürdigen Institution geworden, und ich denke, es gebührt Herrn Haefliger und Herrn Schrade auch an dieser Stelle ein ganz herzlicher Dank für ihre Pflichterfüllung. Sie haben sich deshalb auch in der Bevölkerung breite Unterstützung und Anerkennung erworben, sie haben Goodwill geschaffen und viel zu dem beigetragen, was Ziel dieser Beschlüsse, der Verordnung gewesen ist und jetzt auch wieder Ziel dieses Bundesbeschlusses ist, Vertrauen zurückzugewinnen.

Ich halte es nun für falsch, wenn man, wie das der Bundesrat vorgeschlagen hat, die Ombudsperson ersatzlos streichen will. Ich halte es aber auch für falsch, wenn man nur den Sonderbeauftragten, wie das Herr Danioth anregt, mit einer Vermittlungsfunktion betrauen will. Ich meine, wir sollten an der Ombudsperson als Institution festhalten. Der Bundesrat sagt, das bisherige Verfahren sei überinstrumentiert, überstrukturiert gewesen. Er meint, dass der Sonderbeauftragte quasi die Funktionen einer Ombudsperson übernehmen könne. Der Sonderbeauftragte ist an keine Weisungen gebunden; das war er schon bisher nicht, wir haben das jetzt in den Bundesbeschluss hineingeschrieben. Vielleicht wäre es ursprünglich einmal möglich gewesen, dass der Sonderbeauftragte ein Ansehen, eine Reputation, erlangt hätte, die ihm quasi eine Ombudsfunktion hätte zukommen lassen. Aber so, wie sich die Sache entwickelt hat, Herr Bundesrat, muss ich sagen, dass das nie und nimmer der Fall sein wird – völlig unbeschadet von der Persönlichkeit, die Sie wählen und dafür einsetzen. Man wird den Sonderbeauftragten als einen verlängerten Arm des Bundesrates betrachten. Man wird ihn nicht loslösen von der Verwaltung, von der Bundesanwaltschaft, mit der er irgendwie verhängt ist, und man wird ihm diese Unabhängigkeit und diese Objektivität nicht zutrauen, die hier erforderlich sind.

Auch von daher gesehen drängt es sich auf, an dieser unangefochtenen Persönlichkeit der Ombudsperson festzuhalten. Der Bundesrat sagt weiter, es habe bisher Reibungsflächen gegeben. Das ist sicher richtig. Es hat Friktionen zwischen dem Sonderbeauftragten und dem Ombudsmann gegeben. Gewiss kann man zuerst einmal einwenden, dass vieles an den beteiligten Persönlichkeiten gelegen haben mag. Es waren sehr unterschiedliche Charaktere, es war teilweise auch eine Frage des Stils; hier stimmte nicht immer alles. Auf der anderen Seite war aber auch das Verfahren daran schuld, dass es immer wieder zu diesen Konflikten kam, die Sie dann arbitrieren und schlichten mussten, Herr Bundesrat. Das Verfahren sah nämlich gemäss Artikel 14 der Verordnung vor, dass der Ombudsmann seine Mitteilung gleichzeitig den Betroffenen und dem Sonderbeauftragten macht. Somit war der Konflikt sofort öffentlich und in seinem weiteren Verlauf vorprogrammiert. Ich nehme dieses Problem ernst und schlage dafür in meinem Minderheitsantrag eine Regelung vor (Art. 7b), nach welcher die Ombudsperson, an die ein Betroffener gelangt, das Anliegen prüft, gestützt darauf seine Empfehlungen formuliert und diese zunächst einmal dem Sonderbeauftragten eröffnet, die Situation mit ihm bespricht. Wenn der Sonderbeauftragte dann – was in neun von zehn Fällen auch bisher schon der Fall war – die Empfehlungen übernimmt, kann er eine neue Verfügung erlassen, und die Sache ist in Ordnung. Glaubt der Sonderbeauftragte, darauf nicht eingehen zu können, kann die Ombudsperson entscheiden, ob sie an ihrer Ueberzeugung festhalten will, ob sie weiterhin glaubt, dass der Sinn und Geist der Bestimmung verletzt worden ist, und dann wird sie ihrerseits dem Betroffenen Mitteilung machen, der dann allenfalls eine neue Beschwerde einreichen kann.

Mit diesem differenzierten Verfahren werden viele Konflikte, die bisher zu Streitigkeiten geführt haben, eliminiert. Ich

schlage Ihnen also die Fortsetzung der bisherigen Ordnung vor, mit einer kleinen Verbesserung.

Ich möchte noch die Unterschiede gegenüber dem Minderheitsantrag von Herrn Danioth hervorheben. Man könnte sagen, dem Minderheitsantrag Danioth bei Artikel 7 sei ohne weiteres zuzustimmen. Diese Formulierung schliesst eigentlich den Einsatz einer Ombudsperson nicht a priori aus. Nach der Idee von Herrn Danioth soll der Sonderbeauftragte eine Vermittlungsfunktion übernehmen. Im Grunde genommen kann man feststellen, es gehöre ohnehin zu dessen Aufgaben, dass er die Verfahren einvernehmlich zu regeln versucht; trotzdem wird es noch eine Ombudsperson brauchen. Man könnte sie zusätzlich zum Minderheitsantrag Danioth einsetzen.

Aber Herr Danioth versteht seinen Minderheitsantrag zu Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b als Alternative zur Einsetzung einer Ombudsperson, und als Alternative taugt diese Bestimmung natürlich nicht. Es ist nur ein Auftrag, der dem Sonderbeauftragten mitgegeben wird, der ihn vielleicht sogar teilweise daran hindern wird, auch einmal zu entscheiden, wenn er im Einzelfall noch gütliche Regelungen suchen muss. Ich halte das nicht für einen sehr probaten und empfehlenswerten Weg. Die Ombudsperson wirkt ja auch präventiv, begleitet den Sonderbeauftragten und hat deshalb hier doch noch einen anderen Aufgabenkreis.

Dieser Einwand gilt auch gegenüber der Fassung der Kommissionsmehrheit. In der Kommissionsberatung, bei der mein Antrag zur Diskussion stand, hat man den Gedanken aufgenommen und diese Vermittlungslösung gesucht, die jetzt als Antrag der Kommissionsmehrheit (Art. 8a) auf der Fahne Aufnahme gefunden hat. Dort wird die Ombudsperson in ihrem Aufgabenkreis allerdings stark eingeschränkt. Sie tritt nur noch in Aktion, wenn eine Beschwerde erhoben wird, sie dient quasi als Filter vor dem Bundesrat als Beschwerdeinstanz und sucht dort eine gütliche Lösung. Das ist sicher eine vernünftige Variante, aber, wie gesagt, unter Einschränkung des bisherigen Wirkungskreises der Ombudsperson. Bisher war sie gemäss Verordnung des Bundesrates – das fordert auch mein Minderheitsantrag – dafür ausersehen, im Rahmen eines Gesamtauftrages quasi eine Aufsicht auszuüben und festzustellen, ob der Sonderbeauftragte die Bestimmungen des Beschlusses richtig interpretiert, korrekt anwendet, im richtigen Sinn und Geist praktiziert. Das ist sehr viel umfassender und hat der Ombudsperson andere Möglichkeiten gegeben, als nur gerade bei einer Beschwerde in Aktion zu treten. Ich erinnere daran, dass die Ombudsperson keine Entscheidungsfunktion hat, sie kann nur Empfehlungen aussprechen. Aber im Rahmen dieses umfassenderen Auftrages waren diese Empfehlungen oft sehr wichtig, und sie werden es auch in Zukunft sein.

In diesem Sinne teile ich die Auffassung von Herrn Danioth nicht, dass wir jetzt grundlegend andere Verhältnisse hätten. Warum sollten wir? Es bleibt hier weiterhin ein sehr delikater und sensibler Bereich zu bearbeiten. Es bleiben grosse Ermessungsspielräume in der Interpretation, es bleiben heikle Auslegungsfragen zu regeln, es bleiben Unsicherheiten und Empfindlichkeiten. Gerade da sollte eine Ombudsperson beibehalten werden, die mit einem umfassenden Auftrag auf die Gesuche, auf die Beschwerden reagieren und Empfehlungen dazu aussprechen kann.

Ich empfehle Ihnen deshalb, die bisherige Ordnung, die sich im Grunde genommen bewährt hat – mit der vorgeschlagenen Verbesserung, die dort Abhilfe schafft, wo es Friktionen gegeben hat –, fortzuführen und also dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Rhinow: Nachdem jetzt drei Antragskomplexe auf dem Tisch des Hauses liegen, gestatte ich mir, um die Sache nicht allzu einfach zu gestalten, einen vierten Antrag ins Spiel zu bringen. Er liegt Ihnen freilich nicht schriftlich vor, weil alles, was ich Ihnen beantragen möchte, bereits auf der Fahne verankert ist. Mir liegt daran, eine neue Kombination vorzunehmen, nämlich zwischen Artikel 8 gemäss Bundesrat bzw. Minderheit I (Danioth) und Artikel 8a nach der Fassung der Mehrheit. Der Bundesrat hat bei Artikel 8 vorgeschlagen, die Verfügung des Sonderbeauftragten beim Departement anfechten zu las-

sen. Demgegenüber will die Kommissionsmehrheit den Bundesrat direkt einsetzen.

Mein Hauptanliegen: Ich wende mich aus grundsätzlichen Überlegungen dagegen, dass unsere Landesregierung hier neu als Beschwerdeinstanz eingesetzt wird. Schon heute liegen zu viele Zuständigkeiten in Beschwerdeangelegenheiten beim Bundesrat, bis hin zu verkehrspolizeilichen Massnahmen. Wir können doch nicht ernsthaft eine Regierungsreform verlangen und gleichzeitig den Bundesrat mit neuen Rechtsmittelzuständigkeiten eindecken – Zuständigkeiten, die in allen vergleichbaren Ländern nie und nimmer von einer Landesregierung wahrgenommen werden. Wir sind das einzige mir bekannte Land, welches die oberste Regierung als Beschwerdeinstanz einsetzt. Deshalb mein Vorschlag, diese Zuständigkeit beim Departement zu belassen und nicht das Kollegium einzusetzen, das ja in einer nicht ganz über alle Zweifel erhabenen Art und Weise solche Beschwerden zu behandeln pflegt.

Ich befürworte aber, dass im Rahmen des Beschwerdeverfahrens, wie das die Mehrheit will, eine Ombudsperson eingesetzt wird. Dies ergäbe insofern eine andere Situation, als diese Ombudsstelle zwischen der Verfügung des Beauftragten und dem Departement als Beschwerdeinstanz zum Zuge käme. Nun gebe ich zu, dass die Sache einen kleinen Haken hat. Wenn das Departement als Beschwerdeinstanz entscheidet, stellt sich die Frage, ob und wie die Sache nachher weitergezogen werden kann. Ist auch dieser Beschwerdeentscheid zusätzlich anfechtbar? Normalerweise sind solche Entscheide beim Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anzufechten. Im Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege gibt es allerdings eine Bestimmung, die besagt, dass in Staatsschutzangelegenheiten das Bundesgericht nicht zum Zuge kommt, sondern die Beschwerde an den Bundesrat möglich ist. Wir hätten also trotzdem wieder diese Unsicherheit, die wir zumindest jetzt nicht ausdiskutiert haben oder ausdiskutieren können.

Das müsste meines Erachtens Anlass sein, allenfalls im Zweirat eine Präzisierung anzubringen: entweder indem man die Departementsentscheidung als endgültig erklärt, oder indem man im OG präzisiert, dass solche Einsichtsgesuche – es handelt sich ja hier um Einsichtsgesuche – beim Bundesgericht zur Überprüfung anhängig gemacht werden können.

Zusammengefasst: Ich möchte verhindern, dass der Bundesrat weiterhin Beschwerdeinstanz bleibt bzw. noch zusätzlich wird, und bitte Sie deshalb, bei Artikel 8 das Departement einzusetzen, trotzdem aber den Artikel 8a zu beschliessen.

Küchler: Wie ich Ihnen bereits im Eintretensvotum gesagt habe, bin ich gegen unnötige Doppelspurigkeiten, und zwar im Interesse einer möglichst effizienten Bewältigung der sogenannten Fichenafläre.

Ich möchte Ihnen kurz meine Stellungnahme zum System Ombudsperson gemäss Minderheit Onken in Artikel 7a abgeben und in einem zweiten Teil meine Stellungnahme zum System gemäss Mehrheit der Kommission in Artikel 8a.

Der Ombudsmann im Staatsschutzbereich ist bekanntlich ein Institut, das historisch aus bestimmten personellen und sachlich damals rein zufälligen Umständen entstanden ist. Während der Dauer der sogenannten Ficheneinsichtsphase hatte der Ombudsmann eine gewisse Berechtigung. Für die Phase der Dossiereinsicht und im Zusammenhang mit der neuen, straffen Verfahrensregelung halte ich jedoch die Doppelinstantz von Sonderbeauftragtem und Ombudsmann nicht mehr für sinnvoll. Es ist dies eine unnötige Konkurrenz, die mit dem Ziel einer möglichst aufwandorientierten Einsichtsgewährungspraxis nicht im Einklang steht, einer Praxis, die ja heute morgen immer wieder verlangt wurde. Es reicht absolut, wenn der Sonderbeauftragte in erster Instanz und der Bundesrat in zweiter Instanz entscheiden. Dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit wird damit voll und ganz Genüge getan.

Hingegen begrüsse ich den Minderheitsantrag unseres Kollegen Danioth zu Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b, der den Sonderbeauftragten ja verpflichtet, vorgängig zur Entscheidung eine einvernehmliche Lösung anzustreben. Der Sonderbeauftragte erhält damit ausdrücklich eine Vermittlungsfunktion, wie

etwa der Friedensrichter oder der Aussöhnungsrichter in den kantonalen Prozessordnungen. In zahlreichen Einsichtsfällen werden sich so Lösungen finden lassen, welche die berechtigten Einsichtsinteressen wahren und somit die grosse Zahl der Geschwister befriedigen werden. Damit kann Zeit und Geld gespart werden, wie wir das in dieser Angelegenheit immer wieder verlangen.

Ich bin also bei Artikel 7 für den Minderheitsantrag Danioth, welcher die Formulierung der Kommissionsmehrheit ergänzt. Soviel zum System Ombudsperson gemäss Minderheit Onken.

Nun zu Artikel 8a, Ombudsperson gemäss Kommissionsmehrheit. Sie möchte hier vor den Entscheid des Bundesrates einen Ombudsmann oder eine Ombudsfrau einschalten, der bzw. die unter den Beteiligten eine Einigung herbeizuführen hätte. Diese Lösung halte ich jedoch nicht für sinnvoll, ja sogar für falsch. Eine so konzipierte Ombudsstelle lädt ja gerade dazu ein, Beschwerde einzureichen. Wer eine Beschwerde einreicht, hat wiederum einen Anspruch darauf, dass diese auch behandelt wird. Eine Ombudsperson könnte in dieser Phase ja nur den Sinn haben, eine Lösung zu finden, um eben gerade die Behandlung der Beschwerde zu vermeiden, um diesen Verfahrensaufwand einzusparen. «Welchen denn sonst?» frage ich mich.

Gibt aber keiner der Beteiligten nach, so hat doch die Stellungnahme der Ombudsperson auf den Bundesrat als Entscheidungsbehörde offensichtlich wiederum eine einengende Wirkung, wie dies Herr Onken ja ebenfalls zugegeben oder dargelegt hat.

Umgekehrt engen aber Beschwerdeentscheide den Spielraum der Ombudsperson wiederum ein, vor allem, wenn der Bundesrat mehrmals gegen die Empfehlungen der Ombudsperson entscheiden sollte. Mit einer derart ausgestalteten Ombudsstelle komplizieren und belasten wir das verwaltungsrechtliche Beschwerdeverfahren in absolut unnötiger Weise. In diesem Sinne möchte ich Ihnen beliebt machen, in Artikel 8 der Minderheit I (Danioth) – Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates – zuzustimmen sowie Artikel 8a (neu) abzulehnen.

Zimmerli: Ich möchte die Diskussion nicht verlängern. Aber wir sollten jetzt diese Frage noch sauber durchberaten. Das Ei des Kolumbus ist auch hier noch nicht gefunden. Auch ich bin gegen unnötige Doppelspurigkeiten. Aber ich bin für eine politisch akzeptable Entsorgung von politischem Sondermüll, Herr Frick, wenn dies schon unbedingt auf dem Beschwerdeweg erfolgen muss.

Ich möchte anfangen mit einer Bemerkung zum Antrag von Herrn Rhinow. Ich bin ihm sehr dankbar, dass er diese Dimension noch einmal zur Diskussion gestellt hat. Wir haben natürlich in der Kommission darüber gesprochen. Worum geht es? Es geht darum, dass Verfügungen überprüft werden, bei denen die Akteneinsicht materiell verweigert wurde. In aller Regel werden hier Fragen des Staatsschutzes im Vordergrund stehen, also Bereiche, bei denen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Artikel 100 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege – Herr Rhinow hat darauf hingewiesen – ausgeschlossen ist. Also kommt dort der Bundesrat so oder anders als Beschwerdeinstanz zum Zuge, es sei denn, wir schliessen ihn spezialgesetzlich aus. Das kann man tun. Aber dann bleibt die letztinstanzliche Zuständigkeit beim Departement, und da bitte ich Sie, die politische Dimension solcher Entscheide zu berücksichtigen. Wer schon Beschwerde führt, der möchte dann, wenn es ihm nicht gelingt, eine Einigung herbeizuführen, wegen der politischen Bedeutung des Entscheides bis zur letztmöglichen Instanz gehen.

Da haben wir uns in der Kommission mehrheitlich gesagt: Wir belassen es bei der Zuständigkeit des Bundesrates. Der Bundesrat ist heute nach der Verordnung schon zuständig. Das ist ja nicht neu in diesem Bereich. Der Bundesrat entscheidet heute schon über bestrittene Einsichtsgesuche. Also belassen wir es bei der Zuständigkeit des Bundesrates und entlasten damit das Departement.

Das ist der Hintergrund für die neu konzipierte Ombudsstelle,

indem die Mehrheit der Kommission dort die Auffassung vertritt, es mache durchaus Sinn, dass vor einem Entscheid des Bundesrates – der ja in unserem Rechtsstaat wirklich andere Aufgaben hätte, da teile ich die Auffassung von Herrn Rhinow – nach Möglichkeit durch diese Persönlichkeit des Ombudsmannes eine gütliche Lösung gesucht wird. Ich begreife nicht, weshalb die Einführung des Ombudsmannes geradezu eine Einladung zur Beschwerdeführung sein soll. Eine Einigung ist durchaus möglich: sei es, dass man dem Einsichtsgesuch nachgibt, sei es, dass man auf das Einsichtsgesuch nach Belehrung durch den Ombudsmann verzichtet.

Sie sehen, das ist ein Kompromiss; aber ein Kompromiss, der vorab auf politischen Überlegungen beruht und der nicht möchte, dass man das Departement als endgültig entscheidende Beschwerdeinstanz einsetzt, weil – davon bin ich überzeugt – dieser Entscheid politisch nicht tragfähig wäre. Ich bitte Sie deshalb, dem Konzept der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Schiesser, Berichterstatter: Ich kann mich kurz fassen: Herr Zimmerli hat im wesentlichen das gesagt, was es hier noch zu sagen gibt. Ich möchte nur zwei Punkte herausstreichen:

1. Zur Rolle der Ombudsperson: Die Kommissionsmehrheit sieht für die Ombudsperson eine neue Rolle vor, ein anderes Verfahren, als dies bisher der Fall war. Mit diesem Verfahren möchten wir die genannten Doppelspurigkeiten und insbesondere auch die Reibungsflächen, die zwischen Sonderbeauftragtem und Ombudsmann bestanden haben, vermeiden. Aber wir können auf diese Ombudsperson nicht verzichten, und wir sollten nicht darauf verzichten. Die Ombudsperson wird dem Bundesrat bei der Erledigung von Beschwerden unschätzbare Dienste leisten und ihn entlasten. Davon bin ich vollkommen überzeugt. Diesem Aspekt sollten Sie besondere Beachtung schenken.

2. Natürlich soll der Sonderbeauftragte auch versuchen, eine gütliche Einigung zu finden; aber der Sonderbeauftragte wird vom Betroffenen als Richter in eigener Sache betrachtet, weil es am Schluss eben dieser Sonderbeauftragte ist, der verfügt. Das halte ich psychologisch für verfehlt, und ich glaube auch nicht, dass diese Schlichtungsversuche sehr wirksam sein werden.

Deshalb möchte ich Ihnen beantragen, dem Konzept der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Bundesrat Koller: Der Bundesrat beantragt Ihnen, in dieser nächsten Phase der Einsicht, wo es um die Dossiereinsicht geht, auf eine spezielle Ombudsperson zu verzichten.

Warum machen wir Ihnen diesen Antrag? Das Nebeneinander von Ombudsmann und Sonderbeauftragtem war immer nur rein historisch erklärbar. Als ich im Dezember 1989, als dieses ganze Fichenproblem aktuell wurde, den Ombudsmann einsetzte, war das das notwendige Gegenüber zur Bundesanwaltschaft. Die Bundesanwaltschaft, die die Fichen bewirtschaftet hatte, war Partei, und deshalb brauchten wir gegenüber der Bundesanwaltschaft einen Ombudsmann als Vertrauens-, als Mittlerperson.

Es ist auch keineswegs so, dass wir beantragen, den Ombudsmann abzuschaffen, weil die bisherigen Ombudsmänner nicht gute Dienste geleistet hätten; aber wir haben heute eine ganz andere Situation.

Bereits im Frühjahr 1990, als der Bundesrat den Sonderbeauftragten einsetzte, wäre es die einzig richtige Lösung gewesen, wenn der frühere Ombudsmann das neue Amt des Sonderbeauftragten übernommen hätte, denn der Sonderbeauftragte war von Anfang an eine weisungsunabhängige, von der Bundesanwaltschaft getrennte Person. Diese organisatorisch an sich einzig richtige Lösung scheiterte dann einfach daran, dass der damalige Ombudsmann – dem ich sehr dankbar bin, dass er verfügbar war – aus persönlichen Gründen dieses aufwendigere Amt des Sonderbeauftragten nicht übernehmen konnte. Aber es war von der Natur der Sache her immer eine überzüchtete Struktur, die zudem zu den Ihnen bekannten vorprogrammierten Konflikten zwischen diesen beiden Personen führte.

Wenn Sie das so belassen, werden wir auch die nächsten fünf Jahre solche Konflikte nicht ausschliessen können. Der Sonderbeauftragte – obwohl er von der Bundesanwaltschaft und vom Departement unabhängig ist – wird fast immer automatisch in die Rolle des Bremsers hineinkommen. Es wird auch für mich künftig viel leichter sein, Ombudsmänner zu finden als Sonderbeauftragte, weil diese ganze Organisationsstruktur wirklich nur historisch erklärbar ist.

Es kommt für mich ein Zweites dazu: Heute haben wir eine bewährte Praxis – auch dank der Leistungen des Ombudsmannes. All diese schwierigen Probleme der Abdeckungen haben wir in den vergangenen zwei Jahren gelöst. Wir haben eine bewährte Praxis auch aufgrund einiger Beschwerdeentscheide, die bis zum Bundesrat gingen. Es werden bei der Dossiereinsicht von daher keine neuen Probleme auftauchen, sondern es werden sich die gleichen Probleme der Abdeckung stellen, wie wir sie schon bei den Fichen kennen. Auch das scheint mir ein Grund zu sein, weshalb keine Notwendigkeit besteht, diese überzüchtete Organisationsstruktur weiterzuführen.

Es kommt noch ein dritter Grund hinzu: Wir treten jetzt in eine neue Phase ein. Wir haben einen neuen Sonderbeauftragten gewählt, den bisherigen Obergerichtspräsidenten von Basellandschaft, Dr. Bacher, der alle Voraussetzungen erfüllt, um als wirklich unabhängiger Sonderbeauftragter in dieser neuen Phase der Einsicht in die Dossiers tätig zu sein. Wir haben auch eine neue Ausgangslage, indem der neue Sonderbeauftragte nun nicht mehr in den Räumlichkeiten der Bundesanwaltschaft tätig sein wird, da die gesamten Akten nach Köniz ausgelagert werden; wir werden also auch eine räumliche Trennung haben. Von daher ist es einfach nicht mehr zu vertreten, dass wir nach wie vor mit diesem Doppelgespann weiterfahren, bei dem Konflikte einfach in der Organisationsstruktur vorprogrammiert sind.

Auch der Antrag der Kommissionsmehrheit zu Artikel 8a – diese Funktion, die die Mehrheit dem Ombudsmann noch zu vertrauen und zugestehen möchte – scheint mir eigentlich nicht mehr nötig, nachdem wir uns bei Artikel 4 Absatz 2 auf dieses sehr grosszügige Verfahren geeinigt haben. Sie müssen sich das jetzt auch praktisch vorstellen: Wenn einer auf seinem Einsichtsgesuch beharrt, dann wird er also sämtliche Dossiers erhalten, und dann liegt es doch in der natürlichen Aufgabe des Sonderbeauftragten – nach dem Minderheitsantrag von Herrn Danioth in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b –, dass er mit dem Betroffenen über die Abdeckungen diskutiert und ihm sagt: Hier haben Sie alle Akten; hier hat es einige Abdeckungen, und diese Abdeckungen haben wir aus diesen und jenen Gründen vorgenommen.

Es liegt geradezu in diesem Verfahren, das Sie in Artikel 4 Absatz 2 jetzt festgelegt haben, dass der Sonderbeauftragte selber diese Ombudsfunktion übernehmen kann.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, dem Minderheitsantrag Danioth zuzustimmen.

Noch eine Bemerkung zum Antrag von Herrn Rhinow. An sich verstehe ich sein Anliegen. Und pro futuro – Herr Rhinow – wollen wir es auch so halten, wobei im Datenschutzgesetz und auch im Bereich des Staatsschutzes die normale Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht schon vorgesehen ist. Im Bereich dieser Vergangenheitsbewältigung danke ich Ihnen zwar für das Vertrauen in das Justiz- und Polizeidepartement als richtige Instanz, aber ich erinnere mich an einen schönen französischen Spruch, der lautet: Les idées comme les habits s'usent et s'abusent à l'usage. Das trifft leider auch auf mein Departement und auf den Departementschef zu, und deshalb, glaube ich, ist es viel besser, wenn wir den Bundesrat als Beschwerdeinstanz belassen.

Art. 7 Einleitung, Abs. 1 Bst. a, c–e, Abs. 2

Art. 7 introduction, al. 1 let. a, c–e, al. 2

Angenommen – Adopté

Präsidentin: Zur Frage der Ombudsperson: Wir haben zwei Lösungen, die beide eine Ombudsperson enthalten, die Variante der Mehrheit und diejenige der Minderheit Onken. Dabei sieht die Minderheit Onken eine Ombudsperson nach alter Form vor, während die Mehrheit die Ombudsperson nur noch

im Rechtsmittelverfahren einsetzen will. Daneben wird von der Minderheit Danioth und vom Bundesrat eine dritte Lösung vorgeschlagen, nämlich der Verzicht auf eine Ombudsperson. Wir entscheiden uns zunächst für eine dieser drei Varianten. In einem weiteren Schritt klären wir dann, wer als Rekursinstanz eingesetzt werden soll (Art. 8).

Abstimmung – Vote

Art. 7a, 7b, 8a

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit

31 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit (Onken)

3 Stimmen

Art. 7 Abs. 1 Bst. b, 8a – Art. 7 al. 1 let. b, 8a

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit (Danioth)

20 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

14 Stimmen

Art. 8

Schmid Carlo: Die Ueberlegungen von Herrn Bundesrat Koller haben mich derart überzeugt, dass ich Ihnen den Antrag stelle, nun nicht – gemäss Antrag der Minderheit I (Danioth) und Entwurf des Bundesrates – das Departement, sondern gemäss Antrag der Mehrheit den Bundesrat als Beschwerdeinstanz einzusetzen.

Bundesrat Koller: Ich beantrage Ihnen auch, dass Sie hier gemäss dem Antrag von Herrn Carlo Schmid der Kommissionsmehrheit zustimmen. Ursprünglich hatten wir zwar das Departement vorgesehen, vor allem, weil es dort in erster Linie nur um den Artikel 3 gegangen wäre. Da schien uns ein doppelter Beschwerdeweg nötig, weil es um diesen materiellen und immateriellen Schaden ging. Jetzt, wo dieser ganze Bereich bedeutend ausgedehnt worden ist – wir haben vorher über die Unabhängigkeit des Sonderbeauftragten diskutiert, und ich habe Ihnen mit einer französischen Wendung angedeutet, dass mir klar ist, dass ich durch diesen Abnützungsprozess der letzten drei Jahre in den Augen der Betroffenen vielleicht doch als nicht mehr ganz unabhängig erscheine –, scheint es mir politisch klug zu sein, wenn Sie den Bundesrat und nicht mein Departement als Beschwerdeinstanz vorsehen.

Schiesser, Berichterstatter: Der Antrag von Herrn Schmid Carlo, den Bundesrat als Beschwerdeinstanz einzusetzen, deckt sich mit dem ursprünglichen Antrag der Kommissionsmehrheit.

Ich möchte Ihren Entscheid nicht kritisieren, muss aber feststellen, dass Sie mit dem Verzicht auf die Ombudsstelle im Beschwerdeverfahren einen wesentlichen Bestandteil aus dem Konzept der Kommissionsmehrheit herausgebrochen haben. Sie müssen sich bewusst sein, dass die Beschwerden gegen den Sonderbeauftragten an den Bundesrat gehen, ohne dass noch irgendein Zwischenverfahren eingeschaltet wäre. Das möchte ich hier um der Klarheit willen festgehalten haben. Ich bin grundsätzlich dafür, dass man den Bundesrat als Beschwerdeinstanz einsetzt, und zwar aus den Erwägungen, die Herr Bundesrat Koller dargelegt hat. Die Situation hat sich allerdings durch Ihren Beschluss wesentlich verändert.

Die Minderheit I (Danioth) möchte das Justiz- und Polizeidepartement als Beschwerdeinstanz einsetzen. Demgegenüber beantragt Herr Schmid Carlo, den Bundesrat mit dieser Aufgabe zu betrauen. Formell besteht auch noch der Antrag der Kommissionsmehrheit, der sich inhaltlich mit dem Antrag Schmid Carlo deckt. Die beiden Anträge – Schmid Carlo und Kommissionsmehrheit – können zusammengelegt und dem Antrag Danioth gegenübergestellt werden.

Zimmerli: Ich muss noch an das anknüpfen, was der Kommissionspräsident gesagt hat. Die Kommissionsmehrheit war natürlich für den Bundesrat als Rekursinstanz, weil wir die Ombudsstelle als Mittlerinstanz vorsehen wollten. Aber jetzt wäre

ich der Meinung, dass wir aus grundsätzlichen Ueberlegungen heraus – da teile ich jetzt die Auffassung von Herrn Rhinow – dem Departement die Aufgabe der Beschwerdeinstanz zuweisen sollten, damit sich der Zweitrat dann überlegen kann, ob er allenfalls noch explizit den Bundesrat als zweite Instanz oder anstelle des Departements nur den Bundesrat – aber vielleicht dann mit einer Ombudsperson – oder allenfalls das Bundesgericht vorsehen will. Ich glaube, diesen Entscheid sollten wir jetzt nicht durch einen Schnellschuss präjudizieren, indem wir den Bundesrat tel quel als Beschwerdeinstanz bezeichnen. Direkt vom Sonderbeauftragten an den Bundesrat, das wäre dann wirklich ein atypischer Rechtsweg, den wir im ordentlichen Recht nicht verankern sollten. Ich bitte Sie aus diesen grundsätzlichen Ueberlegungen heraus, jetzt dem Antrag der Minderheit I (Danioth) zu folgen.

Präsidentin: Sie haben zu entscheiden, ob die Beschwerde beim Bundesrat (gemäss Antrag der Mehrheit und modifiziertem Antrag des Bundesrates) oder beim EJPD (entsprechend Antrag der Minderheit I Danioth und ursprünglichem Antrag des Bundesrates) geführt werden soll.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit I
Für den Antrag der Mehrheit

22 Stimmen
12 Stimmen

Art. 9, 10

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... sowie die Ausscheidung nach Artikel 6 beendet sind.

Art. 11

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... consultation et le tri prévu à l'article 6

Schiesser, Berichterstatter: Hier habe ich nur eine kurze Anmerkung zu Absatz 2 zu machen. Der Bundesbeschluss gilt längstens zehn Jahre. Andererseits haben wir die Sperrfrist für diese Staatsschutzakten in diesem Bundesbeschluss auf 50 Jahre verlängert. Es wird Sache des Bundesrates sein, das Reglement über das Bundesarchiv anzupassen, damit diese Unstimmigkeit beseitigt wird und die Frist von 50 Jahren mit Ablauf der zehnjährigen Geltungsdauer dieses Bundesbeschlusses nicht dahinfällt. In der Kommission haben wir eine entsprechende Erklärung des Bundesrates erhalten. Ich kann auf weitere Ausführungen verzichten.

Jagmetti: Ich habe nichts zu dieser Aenderung zu sagen, sondern nur noch ein Wort zur Referendums Klausel in Absatz 1. Ich füge damit am Schluss der Beratung das an, was ich in der Kommission am Anfang sagte: Ich würde es ausdrücklich begrüssen, wenn wir von der Verordnung wegkommen und die Frage durch Gesetz regeln könnten. In der letzten Zeit ist vielfach die Meinung geäussert worden, dass organisatorische Fragen eigentlich Fragen seien, die intern von der Verwaltung, kraft der Direktionsbefugnis, gelöst werden könnten und sollten. Der Bundesrat hat sich im Frühjahr 1990 beim Erlass der Verordnung auf die entsprechende Delegationsbestimmung im Verwaltungsorganisationsgesetz berufen. Wenn es eines Beweises bedurft hätte, wie wichtig für den Bürger auch organisatorische Fragen sind, dann hätte diese Debatte das illustriert. Ich möchte dem Wunsch Ausdruck geben, dass wir

auch in Zukunft bei sogenannt organisatorischen Fragen daran denken, dass die Stellung des Bürgers damit aufs engste verknüpft ist. In diesem Sinne begrüsse ich die Ablösung der Verordnung durch das Gesetz.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

26 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

90.205

Standesinitiative St. Gallen

Staatsschutzakten.

Offenlegung durch die Kantone

Initiative du canton de Saint-Gall

Documents établis pour assurer

la sécurité de l'Etat.

Communication par les cantons

Beschluss des Nationalrates vom 10. Dezember 1991

Décision du Conseil national du 10 décembre 1991

Wortlaut der Initiative vom 22. Oktober 1990

Der Bund wird beauftragt, durch Erlass geeigneter Vorschriften dafür zu sorgen, dass festgestellt wird, dass die Kantone ermächtigt sind, von sich aus Einsicht in die von den kantonalen und städtischen Nachrichtendiensten erstellten und bei den Kantonen aufbewahrten Registraturen und Akten zu gewähren.

Texte de l'initiative du 22 octobre 1990

La Confédération est chargée d'édicter des prescriptions permettant aux cantons d'autoriser eux-mêmes la consultation des informations et documents recueillis et établis par les services de renseignements cantonaux et municipaux, et conservés au niveau cantonal.

Herr **Schiesser** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission des Nationalrates, welcher dieses Geschäft zur Prüfung zugewiesen wurde, gab am 24. Mai 1991 einem Vertreter der St. Galler Regierung Gelegenheit, sich zu dieser Initiative zu äussern.

Begründung der Initianten

Die vorliegende Standesinitiative des Kantons St. Gallen, mit der durch die Bundesversammlung dem Kanton das Recht eingeräumt werden soll, Einsicht in die Registratur des kantonalen Nachrichtendienstes zu geben, geht auf eine dringliche Motion zurück, die in der Septembersession 1990 des St. Galler Grossen Rates eingereicht wurde. Hintergrund dieser Initiative: Wie in anderen Kantonen untersuchte auch im Kanton St. Gallen eine parlamentarische Kommission die Staatsschutzfähigkeit im Kanton. Im Bericht vom 15. August 1990 beurteilte sie auch die Massnahmen zur Bewältigung des Staatsschutzmalaises. Dabei ist davon auszugehen, dass beim St. Galler Nachrichtendienst eine Kartei von rund 48 000 Fichen besteht. Die Einträge reichen auf etwa vierzig Jahre zurück. Sie betreffen nicht nur den Staatsschutzbereich, sondern auch die Fremdenpolizei, z. B. das Asylwesen oder Bereiche, die früher der Bundesstrafbarkeit unterstanden, wie Betäubungsmitteldelikte, Schund- und Schmutzliteratur. Die Einträge auf den Fichen sind vielfach nur sehr schwer und mit

Akten der Bundesanwaltschaft. Einsicht

Documents du Ministère public de la Confédération. Consultation

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.062
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.03.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	84-108
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 146

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.