

91.062

**Akten der Bundesanwaltschaft.
Einsicht
Documents du Ministère public
de la Confédération. Consultation**

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 439 hiervor – Voir page 439 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 18. Juni 1992
Décision du Conseil national du 18 juin 1992

Präsidentin: Ich schlage Ihnen vor, dass wir die Differenz in Artikel 4 als Kernstück zuerst beraten. Die anderen Abänderungen sind im Vergleich dazu von geringfügiger Bedeutung.

Art. 4
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1

Personen, die bereits vor dem 1. April 1990 Dossiereinsicht verlangt haben und in der Hauptregistratur des Polizeidienstes verzeichnet sind, werden angefragt, ob sie ihr Einsichtsgesuch aufrechterhalten.

Abs. 2
Halten sie innert 30 Tagen schriftlich an ihrem Gesuch fest, wird ihm entsprochen, wenn sich das geltend gemachte Interesse nicht als offensichtlich gering erweist und die Gewährung der Einsicht nicht einen unverhältnismässigen Aufwand erfordert.

Minderheit
(Cottier)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 4
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1

Les personnes qui ont présenté avant le 1er avril 1990 une demande de consultation des documents les concernant et qui sont enregistrées dans le fichier principal du service de police seront questionnées sur leur intention quant au maintien de leur demande de consultation.

Al. 2
Si elles maintiennent leur demande par écrit dans un délai de 30 jours, celle-ci sera satisfaite pour autant que l'intérêt que les personnes font valoir ne se révèle pas manifestement minime et que l'octroi de la consultation ne nécessite pas un effort disproportionné.

Minorité
(Cottier)
Adhérer à la décision du Conseil national

Schiesser, Berichterstatter: Nach dem bekannten Ausspruch «was sich zweit, das dritt sich» steigen wir heute in die dritte Runde im Ringen um eine rechtsstaatlich einwandfreie und finanziell tragbare Lösung bei der Einsichtnahme in die Akten der Bundesanwaltschaft.

Ihre Kommission hat nach dem zweimaligen brüskten Nein des Nationalrates zu den liberalen und offenen Lösungsvorschlägen des Ständerates nochmals einen Anlauf genommen und unter grossem Einsatz – das möchte ich hier herausstreichen – einen Kompromissvorschlag erarbeitet, der es verdient, Gesetz zu werden.

Bevor ich auf die Einzelheiten eintrete, ein Wort zum Vorgehen. Es liegen noch zwei Differenzen vor, und zwar bei den Artikeln 2 und 4. Die Differenz bei Artikel 2 ist von untergeordneter Bedeutung. Wir möchten deshalb zuerst die grundlegende

Differenz bei Artikel 4 behandeln und anschliessend auf Artikel 2 zurückkommen.

Die Ausgangslage ist bekannt: Der Bundesrat hat in Artikel 7 der Verordnung vom 5. März 1990 über die Behandlung der Staatsschutzakten des Bundes festgelegt, dass der Sonderbeauftragte Einsicht in die Dossiers gewähre. Die Fassung des Nationalrates nimmt auf dieses Versprechen des Bundesrates keinen Bezug und statuiert vollständig neue Kriterien für die Einsichtnahme in die Staatsschutzakten. Auch wer, wie es die Verordnung verlangt, vor dem 1. April 1990 ein Gesuch um Dossiereinsicht gestellt hat und demzufolge gemäss Artikel 7 der bundesrätlichen Verordnung Anspruch auf Einsicht hätte, müsste nun in jedem Fall einen Schaden glaubhaft machen, um diese Einsicht zu erhalten. Gemäss den Berechnungen der Verwaltung ist die nationalrätliche Lösung mit Kosten in der Grössenordnung von 15 bis 30 Millionen Franken verbunden.

Die Lösung, die in unserem Rat bisher obsiegt hat, geht wesentlich weiter und nimmt die in Artikel 7 der bundesrätlichen Verordnung enthaltene Zusicherung auf. Massgeblich für die Frage der Gewährung der Einsicht in die Dossiers ist das Kriterium, ob die Dossiers gegenüber den Fichen erheblich mehr Informationen enthalten oder nicht. Das Kriterium «erheblich mehr Informationen» ist insoweit auf Kritik gestossen, als bisweilen geltend gemacht wurde, es sei zu unbestimmt und zu vage. In den bisherigen Beratungen ist die Lösung des Ständerates vor allem aber deswegen kritisiert worden, weil der Aufwand von mehr als 50 Millionen Franken als zu gross betrachtet wird.

Wie Sie der Fahne entnehmen können, hat die Kommissionsmehrheit – bestehend aus sieben Mitgliedern – der Kritik an den früheren Beschlüssen des Ständerates Rechnung getragen. Da die Kommissionsmehrheit die Lösung des Nationalrates als rechtsstaatlich ungenügend betrachtet – und das betone ich nochmals mit aller Deutlichkeit! –, hat sie einen Vermittlungsvorschlag ausgearbeitet, der die verschiedenen Interessen unter einen Hut zu bringen versucht. Dabei kann nicht verhehlt werden, dass gegenüber den früheren Beschlüssen unseres Rates erhebliche Abstriche gemacht wurden.

Worin unterscheidet sich nun der Antrag der Kommissionsmehrheit von den bisherigen Beschlüssen des Ständerates? Der wichtigste Unterschied in Absatz 1 ist die Einschränkung des Kreises der Einsichtsberechtigten. Gemäss unseren früheren Beschlüssen umfasst dieser Kreis alle 39 000 Gesuchsteller, die vor dem 1. April 1990 Einsicht in die Fichen bzw. in die Dossiers verlangt haben. Nach der vorliegenden Fassung der Kommissionsmehrheit erhält aufgrund von Artikel 4 nur noch Einsicht, wer damals – wie es die Verordnung des Bundesrates vorschreibt – ausdrücklich Einsicht in die Dossiers und nicht nur in die Fichen verlangt hat.

Diese Neufassung ist nicht nur eine redaktionelle Angelegenheit, sondern sie führt dazu, dass die Zahl der noch zu behandelnden Gesuche von 39 000 auf 28 000 sinkt. Zudem sei bemerkt, dass die Kommissionsmehrheit den Passus «und in der Hauptregistratur des Polizeidienstes verzeichnet sind» – wie er in der nationalrätlichen Fassung enthalten ist – ebenfalls übernommen hat, und zwar im Sinne einer Klarstellung. Bereits diese Konzession bringt eine erhebliche Reduktion des Aufwands.

Die zweite wichtige Aenderung in Absatz 1 ist verfahrensrechtlicher Natur, aber deshalb nicht bedeutungslos. Neu sollen alle Gesuchsteller angefragt werden, ob sie ihr Gesuch noch aufrechterhalten, und nicht nur jene Gesuchsteller, deren Dossiers gegenüber der Fiche nicht erheblich mehr Informationen aufweisen.

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang der neue Absatz 2: Die Kommissionsmehrheit verzichtet hier auf das oft als zu unbestimmt kritisierte Element «erheblich mehr Informationen» und führt neue Elemente ein. Nach Absatz 2 haben die Gesuchsteller nochmals aktiv zu werden, nachdem sie angefragt worden sind. Zum einen bedarf es nun einer schriftlichen Erklärung innert 30 Tagen seit der Anfrage, und zwar einer Erklärung, wonach die in Absatz 1 genannten Personen am Gesuch festhalten wollen. Dies allein genügt aller-

dings nicht. Zusätzlich haben die Gesuchsteller darzutun, gestützt auf welches Interesse sie am Gesuch festhalten. Mit anderen Worten: Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin haben kurz darzulegen, welches die besonderen Umstände ihres Einzelfalles sind, die die Einsichtsgewährung heute rechtfertigen. Dass dabei nicht ein Schaden glaubhaft gemacht werden muss, ergibt sich aus dem systematischen Verhältnis von Artikel 4 zu Artikel 3. Die Anforderungen an dieses Interesse gemäss Artikel 4 Absatz 2 gehen weniger weit als jene an die Glaubhaftmachung des Schadens. Der Gesuchsteller hat darzulegen, wie betroffen er im einzelnen Fall ist.

Erweist sich das so dargelegte Interesse – so sagt Artikel 4 Absatz 2 weiter – offensichtlich als gering und erfordert die Gewährung der Einsicht einen unverhältnismässigen Aufwand, so wird die Einsicht durch den Sonderbeauftragten verweigert. Mit dieser weiteren Einschränkung in Absatz 2 sollen Bagatelldinge oder aber Fälle trölerischen Verhaltens ausgeschaltet werden.

Wie Sie aus der neuen Fassung ersehen können, hat die Kommissionmehrheit neue Kriterien erarbeitet. Diese Kriterien gewähren dem Sonderbeauftragten den notwendigen Spielraum, um die Einsichtsgesuche rechtsstaatlich einwandfrei und einvernehmlich zu erledigen. Artikel 4 hat zudem den Vorteil, dass die hier aufgezählten Kriterien keiner Konkretisierung in einer bundesrätlichen Verordnung mehr bedürfen, sondern direkt anwendbar sind.

Die Kommissionmehrheit ist davon überzeugt, mit dem Kompromissvorschlag eine Lösung gefunden zu haben, die es erlaubt, das Einsichtsverfahren ohne grosse Auseinandersetzungen auf dem Rechtsmittelweg abzuschliessen, was bei der nationalrätlichen Lösung sicher nicht der Fall sein wird. Sollte die nationalrätliche Lösung Gesetz werden, so ist es so sicher wie das Amen in der Kirche, dass der letzte Entscheid noch nicht gefallen ist.

In diesem Zusammenhang erlaube ich mir einen Hinweis auf einen neueren Bundesgerichtsentscheid, der in der «NZZ» vom 25. August 1992 auszugsweise veröffentlicht wurde und der mir im gesamten Wortlaut vorliegt. In diesem Entscheid, in dem es um die Frage ging, ob der Rechtsmittelweg über den Bundesrat den Erfordernissen der EMRK genüge, hat das Bundesgericht ausgeführt: «Selon la jurisprudence des organes de Strasbourg, le fait de collecter des données relatives à la vie privée d'un citoyen, de les conserver dans un registre secret, de les communiquer à d'autres services de l'Etat et d'en refuser la consultation par la personne concernée constitue une ingérence dans l'exercice d'un droit garanti par l'article 8 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).»

Das Bundesgericht hat hier also ganz deutlich festgestellt, dass die Verweigerung der Einsichtnahme in derartige gesammelte Daten in den Schutzbereich von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention fällt. Wir tun demzufolge gut daran, wenn wir eine Lösung suchen, die den Anforderungen dieses Artikels 8 möglichst standhält.

Wenn Sie diese Feststellung in Betracht ziehen, müssen Sie sich fragen, ob es nicht angebracht wäre, von der nationalrätlichen Lösung abzusehen und auf den Vorschlag der Kommissionmehrheit einzuschwenken. Wir zweifeln nämlich sehr, ob die nationalrätliche Fassung den Anforderungen von Artikel 8 EMRK genügt.

Auch Herr alt Bundesgerichtspräsident Haefliger hat sich in bezug auf die Frage der Verfassungsmässigkeit der nationalrätlichen Lösung in der nationalrätlichen Kommission sehr zurückhaltend und skeptisch geäussert. Ich möchte das hier mit aller Deutlichkeit herausgestrichen haben.

Im bisherigen Verlauf der parlamentarischen Auseinandersetzungen um die Einsicht in die Akten der Bundesanwaltschaft hat sich gezeigt, dass die Kosten eine erhebliche Rolle spielen. Die Kosten des Kompromissvorschlages, so wie sie von der Verwaltung berechnet worden sind, bewegen sich zwischen 18 und 28 Millionen Franken, also im genau gleichen Rahmen wie die Kosten der nationalrätlichen Lösung. Wir sind indessen davon überzeugt, dass wir mit dieser Lösung für gleich viel Geld viel mehr Einsicht gewähren können und viel weniger Beschwerden haben werden. Ich bitte Sie, diese

Ueberlegung bei Ihrer Entscheidung miteinzubeziehen. Sollten diese Zahlen angezweifelt werden, so bin ich gerne bereit, nähere Ausführungen über diese Kostenberechnung zu machen.

Ihre Kommission hat eine grosse Arbeit geleistet. Der Mehrheitsantrag ist ein tauglicher Vorschlag, der eine ausgewogene Lösung bringt. Diese Lösung ist der Prüfung wert und würdig.

Ich bitte Sie, meine Herren – die Damen brauche ich in diesem Zusammenhang nicht anzusprechen, sie haben das bereits eingesehen –, nicht einfach deshalb an der nationalrätlichen Lösung festzuhalten, weil Sie die Sache heute abschliessen wollen, sondern unseren Vorschlag ernsthaft zu prüfen und sich zu fragen, ob dieser Vorschlag nicht Ihre Zustimmung verdient, auch wenn er im letzten Moment eingebracht wurde. Ich kann mich des Gefühls nicht ganz erwehren, dass gewisse Kreise versucht sind, die ganze Angelegenheit zu einer Prestigesache zu machen, indem man sich sagt: «Jetzt ist fertig, jetzt wollen wir die Sache vom Tisch haben.» Machen Sie diese Rechnung nicht ohne den Wirt! Versuchen Sie, sich die Auswirkungen der Lösung, wie sie nun von der ständerätlichen Kommission vorgeschlagen wird, vor Augen zu halten.

Ich gestatte mir noch eine Bemerkung an die Adresse von Herrn Bundesrat Koller. Sie haben am letzten Montag anlässlich der Eröffnung der Debatte über die Eurolex ausgeführt – ich habe mir das notiert –: «Wir haben das Prinzip 'pacta sunt servanda' immer grossgeschrieben.» Diese Aussage hat mich sehr gefreut. Ich habe mich aber gefragt: Gilt dieser Satz, dieses Prinzip, nur im europäischen und internationalen Verhältnis? Gilt es im internen Verhältnis nicht in gleicher Weise? Gilt der Grundsatz, wonach ein abgegebenes Versprechen zu halten ist, sofern nicht ganz besondere Umstände eingetreten sind, nicht ebenso wie das Prinzip «pacta sunt servanda»? In ihrem Kerngehalt unterscheiden sich diese beiden Prinzipien nicht.

Ebenso wie wir uns an das Prinzip «pacta sunt servanda» halten wollen, wollen wir dem Grundsatz, wonach ein abgegebenes Versprechen zu halten ist, nachleben.

Ich appelliere deshalb in diesem Sinne an den Bundesrat, sich an sein Versprechen vom 5. März 1990 zu erinnern und dieses Versprechen ebenso einzuhalten wie internationale Verträge. Ich bitte Sie, der Kommissionmehrheit zu folgen. Sie werden damit die Sache mit grosser Wahrscheinlichkeit erledigt haben.

M. Cottier, porte-parole de la minorité: C'est effectivement la troisième fois que notre conseil est appelé à s'exprimer sur l'article 4 de cet arrêté. La dernière fois, nous avons maintenu cette version par 20 voix contre 20 avec la voix prépondérante de Mme la présidente. Le Conseil national, pour sa part, a maintenu sa version par 86 voix contre 77. Ce résultat a été obtenu par un vote à l'appel nominal. Le caractère particulier du vote rendra difficile un changement d'avis de ce conseil.

La majorité de la commission, qui est écrasante par rapport à la minorité où je figure seul, vous présente une nouvelle version qui émane de deux propositions faites en commission par MM. Onken et Daniöth. Mais les changements par rapport à la première version du Conseil des Etats ne sont pas considérables. Au contraire, selon la nouvelle version, le préposé aux fiches va écrire aux 39 000 requérants pour les questionner sur leur intention quant au maintien de leur demande de consultation. Cela représente un travail supplémentaire qui augmente les coûts. Si les requérants confirment leur requête, ils pourront alors consulter leur dossier à deux conditions, ajoutées par la majorité: l'intérêt à la consultation ne doit pas être manifestement minime, et cette consultation ne doit pas nécessiter un effort disproportionné de la part de l'administration.

Ces conditions sont particulièrement vagues et ambiguës. Elles sont de nature à être interprétées de façon large, voire contradictoire, car chaque requérant trouvera toujours un certain intérêt à faire valoir. Quiconque ayant un dossier ou une fiche se sentira touché dans sa personne. Le dossier lui sera dès lors ouvert. Autant dire que ce garde-fou, voulu par la majorité, n'en est pas un! Quant à l'autre condition mise à la consultation, à savoir l'effort disproportionné de travail, pour

les cas bénins, dont le dossier est peu volumineux, l'effort exigé de l'administration pour la consultation sera également léger, par conséquent, là, il n'y a pas d'obstacle à cette consultation. Pour les cas plus graves, où le requérant aura été lésé dans ses intérêts ou aura subi un dommage – hypothèse retenue par le Conseil national pour autoriser la consultation – le dossier sera plus important et même un effort considérable de l'administration ne sera pas jugé disproportionné. On voit donc que la nouvelle version est proche de la première. Les conséquences aussi seront pratiquement les mêmes: un travail, selon cette nouvelle version, qui s'étendra sur de nombreuses années.

On dit aujourd'hui que, grâce à ces nouveaux critères restreignant la consultation, le coût serait inférieur. J'ouvre ici une parenthèse. Comment a-t-on calculé le coût? Pendant la séance de commission, le président a demandé au fonctionnaire présent si le coût de la nouvelle version était plus ou moins égal au coût estimé dans la version du Conseil national. Au quart de tour, sans pouvoir faire de calcul, ce fonctionnaire a répondu que le coût était le même. Certes, il l'a confirmé par écrit ensuite, mais il va de soi qu'il ne pouvait pas se désavouer.

Jusqu'à présent, la majorité de la commission a toujours justifié sa divergence par la promesse du Conseil fédéral: «pacta sunt servanda». C'est pour cette raison que la majorité voulait ouvrir entièrement la consultation des dossiers. Or, aujourd'hui, on nous dit que, grâce aux nouveaux critères, on pourra restreindre considérablement la consultation. La majorité ne pourra pas non plus tenir cette promesse. Ainsi, elle entérine pratiquement sa justification. En revanche, la version du Conseil national est claire et sans équivoque. «Peut consulter le dossier la personne qui rend vraisemblable qu'elle a subi un dommage», ni plus ni moins. Par conséquent, l'accès aux dossiers sera garanti à ceux qui auront effectivement un intérêt important à faire valoir. C'est juste et équitable.

Le président de la commission a cité tout à l'heure un nouvel arrêt du Tribunal fédéral. Il vous a lu un passage, mais il l'a sorti du contexte. En effet, il y a deux grandes différences entre cet arrêt du Tribunal fédéral d'une part et notre affaire d'autre part. Cet arrêt concerne uniquement les fiches, je peux aussi vous lire le résumé de la *Neue Zürcher Zeitung*: «Will jemand vollen Einblick in seine Staatsschutzfiche erhalten, so kann er mit seinem Anliegen bis vor den Bundesrat gelangen. Den Rechtsweg hat das Bundesgericht nun im Einvernehmen mit der Landesregierung bestätigt.» Donc, cet arrêt concerne les fiches et non pas les dossiers. Pour les fiches aussi, jusqu'à présent, la consultation totale a été admise. Autre différence: cet arrêt concerne surtout la procédure.

On dit aussi que le juge fédéral Haefliger, expert de la commission, aurait eu des hésitations pour affirmer la constitutionnalité de la version du Conseil national. A lire le Bulletin officiel du Conseil national, nous constatons que le juge Haefliger a affirmé que la solution du Conseil national était conforme à la constitution, bien qu'il eût préféré l'autre solution. Il a cependant admis qu'elle était conforme à la constitution.

Je conclus. Lors de sa conférence de presse du 4 août dernier, le nouveau préposé aux fiches a déclaré qu'une partie de son personnel était menacée de chômage, c'était notamment le titre du *Tages-Anzeiger*. Et «Monsieur Fiches» a ajouté qu'en cas de nouvel ajournement, donc de nouvelle divergence et sans vote final à cette session spéciale, il n'était pas exclu que le service de «Monsieur Fiches» doive licencier une partie de son personnel pour réengager d'autres personnes lorsque nos décisions seront devenues définitives. Là, je cite le *Nouveau Quotidien*.

Nous terminons notre session vendredi. Je vois mal comment la commission du Conseil national pourrait reprendre l'examen aujourd'hui pour en débattre définitivement demain. Il sera donc impossible de terminer cet objet à cette session. L'intérêt public, cependant, commande que les divergences soient levées au plus vite et qu'une consultation raisonnable des dossiers puisse reprendre son cours. Cette consultation a été introduite par le Conseil national de façon tout à fait juste et équitable. Notre session spéciale est consacrée à notre avenir dans l'Europe. Cessons de faire du passé un handicap qui

nous empêche de fixer le regard sur l'avenir. Je vous invite donc à voter en faveur de la minorité.

Danioth: Entgegen den Ausführungen meines sehr geschätzten Vorredners und Parteikollegen möchte ich versuchen, Sie mit einigen wenigen und vor allem sachlichen Worten auf die Tragweite dieses Beschlusses hinzuweisen. Ich möchte mit dem Argument der Vergangenheitsbewältigung beginnen.

Wir können die Zukunft nur in Angriff nehmen, wenn wir die Vergangenheit auf ehrliche Weise bewältigen und bereinigen. Die Bewältigung der Fichenaffäre ist schon lange kein parteipolitischer Grabenkrieg mehr, sondern es wurde sehr viel Prestige investiert. Für mich sind keine Parteirichtlinien massgebend. Ich bin meinem Gewissen und meiner Aufgabe verpflichtet, und ich glaube, es geht darum, dass der Staat diese Angelegenheit durch seine Repräsentanten – das sind nun einmal wir – auf anständige Weise aus der Welt schafft. Es steht die Glaubwürdigkeit unseres Staates auf dem Spiel. Es wurde vom Geld gesprochen; ich werde nachher auf das Geld zurückkommen.

Ich räume ein: Wenn man mit dem berühmten Mann – oder eben mit der Frau – auf der Strasse spricht, dann ist der Ruf überdeutlich: «Macht einmal Schluss mit dieser Affäre!» Das sagt man, das habe ich gehört. Dann frage ich jeweils: «Wie?» «Ja, so dass das endlich auf rechtlich korrekte Weise in Ordnung kommt, aber abschliessend.» Niemand verlangt, dass man gegebene Versprechen brechen soll. Niemand fordert, dass wir uns aus Verpflichtungen herausstellen.

Genau das Geforderte bringt der Kompromiss. Herr Cottier hat vorhin die Kollegen aufgezählt, die am Kompromiss mitgearbeitet haben. Er hätte auch Kollege Zimmerli erwähnen können, erstens, weil er einen kompetenten Beitrag geleistet hat, und zweitens, weil damit das Bestreben der Kommissionsmehrheit zum Ausdruck gekommen wäre, eine konsensfähige Lösung zu schaffen, eine Lösung, die sowohl vor unserem Rat wie vor dem Nationalrat Bestand hat. Unsere Lösung ist – wie das der Kommissionspräsident dargelegt hat – rechtsstaatlich einwandfrei. Sie ist praktikabel. Sie ist menschlich.

Es ist eine rasche und eine kostengünstige Lösung. Wir erfüllen das vom Bundesrat abgegebene Versprechen gemäss Bestätigung durch Herrn alt Bundesrichter Haefliger in einer Art und Weise, die korrekt ist und die weder beim Bundesgericht noch in Strassburg Anlass zu Beanstandungen geben sollte. Stellen Sie sich vor, wir würden aufgrund einer Beschwerde in die Camera caritatis zurückgeschickt und müssten nochmals von vorne anfangen! Dann müssten Sie nicht nur bis zum Ende der ausserordentlichen oder der nächsten ordentlichen Session warten.

Es geht darum, dass die Behandlung der Gesuche, die vor dem 1. April 1990 eingereicht wurden, abgeschlossen wird. Man hat das versprochen. Man hat aber nicht versprochen, dass man diese Gesuche «auswalzt». Darum haben wir den Absatz 2 eingeschaltet. Wir haben eine praktikable und menschliche Lösung gefunden. Bagatellen und trölerhafte Einsichtsbegehren, deren Behandlung sehr zeitintensiv ist, können nun aufgrund einer ersten summarischen Prüfung ausgeschlossen werden. Ich habe mich vorhin noch erkundigt: Die summarische Prüfung und die Einsichtgewährung dauern wenige Stunden bis maximal einen Tag. Wenn Sie aber gemäss der Lösung des Nationalrates vorgehen, müssen Sie ernsthaft damit rechnen, dass sehr viele Beschwerden kommen, weil all jene, welche vom Einsichtsverfahren abgeschnitten werden, eine Beschwerde einreichen. Das wird Arbeit geben. Eine Beschwerde gibt mindestens eine Woche Arbeit, Herr Cottier.

Den offensichtlichen Bagatellen und trölerhaften Beschwerden wird der Riegel geschoben. Und wer macht das? Ist das der Bundesrat, dem diese Leute – das ist der harte Kern – nicht glauben? Nein, es ist der Sonderbeauftragte, der eine unabhängige Stellung hat, und zwar dank seiner Fachkompetenz, dank seiner moralischen Autorität und dank dessen, dass er nun aufgrund von Absatz 2 einen Ermessensspielraum hat. Das ist wichtig. Es steht in seinem Ermessen festzuhalten, wo «nichts mehr drin ist», wo «die Luft raus ist», welches Gesuch erledigt ist. Gegen diese Verfügung ist nur die Beschwerde

wegen willkürlicher Bearbeitung und Entscheidung möglich. Das ist ein grosser Unterschied.

Wir haben die Zahlen gehört. Es sind natürlich alles Schätzungen. Die relativ spontanen neuen Schätzungen, die uns Herr Keller in der Kommission genannt hat, sind nicht zuverlässiger als die bisherigen Schätzungen, weil verschiedene Unbekannte darin enthalten sind. Nebst diesen 28 000 oder 29 000 Gesuchen muss der Sonderbeauftragte abklären, ob es sich im Vergleich zu den Fichen um Bagatellen handelt oder nicht. Selbstverständlich muss man mit der Reaktion der Betroffenen rechnen. Wir wissen nicht, wie viele an ihren Gesuchen festhalten. Aber es sind Zahlen genannt worden, und der Bundesrat kann sie dann bestätigen. Die Prämissen sind in allen Schätzungen gleich. Man hat nicht unsere neue Kompromissvariante billig verkaufen wollen!

Wenn Sie sehen, dass wir mit 18 im günstigsten, mit 28 Millionen Franken im schlechtesten Falle wegkommen, haben wir mit relativ wenig Geld eine hohe Effizienz erreicht. Wir stehen also im schlechtesten Falle immer noch mit einer kostengünstigeren Lösung da als der Nationalrat. Haben Sie das Amtliche Bulletin des Nationalrates gelesen? Für viele war die Kostenfrage ausschlaggebend. Man hat die Kosten gemäss unserer ersten Fassung, die sehr offen war und alles beinhaltete – auch die Bagatellen –, mit 50 Millionen Franken veranschlagt und gesagt, das sei nun wirklich ein Verhältnisblödsinn. Stellt man nun fest, dass unsere Lösung günstiger ist – zumindest nicht teurer –, dass man mehr Leute mit weniger Geld zufriedenstellen kann, dann müssten viele – auch Sie, Herr Cottier – für diese Lösung dankbar sein.

Ich habe bereits auf die Raschheit hingewiesen. Auch hier ist es wie bei einer Bergtour. Sie können die Direttissima nehmen. Vielleicht sind Sie schneller am Ziel, aber wenn Sie unangeseilt eine Kletterübung machen, riskieren Sie abzustürzen. In dieser Angelegenheit möchte ich uns und unserem Land einen Absturz ersparen. Wir wollen diese Angelegenheit in Anstand und Würde korrekt erfüllen – auch und gerade gegenüber unbequemen Bürgern –, bevor wir uns auf den Weg nach Europa aufmachen.

In diesem Sinne ersuche ich Sie mit Ueberzeugung, dieser Kompromissvariante zuzustimmen, und richte den Appell an die andere Kammer, noch in dieser Session ihre Zustimmung zu dieser konsensfähigen, guten, rechtsstaatlich einwandfreien Lösung zu geben, damit sich der Sonderbeauftragte und seine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen an die Arbeit begeben können.

M. Béguin: J'avoue que j'ai quelque peine à comprendre l'acharnement de la majorité de la commission à vouloir maintenir la version de notre conseil, dans son esprit, au prix d'ailleurs d'un compromis dont l'élasticité des notions laisse présager de belles disputes juridiques, comme l'a rappelé M. Cottier tout à l'heure.

On pourrait croire à entendre la majorité de la commission, que le Conseil national, par deux fois, a fait oeuvre scélérate. Or, il n'en est rien. La solution du Conseil national garantit le minimum indispensable et la limite qu'il pose à la consultation des dossiers – comme l'a rappelé M. Cottier – à savoir le caractère vraisemblable d'un préjudice, n'a rien qui puisse heurter ni le droit ni la raison. On peut même avancer, sans risque de se tromper – en tous les cas, personne dans la commission n'a établi ni même allégué le contraire – que la loi, dans la version du Conseil national, est sans doute l'une des plus libérales d'Europe. A ma connaissance, l'Allemagne réunifiée, souvent citée dans cette enceinte comme une référence, n'envisage même pas d'aller aussi loin que le Conseil national pour tous les fichés de la Stasi qui, pourtant, auraient vraisemblablement, pour la plupart, à faire valoir des atteintes combien plus concrètes et combien plus graves pour leurs personnes. La solution de la minorité est raisonnable. Elle concilie l'exigence légitime de la réparation et la nécessité impérieuse de mettre un terme à cette affaire. Aller plus loin, c'est encourager la défection morose, favoriser la purulence d'une plaie qui est prête à se refermer, maintenir une situation préjudiciable aux intérêts de l'Etat. Cette session est consacrée à l'avenir de notre pays dans une Europe à construire. Allons-nous dans le

même temps encore ressasser nos aigres péchés d'un temps révolu? Sachons tourner la page. Voter pour la minorité de la commission, c'est régler la question cette session encore et donner au gouvernement une loi dont il a besoin.

Küchler: Bei dieser Differenzbereinigung geht es doch gar nicht in erster Linie um den rein zeitlichen Faktor. Es geht aber auch nicht in erster Linie um einen finanziellen Aspekt. Mir scheint vielmehr, dass es bei dieser Differenzbereinigung primär um die staatspolitisch brisanten Fragen geht: Sind wir überhaupt in der Lage, die ganze Fichenafläre, die für unser Land eine grosse Zerreissprobe darstellte, rechtsstaatlich einwandfrei abzuschliessen? Und gelingt es uns effektiv, das verlorene Vertrauen der Bürger in den Staat zurückzugewinnen? Das waren auch für die vorberatende Kommission die entscheidenden Fragen. Einzig aus diesem Grund hat man sich nochmals bemüht, einen Ausweg aus der Sackgasse zu finden. Ich meine, es würde unserem Rat als Chambre de réflexion wohl anstehen, wenn wir dem Nationalrat diesen Kompromissvorschlag anbieten würden, wenn wir heute also der Kommissionsmehrheit zustimmen würden.

Dies aus den folgenden vier wichtigsten Gründen:

1. Der Kompromissvorschlag beachtet den Grundsatz von Treu und Glauben, denn der Bundesrat hat in der Staatsschutzakten-Verordnung vorbehaltlos versprochen, nach Abschluss der Ficheneinsicht auch Einsicht in die Dossiers zu gewähren; und die damit geschaffenen Erwartungen dürfen nicht enttäuscht werden. Vor nicht allzulanger Zeit hat es hier im Saal geheissen, man solle während eines laufenden Verfahrens die Spielregeln nicht ändern. Das gilt auch im vorliegenden Fall.

2. Der Kompromissvorschlag ermöglicht uns, die leidige Angelegenheit innert der gleichen Frist und innerhalb des gleichen Kostenrahmens wie bei der Lösung des Nationalrates abzuschliessen; nur kann und darf dann unsere Lösung als rechtsstaatlich einwandfrei bezeichnet werden, wie wir das gehört haben.

3. Als Jurist ist es für mich sehr erstaunlich, mit welcher Selbstverständlichkeit in den bisherigen Debatten immer wieder behauptet worden ist, die Variante des Nationalrates sei in bezug auf die Verfassungsmässigkeit völlig problemlos. Da hege ich dieselben Zweifel wie Herr alt Bundesgerichtspräsident Haefliger. Denn bei der Frage der Verfassungsmässigkeit ist doch eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Interesse vorzunehmen. Dabei ist vorliegend wegen der abgegebenen Versprechen und wegen des Vertrauensschutzes das private Interesse sicher ausserordentlich hoch einzuschätzen. Das öffentliche Interesse dürfte nur dann höher sein, wenn die Kostendifferenz zwischen den beiden Varianten unverhältnismässig gross wäre; aber gerade dies ist ja nicht mehr der Fall.

4. Die Lösung des Nationalrates birgt meines Erachtens ein grosses Prozessrisiko in sich, wie dies Herr Kommissionspräsident Schiesser dargelegt hat, nämlich das Prozessrisiko wegen der Verletzung der EMRK: Das Schlimmste, was uns passieren könnte, wäre, wenn wir in vier bis fünf Jahren wiederum von vorne beginnen müssten, wenn alle bis dahin gemachten Aufwendungen vergebens gewesen wären. Es kommt hinzu, dass dies mit Bestimmtheit eine weitere Staatsaffäre auslösen würde. Ein sorgfältiges Abwägen aller Vor- und Nachteile spricht also meines Erachtens zugunsten der Kompromissvariante, die Ihnen die Kommissionsmehrheit unterbreitet. Das Abwägen spricht offensichtlich gegen die Lösung des Nationalrates, der sich vor allem aus rein finanzpolitischen Überlegungen auf seine Variante festgelegt hat.

Aus all diesen Gründen stimme ich für die Variante der Kommissionsmehrheit, die es uns erlaubt, diese leidige, hochbrisante Angelegenheit in Anstand und Würde, aber auch in einer rechtsstaatlich einwandfreien und staatspolitisch erst noch klugen Art und Weise abzuschliessen. Es wäre wirklich schade, wenn uns beim Abschluss des ganzen Verfahrens noch ein gravierender Fehler unterlaufen würde und dies einzig und allein wegen gewissen Ermüdungserscheinungen. Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Bühler Robert: Der Vorschlag der Kommissionsmehrheit ist um einiges besser als das sture Festhalten während der Sommersession. Er erweckt aber den Eindruck, dass das ganze nur noch eine Prestigeangelegenheit ist. Es scheint, dass die Kommissionsmehrheit mindestens teilweise recht behalten will. Wir wissen – die Voten der Herren Daniöth und Kuchler ändern an der Tatsache nichts –, dass auch die Fassung des Nationalrates verfassungsmässig ist. Ich möchte auf die Ausführungen von Bundesrat Koller während der letzten Session hinweisen. Man mag Bundesrat Koller in verschiedenen Sachen kritisieren, aber sicher in einem nicht, nämlich dass er sich nicht für eine rechtsstaatlich gesicherte Lösung einsetzen würde; dieser Vorwurf ist ganz bestimmt nicht gerechtfertigt. Diesen Vorwurf erheben Sie hier in diesem Rate. Bezüglich der Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention kann dasselbe gesagt werden. Ähnliche Fichenaffären wurden in Nachbarländern nicht in einem solch offenen Verfahren erledigt, wie dies bei uns der Fall war und ist. Trotzdem haben diese nicht gegen die Konvention verstossen.

Der neue Sonderbeauftragte für Staatsschutzakten hat sich öffentlich dahingehend geäussert, dass er mit beiden Modellen leben könnte; wahrscheinlich, so nehme ich an, auch mit dem dritten, das jetzt vorliegt. Aber er möchte endlich handeln und endlich die Arbeit aufnehmen. Sein 39 Personen zählendes Team sei zum Nichtstun verurteilt. Das ist eine teure Angelegenheit; wenn man schon von Finanzen reden wollte, dann müsste man vor allem dies erwähnen. Nur eine rasche Differenzbereinigung kann hier Abhilfe schaffen. Also stimmen wir dem Nationalrat zu.

Ein Wort zum Problem von Treu und Glauben: Der Bundesrat hat wohl etwas anderes versprochen. Mit Vorstössen und Kommissionsbeschlüssen wurde er vom Parlament aufgefordert, darauf zurückzukommen und ein rascheres Verfahren einzuleiten. Der Bundesrat folgte einmal diesem Rufe des Parlamentes, jetzt ist das auch nicht richtig. Eines ist klar: Der Vorschlag des Nationalrates verletzt rechtlich das Prinzip von Treu und Glauben nicht. Die Kommissionsmehrheit macht ja diesbezüglich auch einen Schwenker. Wenn schon würde auch die Kommissionsmehrheit gegen Treu und Glauben verstossen, denn 10 000 Gesuche werden mit diesem Vorschlag nicht mehr erfasst. Ich weise Sie noch auf die Parlamentsreform hin. Wenn wir hier wiederum eine Differenz schaffen und der Nationalrat an seinem Beschluss festhalten wird – was anzunehmen ist; die Abstimmung erfolgte unter Namensaufruf –, müsste nach neuem Parlamentsrecht die Einigungskonferenz eingesetzt werden. Wenn wir die Sache weiterhin hin und her schieben und vertrödeln, wird die Einigungskommission nach Verwirklichung der Parlamentsreform in Permanenz tagen müssen.

Ich fasse zusammen: Der nationalrätliche Vorschlag ist rechtlich und politisch akzeptabel. Die Fichenaffäre sollte raschestens beendet werden. Das Volk hat für die Trölerei, die wir vornehmen, überhaupt kein Verständnis mehr. Die Beamten möchten endlich arbeiten.

Schaffen wir keine neue Differenz mehr, stimmen wir dem Nationalrat zu.

Loretan: Ich spreche in dieser leidigen Angelegenheit zum ersten und hoffentlich auch zum letzten Mal.

Ich anerkenne die grosse Arbeit der Kommission. Das gut aufgebaute Plädoyer von Herrn Schiesser war eindrucklich. Wenn ich indessen als Richter hier und heute nach prozessualen Vorschriften zu entscheiden hätte, müsste ich mich im Zweifel wohl für die nationalrätliche Fassung aussprechen – gerade auch aus Gründen der endlichen Prozesserrledigung. Man kann gute Entscheide bis zum Gehrichtmehr erdauern und damit die beteiligten Parteien auch bis zum Gehrichtmehr nerven. Entscheiden wir uns heute gemäss unserer Kommissionsminderheit für Zustimmung zum Nationalrat! Ich gehe bei meinen Ueberlegungen von drei Feststellungen aus, die sich aus den beiden bisherigen Debatten zur Differenzbereinigung vom 11. und 18. Juni 1992 ergeben:

1. Der Grundsatz von Treu und Glauben, wie ihn das Bundesgericht auslegt, gebietet dem Parlament nicht ausdrücklich, die ursprünglich vom Bundesrat mit seiner Staatsschutzak-

ten-Verordnung initiierte, eher unglückselige Lösung zu übernehmen, auch nicht in der Fassung der Mehrheit unserer Kommission. Denn die 39 000 Personen, die Akteneinsicht, d. h. Einsicht in ihre Dossiers verlangt haben, haben gestützt auf ihr blosses Begehren keine Vorkehren getroffen, die sie nicht mehr rückgängig machen könnten, ohne dabei grossen Schaden zu erleiden. Das sind die zentralen Kriterien für die Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben, und sie werden eingehalten, auch wenn wir der ursprünglichen Absicht des Bundesrates, die aus dem Auftrag beider Kammern resultierte, nicht folgen. Auch Bundesrat Koller hat am 18. Juni 1992 im Nationalrat richtigerweise darauf hingewiesen (vgl. AB 1992 N 1147).

2. Hier werden keine Spielregeln während laufendem Wettkampf abgeändert, wie das Kollege Zimmerli am 11. Juni 1992 dargelegt hat (vgl. AB 1992 S 441). Das Spiel war und ist si-stiert, weil eben keine Regeln da waren oder weil die bundesrätlichen Regeln unklar und diffus waren, überstürzt und von Aengstlichkeit geprägt erlassen wurden.

3. Die bisherigen Differenzbereinigungsdebatten haben ergeben, dass die Lösung des Nationalrates und unserer Kommissionsminderheit verfassungsmässig sauber ist und auch keine Probleme mit der Europäischen Menschenrechtskonvention bringen wird. Auch hier verweise ich – wie Kollege Bühler – auf unseren Justizminister; im Ständerat zum Beispiel hat er dies am 11. Juni 1992 bestätigt (vgl. AB 1992 S 444).

Wir kennen Herrn Bundesrat Koller als äusserst korrekten, manchmal fast überkorrekten Juristen; wir haben es im Gebiet des Asylrechtes zur Genüge erlebt. Seine soeben zitierten Beurteilungen sind vertrauenswürdig; es kann ihm Vertrauen geschenkt werden. Ich bin froh, dass Kollege Cottier die Äusserungen von Herrn Schiesser in bezug auf die Meinung von Herrn alt Bundesgerichtspräsident Haefliger richtiggestellt hat. Wenn diese drei Feststellungen zutreffen – und dies ist meiner Meinung nach der Fall –, dann haben sich die Räte auf dieser Basis auf eine sachgerechte und politisch tragbare Lösung zu einigen, die von breiten Schichten unserer Volkes verstanden wird. Das Gerangel und die Mäkelei, die wir vorführen, versteht der normale Politikkonsument schlicht nicht mehr.

Im Rahmen dieses Spielraumes können wir durchaus die effiziente und noch einigermaßen kostengünstige Lösung des Nationalrates, die auf der Glaubhaftmachung eines Schadens nach Artikel 3 des Beschlussentwurfes basiert, übernehmen. Ich schliesse mich hier den Ausführungen von Kollege Béguin voll an. Die Lösung kann doch nicht einfach in einer Art «Postkartenlösung» bestehen, nämlich in der Retournierung eines Antwortalons nach Artikel 4 Absatz 2 gemäss heutigem Vorschlag der Mehrheit unserer Kommission, etwa mit dem Text: «Ich halte an meinem Gesuch fest; mein Interesse ist äusserst gross! Mit freundlichen Grüssen» Ja, und was passiert nachher? Der Sonderbeauftragte hat mit seiner Equipe zu prüfen, ob das Interesse nicht doch offensichtlich gering sei und ob die Dossiereinsicht einen unverhältnismässig grossen Aufwand erfordere. Dies ist quasi von Amtes wegen zu entscheiden, im Extremfall unter Durchsicht von 39 000 Dossiers – neu wird nun die Zahl 28 000 ins Spiel gebracht –; es können auch mehr sein, denn einer Fiche können ja mehrere Dossiers zugrunde liegen; die Dossiers sind dann erst noch zu bearbeiten, nicht nur durchzusehen.

Damit sind wir doch erneut bei einer relativ aufwendigen Lösung angelangt, die nahe bei der von der vorberatenden Kommission ursprünglich vorgeschlagenen Variante liegt. Der Aufwand bleibt sich praktisch gleich. Zu untersuchen, ob die Dossiers erheblich mehr Informationen enthalten als die Fichen, oder die Dossiers nach den beiden neuen Kriterien durchzusehen, ist doch – grob betrachtet – gehüpft wie gesprungen. Meine Zweifel an der Tauglichkeit der neuen Lösung der Mehrheit unserer Kommission sind nicht ausgeräumt. Etwas pointiert möchte ich folgendes Fazit ziehen: Man hat der Dossierdurchsucherei einen anderen Mantel umgehängt. Die Kompromisslösung der Kommissionsmehrheit – so gut sie gemeint ist – bringt im Kern der Dinge eigentlich nichts Neues. Der Aufwand an Personal und Geld bleibt nach wie vor hoch, und das ist gerade angesichts der katastrophalen Situation der Bundesfinanzen unter keinem Titel vertretbar.

Zuletzt noch eine Frage: Was bringt denn die ganze Uebung den Betroffenen? Nicht das, was sie eigentlich wollen. Sie dürfen und können ja die Informanten nicht in Erfahrung bringen, die Leute, die sie in die Fichen gebracht haben. Dem steht ja zugunsten der «Denunzianten», wie man sie seitens der Fichierten nennt, der Persönlichkeitsschutz entgegen.

Es ist unter allen Titeln gerechtfertigt, an der rechtlich und rechtsstaatlich sauberen, sachlich und finanziell vertretbaren Variante des Nationalrates festzuhalten.

Kommen wir endlich zum Schluss der Uebung. Ich unterstütze den Antrag der Minderheit Cottier und bitte Sie, dasselbe zu tun.

Zimmerli: Ich muss sagen, dass ich nicht ganz verstehen kann, warum bei diesem Geschäft die Emotionen nochmals so hochschlagen; dabei ist die Sache doch sehr einfach. Man sollte sich die Mühe nehmen und wenigstens verstehen wollen, was der neue Vorschlag bringt. Auch ich wollte in dieser Geschichte eigentlich das Wort nicht mehr ergreifen. Aber die Voten meiner beiden Vorredner zwingen mich dazu, noch ein paar politische Bemerkungen anzubringen.

Wir sollten endlich aufhören, uns gegenseitig mit dem Vorwurf der Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben zu bombardieren. Was das Schweizervolk bei der Bereinigung dieser Fichenaffäre ganz gewiss nicht goutiert, ist eine gesetzgeberische Kraftmeierei, bei der die eine Seite der anderen vorwirft, der Rechtsstaat werde mit Füßen getreten und man verletze fortwährend den Grundsatz von Treu und Glauben, während die andere Seite mit dem Vorwurf repliziert, man gebe sich dem politischen Masochismus hin, verzögere die Geschichte und gehe verantwortungslos mit unseren Staatsfinanzen um.

Was mich besonders bedrückt, ist, dass gerade heute die Gefahr droht, dass sich in dieser Angelegenheit ein «Röstigraben» auftut, obschon sie gewiss etwas anderes verdient, nämlich eine vernünftige, rechtsstaatlich einwandfreie Erledigung innert nützlicher Frist.

Es ist von Vorstössen gesprochen worden. Herr Bühler Robert hat Vorstösse genannt. Ich kann einfach auf das Postulat Hunziker aus dem Jahre 1990 hinweisen, wo gesagt wird, dass eine rasche Erledigung not tue, aber «ohne dass der Schutz der Persönlichkeitsrechte fichierter Personen vernachlässigt wird». Das ist nun schlicht und einfach die Ausgangslage. Mit Stasi-Akten können wir das nicht vergleichen, mit Akten aus anderen Staaten können wir es auch nicht vergleichen.

Es geht nun schlicht und einfach darum, vor dem Hintergrund der Verordnung eine vernünftige Lösung zu treffen. Die Leute, die vor dem 1. April 1990 ein Gesuch gestellt haben, sind halt nun einmal in einer anderen Situation als die anderen.

Was sind die entscheidenden Kriterien? Wir machen jetzt Kalkulationen über den Aufwand der verschiedenen Varianten und vergessen darob, dass der Aufwand jeder Variante entscheidend davon abhängt, ob die Voraussetzungen der Ehrlichkeit und der Glaubwürdigkeit der vorgeschlagenen Lösung gegeben sind und ob die Leute, die dann tätig sind, diese Ehrlichkeit und diese Glaubwürdigkeit auch zum Ausdruck bringen. Das und nur das war der Hintergrund unserer Arbeit in der Kommission. Wir wollten also sozusagen mit etwas neuer, intellektueller Distanz noch einmal an die Sache gehen, weil wir wussten, dass unser seinerzeitiger Beschluss im Nationalrat keine Chance hat.

Aber was wir jetzt vorschlagen, sind keinerlei Gummibegriffe, sondern es sind die rechtlichen Rahmenbedingungen – möchte ich sagen – dafür, dass der Sonderbeauftragte (dort liegt das Schwergewicht, und Herr Daniöth hat es gesagt) zunächst in seinen Einigungsgesprächen, in seinem Aussöhnungsversuch und dann bei einem allfälligen Entscheid aufgrund der besonderen Voraussetzungen der Akteneinsicht darüber befinden kann, ob nun Akteneinsicht gewährt werden muss oder nicht.

Es ist wiederholt gesagt worden, wir wollten mit möglichst wenig Aufwand möglichst viel Einsicht gewähren und nicht mit möglichst viel Aufwand möglichst wenig Einsicht und damit Beschwerdeverfahren riskieren. Es ist einfach eine andere Philosophie, die dahintersteckt, und es kann, Herr Loretan, keine

Rede davon sein, dass wir einer «Postkartenlösung» das Wort reden würden, im Gegenteil. Wir verlangen ausdrücklich – man muss nur Absatz 2 lesen –, dass in der Bestätigung gesagt wird, worin denn nun dieses geltend zu machende Interesse besteht. Aber es muss, im Gegensatz zur Lösung des Nationalrates, nicht ein Schaden sein, sondern wir wollen dem Sonderbeauftragten aus politischen Gründen bewusst etwas mehr Spielraum geben. Und auch aus politischen Gründen bitte ich Sie eindringlich, nun der Lösung der Mehrheit zuzustimmen.

So oder anders dürfte es kaum möglich sein, dieses Geschäft noch in der laufenden Sondersession zu beenden. Ich glaube, wir machen auch kein Arbeitsbeschaffungsprogramm für die Beamten im Departement. Wenn es uns gelingt, mit dieser Lösung einen Konsens zu finden, dann haben wir im September eine Lösung, die hält, und das ist viel mehr wert. Auf diese paar Wochen wird es nun wirklich nicht mehr ankommen.

Ich bitte Sie deshalb, wirklich emotionslos – ich möchte, dass die Sache etwas weniger politisch betrachtet wird – dem Vorschlag der Mehrheit zuzustimmen.

Cavelty: 1. Ich möchte mich ausdrücklich an die Damen unseres Rates wenden. Herr Kommissionspräsident Schiesser hat sie ausdrücklich nicht ansprechen wollen, weil sie ihre Meinung schon gefasst hätten. Nun, ich habe meine Hoffnungen bei den Damen noch nicht ganz aufgegeben, (*Heiterkeit*) und ich glaube auch, es ist berechtigt anzunehmen, dass sie zuerst hören, was gesagt wird, und sich erst dann ihre Meinung bilden. Darum spreche ich sie besonders an.

2. Ich bin nicht Kommissionsmitglied, sondern spreche aufgrund dessen, was ich gehört habe, und entschuldige mich dafür. Aber ich glaube, vielleicht ist es hier und da gut, wenn man nicht Kommissionsmitglied ist, weil man sonst vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sehen könnte.

Ohne die Kommission kritisieren zu wollen, stelle ich einfach fest, dass es in der Kommission drei Anläufe brauchte, bis dieses angebliche Ei des Kolumbus gefunden wurde. Also war die Arbeit offenbar mindestens zweimal nicht sehr effizient.

3. Die Kommission – ich spreche von der Mehrheit – will eine rasche Beendigung der Angelegenheit. Nach meiner bisherigen Erfahrung fand eine rasche Bereinigung der Differenzen nie dadurch statt, dass man im dritten Anlauf noch neue Differenzen schaffte. «Vereinfachen durch Komplizieren» sollte nicht unsere Devise sein.

Ich komme zum Hauptpunkt meiner Intervention, nämlich zu den grossen, uns bevorstehenden Aufgaben: die Schweiz in Europa, die Schweiz in der Welt. Da haben wir wirklich Gescheiteres zu tun als drei-, viermal Differenzen zu bereinigen – in einer Sache, die materiell schon längst erledigt ist. Wir sind die einzigen, die noch von Fichen reden. Ich sage das nicht aus einem subjektiven Empfinden heraus. Ich habe mir eine Abschrift von Artikeln der «Neuen Zürcher Zeitung» und des «Tages-Anzeigers» besorgt, und beide Zeitungen finden es nötig, die Fichen zu definieren: Fichen sind Karteikarten, worauf der Inhalt der Dossiers zusammengefasst ist. Auch die Zeitungen nehmen an, dass man längst vergessen hat, was die Fichen sind. Nur wir heizen die Geschichte immer noch an. Ich gestehe: Als sich ein Kommissionsmitglied für einen Anlass mit der Begründung abmeldete, es müsse sich mit Fichen befassen, war ich der Meinung, es handle sich um eine Eurolex-Vorlage, welche sich mit Fischen und der Fischerei befasse. An diese Fichen dachte ich auch nicht mehr! So ist doch die Situation, wir sollten doch endlich zu einem Schluss kommen!

Auch aus meiner Erfahrung mit ausländischen Gremien weiss ich, dass wir dazu neigen, sehr akribisch zu arbeiten. Ich habe gesehen, dass wir etwas loslassen müssen. Wir müssen von dieser Stellung wegkommen, sonst können wir in einem künftigen Europa – in welcher Form auch immer – nicht gültig mitreden.

Aus den beiden erwähnten Artikeln ersehe ich, dass 39 Beamte darauf warten, arbeiten zu können, und dass diese 39 Beamte nicht arbeiten können, solange wir die Angelegenheit hin und her schieben und zu keinem Ende kommen. Wenn Beamte schon arbeiten wollen, hindern Sie sie doch nicht daran! Stimmen Sie der Minderheit zu! (*Heiterkeit*)

M. Petitpierre: On peut ne pas être membre de la commission et être d'un avis divergent de celui de M. Cavelti. J'aimerais dire tout d'abord à M. Béguin, et à M. Cottier, et à d'autres, qu'on peut ne pas être d'accord avec eux et n'avoir aucun goût morbide pour fouiller dans les fumiers du passé. Je n'ai pas plus envie qu'eux de me vautrer dans ces histoires. Je crois que nous avons des objectifs parfaitement communs, mais nous divergeons sur les moyens.

Les trois éléments décisifs du dossier n'ont pas changé depuis la dernière fois. Le premier élément est le souci de régler la question, de sorte qu'elle ne resurgisse pas inopinément, notamment devant les tribunaux ou devant la Cour des droits de l'homme. Il est important quand on veut contrôler et reprendre la maîtrise de son passé, d'éviter que ce passé, enterré pendant quelque temps, resurgisse plus tard.

Le deuxième élément est le souci du respect des engagements pris. Je ne saurai jamais assez insister là-dessus. Nous ne sommes pas dans un séminaire de droit comparé pour savoir quel est le meilleur droit d'accès que nous voulons en Suisse. Sur ce point-là, je suis d'accord avec tous ceux qui se sont exprimés au nom de la majorité, quant à savoir s'il s'agissait de choisir le meilleur droit possible ou d'étudier le droit comparé. Le problème est qu'il y a eu des engagements pour rétablir la confiance dans une situation de crise. C'est cela le cadre du débat, et non pas de dire qu'on pourrait faire autrement: on pourrait respecter les droits de l'homme autrement; je suis d'accord avec la majorité à ce sujet. Nous avons eu des engagements que le Parlement doit honorer, même s'ils viennent du gouvernement – je ne reprends pas ce que j'ai dit la dernière fois – un point c'est tout.

Le troisième élément est le souci de restreindre les frais. J'arrive à ceci: la proposition de la majorité a le mérite de concilier aussi harmonieusement que possible ces exigences divergentes en donnant à la considération des frais sa place, mais rien de plus. En outre, elle offre la meilleure chance d'une solution définitive. Je ne dis pas une solution définitive, mais la meilleure chance d'une solution définitive à cette question.

C'est pour cette raison que je vous propose de suivre la majorité.

Schiesser, Berichterstatter: Als Kommissionspräsident erlaube ich mir noch einige Klarstellungen. Es sind im Verlaufe der Debatte verschiedene Äusserungen zum Vorschlag der Kommissionsmehrheit gemacht worden, die schlicht und einfach unzutreffend sind.

1. Herr Cottier hat geschildert, wie diese Kostenschätzung zustande gekommen sei. Er hat dabei gleichsam unterstellt, der Kommissionspräsident habe gefragt, ob die Kosten in etwa der Grössenordnung der nationalrätlichen Lösung entsprächen, worauf dies der zuständige Beamte bejaht habe. Ich muss folgendes klarstellen: Der Kommissionspräsident hat gefragt, wie hoch die Kosten seien. Der zuständige Beamte hat also aufgrund einer Kombination der Abklärungen in bezug auf die Anträge von Herrn Onken und Herrn Daniöth eine Schätzung vorgenommen und diese anschliessend bis zum nächsten Tag verifiziert. Es ist also keineswegs so, dass der Kommissionspräsident das Ergebnis irgendwie beeinflusst hätte.

2. Zur Tragweite des Bundesgerichtsentscheides, den ich zitiert habe: Herr Cottier hat sich auf die Veröffentlichung in der «NZZ» berufen. Ich schätze diese Zeitung ausserordentlich, aber wenn ich ein ausgefertigtes Urteil des Bundesgerichtes vor mir habe, stütze ich mich in erster Linie darauf ab und erst in zweiter Linie auf die «NZZ». Im Urteil des Bundesgerichtes heisst es klar, dass es um die Einsicht in die Fichen und Dossiers geht. Zudem hat Herr alt Bundesgerichtspräsident Haefliger in der nationalrätlichen Kommission ausgeführt: «Das Bundesgericht hat sich dahingehend geäussert, dass Privatpersonen aufgrund von Artikel 4 BV einen Anspruch auf Einsicht in Fichen und Dossiers haben.» Herr Cottier irrt, wenn er davon ausgeht, das Bundesgericht habe sich nur zur Frage der Einsicht in die Fichen, nicht aber in die Dossiers, geäussert.

3. Verschiedene Votanten haben darauf hingewiesen, wir müssten uns beeilen. Diese Notwendigkeit wird von der Mehrheit nicht bestritten. Ich habe mich bei der Präsidentin sowie beim Sekretariat rückversichert: Auch wenn wir heute dem Nationalrat zustimmen, haben wir morgen keine Schlussabstimmung in dieser Angelegenheit. Wir werden die Schlussabstimmung nicht vor Ende der Herbstsession vornehmen können. Herr Kollege Bühler Robert: Sollte das Referendum ergriffen werden, so werden die 39 Beamten, die Herr Cavelti erwähnt hat, noch um einige Zeit länger auf ihre Arbeit warten müssen, als wenn wir die Angelegenheit auf Ende Herbstsession mit einer vernünftigen Lösung abschliessen können.

4. Ich bin erstaunt, mit welcher Leichtigkeit Kollege Bühler der nationalrätlichen Lösung eine juristische Unbedenklichkeitsbescheinigung ausgestellt hat. Wer die Zurückhaltung von Herrn alt Bundesgerichtspräsident Haefliger kennt, weiss, was seine Aussage bedeutet, die da heisst, er halte auch heute dafür, dass bei einer weitherzigen Anwendung des Artikels 3 dessen Verfassungsmässigkeit als Grenzfall bejaht werden könne.

5. Herr Loretan hat von einer «Postkartenlösung» gesprochen. Genau das will die Kommissionsmehrheit verhindern, indem sie vorschlägt, dass der Gesuchsteller schriftlich reagieren und erklären muss, warum er an seinem Gesuch festhält. Es ist eben gerade nicht diese «Postkartenlösung», die wir vorsehen – Herr Zimmerli hat darauf hingewiesen. Ich muss sagen, die Ausführungen der Kollegen Bühler und Loretan haben bei mir den Eindruck erweckt, man wolle einfach nichts Neues zur Kenntnis nehmen, sondern die Sache heute erledigen. Dabei gibt man sich dem Glauben – dem Irrglauben – hin, man hätte die Sache endgültig erledigt.

Ich bitte Sie, sich nochmals zu fragen: Wollen wir wirklich mit dem Kopf durch die Wand gehen, oder sollen wir nicht einfach um die Wand herumgehen?

Bundesrat Koller: Sie befassen sich heute bereits zum dritten Mal mit dem Bundesbeschluss über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft. Sie werden mich wohl verstehen, wenn ich den frommen Wunsch äussere, dass es heute hoffentlich das letzte Mal ist.

Rückblickend muss ich festhalten: Sie waren sich in der Ablehnung des Kompromissvorschlages des Bundesrates rasch einig. Aber seither gehen die Meinungen zwischen den Räten und in den Räten total auseinander, und wie wir heute festgestellt haben, ist das Thema nach wie vor sehr emotionsgeladen.

Ihr Rat hat bis anhin die Auffassung vertreten, dass allen 39 000 fichierten Personen praktisch voraussetzungslos Einsicht gewährt werden soll. Demgegenüber möchte der Nationalrat die Betroffenen lediglich von Amtes wegen darüber informieren, unter welchen Voraussetzungen sie Einsicht erhalten. Sie müssen dann einen Schaden glaubhaft machen, um ihre Akten einsehen zu können; allerdings genügt nach der Meinung des Nationalrates auch ein immaterieller Schaden. Ich billige der Mehrheit Ihrer Kommission gerne zu, dass sie mit dem neuen Vorschlag dem Nationalrat entgegenkommt. Es sind vor allem zwei Neuerungen und damit zwei Punkte des Entgegenkommens. Die Möglichkeit, in die Dossiers Einsicht zu nehmen, sollen jetzt nach dem Vorschlag der Mehrheit Ihrer Kommission nicht mehr alle 39 000 Fichierten erhalten, sondern nur noch jene 29 000, die vor dem 1. April 1990 neben der Einsicht in die Fichen auch die Einsicht in die Dossiers verlangt haben. Auch soll nicht mehr voraussetzungslos Einsicht gewährt werden, indem der Nachweis eines gewissen Interesses verlangt wird. Das ist die neue Ausgangslage.

Nun vor allem noch einige Bemerkungen von meiner Seite zu den drei aufgeworfenen Problemen Aufwand, Verfassungsmässigkeit sowie Treu und Glauben:

Der Aufwand für diese Kompromisslösung der Mehrheit der ständerätlichen Kommission wird sicher kleiner sein als jener, der sich aufgrund der bisherigen Beschlüsse des Ständerates ergeben hätte. Wie sich der Aufwand im Verhältnis zum Beschluss des Nationalrates verhält, beruht weitgehend auf Spekulation, und zwar deshalb, weil es in ganz entscheidender Weise davon abhängen wird, wieweit es dem Sonderbeauf-

tragten gelingt, in beiden Modellen möglichst viele Fälle einvernehmlich zu erledigen. Das hängt in beträchtlichem Mass auch davon ab, wie diese Modelle in psychologischer Hinsicht aufgenommen werden. Wir begeben uns ins Gebiet der Prophetie. Wie gesagt, ist der Aufwand bei der von der Kommissionmehrheit jetzt vorgeschlagenen Lösung geringer als bei der bisherigen Fassung des Ständerates. Wo dann im einzelnen die Unterschiede zwischen dieser Lösung und der vom Nationalrat beschlossenen liegen, ist meiner Meinung nach sehr schwer vorauszusagen.

Noch einmal zur Frage der Verfassungsmässigkeit: Ich möchte mich auch hier auf die Autorität von Herrn alt Bundesgerichtspräsident Haefliger berufen. Er hat in Hearings vor allem zwei Dinge gesagt: Zunächst hat er klargemacht, dass sich die bisherigen Bundesgerichtsentscheide auf einfache Fälle mit geringem Aufwand bezogen, was hier eindeutig nicht der Fall ist. Dann hat er gesagt, die Frage der Verfassungsmässigkeit sei schwierig zu beantworten. Weiter hat er ausgeführt, bei grossem Aufwand, der in keinem Verhältnis zum Interesse des Privaten an Akteneinsicht stehe, sei eine Beschränkung zulässig. Er hält daher auch die Fassung des Nationalrates für verfassungsrechtlich vertretbar. Dabei darf ich noch auf einen Gesichtspunkt hinweisen, weshalb auch ich die Verfassungsmässigkeit des Vorschlages des Nationalrates bejahe: Alle diese Bundesgerichtsentscheide bezogen sich auf die Frage der Einsicht in Register, die weiterverwendet werden. Hier handelt es sich nicht mehr um solche, sondern um Fichen und Dossiers, die nicht mehr weiterverwendet werden sollen. Das scheint mir ein zusätzliches Argument zu sein. Nach genauer Prüfung kann ich Ihnen somit sagen, dass auch die Lösung des Nationalrates verfassungsmässig ist.

Die Frage von Treu und Glauben hat eine politische und eine rechtliche Seite. Ich muss wohl nicht mehr die ganze Entstehungsgeschichte der Verordnung des Bundesrates wiederholen. Sie wissen, unter welch widrigen Umständen und unter welchem Zeitdruck wir diese Verordnung erlassen mussten. Der Bundesrat war dannzumal zum Handeln gezwungen, ohne die Auswirkungen seines Entscheides genau zu kennen. Das gibt es gelegentlich in der Politik. In der Folge haben wir den Aufwand sofort durch eine Fachgruppe berechnen lassen und feststellen müssen, dass es zu einem Aufwand von etwa 110 Millionen Franken und 450 Arbeitsjahren führen würde, wenn wir gemäss der Verordnung des Bundesrates Einsicht in die Dossiers gewährten. Das war auch unter den bundesgerichtlichen Kriterien problematisch. Dazu kamen noch die parlamentarischen Vorstösse. Das war der Hintergrund, vor dem wir uns sagen mussten, dass es das einzig Richtige ist, wenn die oberste Behörde in unserem Land – das ist bekanntlich das Parlament, unter Vorbehalt des Volkes – diese Frage endgültig entscheidet.

Juristisch sind Sie auch hier frei, denn das Bundesgericht hat eine klare Praxis entwickelt, wann eine behördliche Zusicherung einen durchsetzbaren Anspruch der Adressaten begründet. Im Rahmen dieser fünf Kriterien, die ich nicht alle wiederholen möchte, ist vor allem eines offensichtlich nicht gegeben: Das Bundesgericht verlangt nämlich, dass der Adressat der Zusicherung Vorkehren getroffen hat, die er nicht mehr rückgängig machen kann, ohne einen grossen Schaden zu erleiden. Diese Voraussetzung ist hier – das sieht jedermann ein – nicht gegeben.

Sie ersehen aus all diesen Gründen, dass Sie einen politischen Entscheid zu treffen haben. Rechtlich vertretbar ist sowohl die Lösung des Nationalrates als auch der Kompromissvorschlag der Mehrheit Ihrer Kommission. Persönlich hoffe ich, dass es uns allerspätestens in der Herbstsession gelingen wird, diese Differenz zu bereinigen. Sonst werden wir Probleme mit der Anstellung unserer Mitarbeiter haben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	22 Stimmen

Art. 2 Abs. 2

Antrag der Kommission
Festhalten

Antrag Cottier

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2 al. 2

Proposition de la commission
Maintenir

Proposition Cottier

Adhérer à la décision du Conseil national

Schiesser, Berichterstatter: Auch bei Artikel 2 beantragt Ihnen die Kommissionmehrheit Festhalten an unserem Beschluss. Nachdem wir bei Artikel 4 festgehalten haben, sollten wir auch hier festhalten, weil die beiden Bestimmungen aufeinander abgestimmt sind.

M. Cottier: Je retire ma proposition.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

An den Nationalrat – Au Conseil national

92.057-7

EWR. Anpassung des Bundesrechts (Eurolex)

Konsumkredit. Bundesbeschluss

EEE. Adaptation du droit fédéral

(Eurolex)

Crédit à la consommation. Arrêté fédéral

Botschaft I und Beschlussentwurf vom 27. Mai 1992 (BBI V 1)
Message I et projet d'arrêté du 27 mai 1992 (FF V 1)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Frau **Simmen**, Berichterstatterin: Die EG-Richtlinie Nr. 87/102 bezweckt den Schutz von Kreditnehmern von Konsum- oder sogenannten Kleinkrediten. Sie verlangt von den Staaten vor allem Massnahmen bezüglich Information der Kreditnehmer und Mindestinhalt des Kreditvertrages. Hingegen sieht sie bei Verstoss gegen die Bestimmungen keine Sanktionen vor.

In der Schweiz gibt es zurzeit kein Gesetz über den Konsumkredit. Eine diesbezügliche Aenderung der Artikel 226 bis 228 des Obligationenrechtes betreffend Teilzahlungsgeschäft und Einführung eines neuen Abschnittes über den Kleinkredit wurde 1986 in der Schlussabstimmung abgelehnt. Im Rahmen von Eurolex müssen also neue Gesetzesbestimmungen geschaffen und nicht – wie bei den meisten anderen Gebieten – bestehende abgeändert werden. Damit ist das Gesetz über den Konsumkredit einer jener Fälle, in denen ein allfällig ergriffenes nachträgliches Referendum keine grösseren Schwierigkeiten verursachen würde, da das neue Gesetz im Rahmen der Richtlinie auf verschiedene Art und Weise ausgestaltet werden könnte.

Die Kommission hat sich dennoch an die überall praktizierte freiwillige Regelung gehalten, im Rahmen des Eurolex-Paketes nur unbedingt Notwendiges zu regeln. Sie ist auf die erste Vorlage des Bundesrates, die ihr als zu weit gehend erschien, nicht eingetreten und hat einen Ergänzungsbericht verlangt, der auch die Angaben enthalten sollte, welche Bestimmungen warum unabdingbar seien. Am 13. August 1992 lag der Bericht vor, und die Kommission trat damit stillschweigend auf die Vorlage ein.

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	IV
Volume	
Volume	
Session	Augustsession
Session	Session d'août
Sessione	Sessione di agosto
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.062
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.08.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	713-720
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 553

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.