

Botschaft über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft

vom 23. Oktober 1991

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarische Vorstösse abzusprechen:

- | | |
|--------------------|---|
| 1990 P 90.781 | Bereinigung der Fichen-Affäre (S 3. 10. 90, Hunziker) |
| 1989 M 2 zu 89.006 | Datenschutz im Bereiche der Bundesanwaltschaft
(Motion 2 Ziff. 3 PUK EJPD) |
| 1990 P 89.744 | Registratur der politischen Polizei
(N 6. 3. 90, Grüne Fraktion) |
| 1990 P 89.749 | Registrierung bei der Bundesanwaltschaft, Bericht des Bundesrates
(N 6. 3. 90, Hänggi) |
| 1990 P 90.341 | Vernichtung der Fichen
(N 6. 3. 90, Oehler) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. Oktober 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Cotti
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Primäre Anliegen des Bundesbeschlusses sind die effiziente Abwicklung des Einsichtsverfahrens sowie die rasche Aussonderung und Vernichtung der nicht mehr notwendigen Akten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft, soweit sie sich in der Obhut des Sonderbeauftragten für die Staatsschutzakten des Bundes befinden. Die Sondermassnahmen, die im Gefolge des Berichts der parlamentarischen Untersuchungskommission über die Vorkommnisse im EJPD ergriffen werden mussten, sollen so schnell wie möglich abgebaut werden.

Um die Dauer des gesamten Einsichtsprozesses abkürzen zu können, hat der Bundesrat nach Varianten zum Einsichtsverfahren, wie es in der Verordnung vom 5. März 1990 über die Behandlung der Staatsschutzakten des Bundes (VBS) vorgesehen ist, gesucht. Die Einsicht soll nicht mehr voraussetzungslos gewährt, sondern von bestimmten sinnvollen Bedingungen abhängig gemacht werden. Dadurch soll die Zahl der Einsichtsgesuche verringert werden, ohne dabei jedoch die schützenswerten Rechte der Betroffenen zu schmälern. Der Bundesbeschluss macht die Einsichtsgewährung im Gegensatz zur erwähnten Verordnung neu davon abhängig, dass die Betroffenen einen Schaden glaubhaft machen müssen oder die Akten in einem Verfahren benötigt werden. Nur unter diesen Umständen erhalten sie Einblick in die Akten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft. Mit der Einsichtsgewährung sollen sie sich Gewissheit darüber verschaffen können, ob der Schaden tatsächlich durch das Verhalten von Angehörigen der Bundesanwaltschaft verursacht worden ist, um gegebenenfalls ein Schadenersatzbegehren gegen den Bund einreichen zu können.

Die Dossiereinsicht wird nicht von einem bis zum 31. März 1990 gestellten Einsichtsgesuch abhängig gemacht. Alle Betroffenen sollen die Möglichkeit erhalten, unter den genannten Voraussetzungen ein Gesuch um Einsicht zu stellen. Die VBS wird nach Abschluss des Ficheneinsichtsverfahrens aufgehoben. Diejenigen Personen, die bereits vor dem 1. April 1990 ein Gesuch um Dossiereinsicht gestellt haben, brauchen keinen Schaden glaubhaft zu machen. Sie erhalten von Amtes wegen Einsicht in ihre Akten, soweit die Akten erheblich mehr Informationen enthalten als ihre Fiche.

Die Aussonderung sowie die Vernichtung oder die Archivierung der nicht mehr benötigten Akten innert nützlicher Frist sind weitere Anliegen des Bundesbeschlusses. Akten, die für die Arbeit der Bundesanwaltschaft nicht mehr notwendig sind, sollen nach Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vernichtet werden. Vorbehalten bleiben vorerst jene Akten, bei welchen ein Einsichtsverfahren hängig ist oder welche noch zur Geltendmachung berechtigter Interessen herangezogen werden müssen. Historisch wertvolle Akten werden nicht vernichtet, sondern archiviert.

Das Einsichtsverfahren sowie die Aussonderung der Akten wird vom Sonderbeauftragten für die Staatsschutzakten des Bundes durchgeführt.

Der vorliegende Entwurf schlägt eine Lösung vor, die unter Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der betroffenen Bürgerinnen und Bürger das Einsichtsverfahren in die Akten der Bundesanwaltschaft mit einem vertretbaren zeitlichen und finanziellen Aufwand abzuschliessen gestattet.

Botschaft

1 Ausgangslage

11 Vorgeschichte

111 PUK-Bericht

Am 22. November 1989 erstattete die parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) ihren Bericht über die Abklärungen betreffend die Vorkommnisse im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Sie stellte fest, dass der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft bei der Beschaffung und der Bearbeitung von Informationen Rapporte und entsprechende Beilagen in Dossiers abgelegt und die wesentlichen Erkenntnisse im Sinne einer Registratur auf nach Personen, Organisationen oder Ereignissen geführten Karteikarten (Fichen) festgehalten hatte (Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission [PUK] über die Vorkommnisse im EJPD; BBl 1990 I 807 ff.).

Die PUK kritisierte, dass zahlreiche unrichtige oder unnötige Informationen gesammelt worden seien, und kam zum Schluss, dass überholte Einträge und Dokumente zu vernichten seien (BBl 1990 I 815 ff. insb. 817 ff.).

112 Verordnung vom 5. März 1990 über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes

Aufgrund der Arbeiten der PUK begannen im Herbst 1989 und im Winter 1990 die Gesuche um Einsicht in die Staatsschutzakten des Bundes einzugehen. Der Bundesrat entschied im Dezember 1989, dass den Gesuchstellern eine persönliche Einsichtnahme in die Fichen zu gewähren sei. Als die Zahl der Einsichtsgesuche mehrere zehntausend erreicht hatte und trotz Einsetzung eines besonderen Ombudsmannes weiter anstieg, beschloss der Bundesrat mit der Verordnung vom 5. März 1990 über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes (VBS; SR 172.014) die Einsetzung eines Sonderbeauftragten für die Behandlung der Staatsschutzakten des Bundes. Dieser wurde beauftragt, alle Staatsschutzakten in seine Obhut zu nehmen, die Einsicht nach einheitlichen Regeln zu gewährleisten und der Bundesanwaltschaft nur noch Zugang zu gewähren, soweit es für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist.

Nach dem heute geltenden Verordnungsrecht gewährt der Sonderbeauftragte für Staatsschutzakten des Bundes den Gesuchstellern durch Zusendung einer Fotokopie Einsicht in die sie betreffenden Karteikarten, ohne von den Betroffenen eine Begründung für die begehrte Einsicht zu verlangen (Art. 5 Abs. 1 VBS). Die Einsicht in die Dossiers wurde bereits im Verlaufe des Monats März 1990 vom interimistischen Sonderbeauftragten, dem damaligen Vizekanzler François Couchepin, in Anwendung von Artikel 7 Absatz 2 VBS aufgeschoben, bis die Einsichtnahme in die Karteikarten abgeschlossen ist.

Bis zum 31. März 1990 sind beim Sonderbeauftragten rund 298 000 Einsichtsgesuche eingereicht worden. Den ungefähr 40 000 verzeichneten Gesuchstellerinnen und Geschstellern ist die Kopie ihrer Fiche bereits zugestellt worden. Bis Ende 1991 dürfte auch die Behandlung der ungefähr 2000 Gesuche von Organisationen abgeschlossen sein. Die Bearbeitung der bei den Kantonen zu Akten der Bundesanwaltschaft eingereichten und gemäss Artikel 11 Absatz 1 VBS an den Sonderbeauftragten weitergeleiteten Einsichtsgesuche (rund 50 000) wird voraussichtlich Anfang nächsten Jahres abgeschlossen sein. Für die Durchführung des Ficheneinsichtsverfahrens benötigte der Sonderbeauftragte bis heute einen Stab von durchschnittlich 55 Personen. Es entstanden bislang Kosten von insgesamt rund 10 Millionen Franken.

Von den verzeichneten Gesuchstellerinnen und Geschstellern haben ungefähr 30 000 Personen neben der Einsicht in ihre Fiche auch Einsicht in die Dossiers verlangt. Das Dossiereinsichtsverfahren müsste entsprechend der geltenden Rechtslage vom Sonderbeauftragten nach Abschluss des Ficheneinsichtsverfahrens an die Hand genommen werden.

12 Politische Vorstösse

Mit dem Postulat Eisenring vom 27. September 1990 (90.742) wurde der Bundesrat ersucht zu prüfen, ob und in welcher rechtsstaatlich vertretbaren Form das «Geschäft Fichen-Affäre» durch eine besondere Beschlussfassung ohne Verzug abgeschlossen und bereinigt werden könnte. In seiner Antwort befürwortete der Bundesrat eine rasche und rechtsstaatlich korrekte Beendigung der Fichen-Affäre. Das laufende Ficheneinsichtsverfahren müsse jedoch zu Ende geführt werden. Neu zu überdenken sei aber die Einsicht in die Dossiers, welche den Sonderbeauftragten mehrere Jahre beschäftigen würde. Wenn an die Dossiereinsicht qualifizierte Anforderungen gestellt würden, würde die Zahl der Einsichtsgesuche wesentlich kleiner ausfallen. Es müsse darauf geachtet werden, dass nicht vorgeschobene Entschädigungsbegehren gestellt oder Strafanzeigen eingereicht würden, um Einsichtsrechte zu erzwingen. Der Bundesrat lehnte das Postulat Eisenring jedoch mit der Begründung ab, dass diese Anliegen mit der Entgegennahme der Postulate Basler und Hunziker übernommen würden.

Nationalrat Basler ersuchte den Bundesrat am 27. September 1990 mit einem Postulat (90.744) zu überprüfen, ob er die Modalitäten der Einsichtnahme neu festlegen, das Einsichtsverfahren möglichst rasch abschliessen sowie die Aktenvernichtung oder Archivierung regeln könne. Mit dem Postulat Hunziker (90.781) vom 3. Oktober 1990 wurde der Bundesrat ersucht, eine Lösung vorzuschlagen, die eine wesentlich raschere Erledigung der Fichen-Affäre ermöglicht, ohne dass der Schutz der Persönlichkeitsrechte fichierter Personen vernachlässigt wird. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, die Postulate Basler und Hunziker entgegenzunehmen. Das Postulat Hunziker wurde im Ständerat am 12. Dezember 1990 überwiesen.

Die Sektion EJPD der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK NR) verlangte vom Bundesrat mit Schreiben vom 28. März 1991 ebenfalls, dass

der Aufwand, wie er sich nach den Bestimmungen der VBS für die Dossiereinsicht abzeichne, in zeitlicher und finanzieller Hinsicht wesentlich reduziert werden müsse.

13 Arbeitsgruppe Dossiereinsicht

Am 26. September 1990 setzte der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe «Dossiereinsicht» ein. Sie sollte unter dem Vorsitz des Sonderbeauftragten Varianten eines Vollzuges der Dossiereinsicht erarbeiten und die jeweiligen personellen, materiellen, finanziellen und zeitlichen Anforderungen möglichst genau abschätzen. In rechtlicher Hinsicht sei zu prüfen, ob Alternativen zur Volleinsicht möglich seien.

Die Arbeitsgruppe hielt in ihrem Bericht fest, dass die Dossiers organisch gewachsen und nicht systematisch aufgebaut seien. Es bedürfe deshalb eines grossen Zeitaufwandes, um ein bestimmtes Dokument zu finden. Pro Dokument seien die verschiedensten Arbeitsgänge (Suchen des Dokumentes, Fotokopieren, Abdecken, Scannen usw.) notwendig, um dem Gesuchsteller Einsicht gewähren zu können. Es seien dafür weitgehend manuelle Tätigkeiten nötig, die einen entsprechend grossen Personaleinsatz bedingen würden.

Aufgrund dieser Ausgangslage kam die Arbeitsgruppe mehrheitlich zum Schluss, dass die Behandlung von 30 000 Dossiereinsichtsgesuchen nach den geltenden Bestimmungen der VBS einen Aufwand von 449 Arbeitsjahren bedingen würde, was einem Kostenaufwand von rund 111 Millionen Franken entspräche.

Unter Berücksichtigung der politischen, rechtlichen und realen Gegebenheiten empfahl die Arbeitsgruppe für das Dossiereinsichtsverfahren folgende Variante zur Weiterbearbeitung: «In die bei den eidgenössischen und kantonalen Stellen befindlichen Staatsschutzakten des Bundes wird Einsicht gewährt, sofern der Gesuchsteller einen erlittenen Schaden im Sinne der Artikel 3 Absatz 1 oder 6 Absatz 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG SR 170.32) glaubhaft macht, der weniger als zehn Jahre zurückliegt».

2 Grundzüge des Bundesbeschlusses über die Dossiereinsicht

21 Ziel

Der vorliegende Bundesbeschluss macht die Akteneinsicht grundsätzlich davon abhängig, dass ein schutzwürdiges Interesse vorliegt. Er übernimmt die vom Bundesgericht entwickelte Praxis zum Anspruch auf Akteneinsicht. Zusätzlich sollen jene Personen, die bereits vor dem 1. April 1990 ein Dossiereinsichtsgesuch gestellt haben, unabhängig von der Glaubhaftmachung eines Schadens von Amtes wegen Einsicht in ihre Akten erhalten, jedoch nur so weit, als die Akten im Vergleich zur Fiche zusätzliche Informationen enthalten.

Im Zeitpunkt des Erlasses der VBS rechnete man gesamthaft mit etwa 20 000–30 000 Ficheneinsichtsgesuchen und der entsprechend geringeren Zahl

von Dossiereinsichtsbegehren. Mit der Annahme, dass etwa 15 Prozent der Einsichtssuchenden verzeichnet sind, wäre die voraussetzungslose Einsicht nach VBS vertretbar gewesen. Die anschliessende grosse Gesuchswelle würde bei den vorliegenden Gesuchen auf Dossiereinsicht (über 30 000 Personen und Organisationen, welche die Kopie ihrer Fiche erhalten haben und die zusätzlich ein Gesuch um Dossiereinsicht gestellt haben) etwa zehn Jahre in Anspruch nehmen. Dies hätte zur Folge, dass diejenigen Personen, die aus reiner Neugier Einsicht verlangt haben, die Rechte derjenigen schmälern, die ein schutzwürdiges Interesse an der Einsicht haben. Die Dossiereinsicht nach VBS würde deshalb dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot weniger entsprechen als die beschränkte Dossiereinsicht nach diesem Bundesbeschluss.

22 Recht auf Akteneinsicht

221 Akten der Bundesanwaltschaft

Der vorliegende Bundesbeschluss betrifft nur Akten, die nicht Gegenstand eines hängigen Verfahrens sind. Die Einsicht in Akten aus laufenden Verfahren richtet sich nach den auf das entsprechende Verfahren anwendbaren Bestimmungen (z. B. Art. 26 Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021; Art. 116 ff. Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege BStP, SR 312.0).

Die Akten, die unter den Bundesbeschluss fallen, sind nach Personen erschlossene Informationen in Karteikarten (Fichen) und Dossiers des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft, welche vor dem 16. Mai 1990 erstellt worden sind, sowie die Meldungen der Nachrichten- oder Spezialdienste der Kantone, soweit sie im Auftrag des Bundes erstellt und bei diesem vor dem 16. Mai 1990 eingegangen sind.

Am 16. Mai 1990 hat der Sonderbeauftragte für die Behandlung der Staatsschutzakten die Akten der Bundespolizei «eingefroren». Bestand und Inhalt der Fichen durften nicht mehr verändert werden. Von diesem Zeitpunkt an mussten neue Karteikarten separat angelegt werden. Für die Einsicht in die nach dem 15. Mai 1990 neu erstellten Akten der Bundespolizei sind die datenschutzrechtlichen Bestimmungen massgeblich.

Die Karteikarten weisen auch auf Dossiers hin, die Doppel von Akten aus Strafverfahren enthalten, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt sind und durch rechtskräftiges Urteil abgeschlossen worden sind. Soweit diese Verfahren vor dem 16. Mai 1990 mit Urteil abgeschlossen worden sind und sich die Aktenkopien in der Obhut des Sonderbeauftragten befinden, richtet sich die Einsicht in diese Akten nach den Bestimmungen des vorliegenden Bundesbeschlusses. Die im Verlauf eines Strafverfahrens angelegten Akten setzen sich aus den Ermittlungsergebnissen der Gerichtspolizei, der Voruntersuchung, der Anklageschrift und dem Urteil zusammen.

Der Bundesbeschluss knüpft damit grundsätzlich am gleichen Aktenbegriff wie die VBS an. Nicht mehr erfasst werden jedoch Kopien von Bundesakten, die sich bei den Kantonen befinden, sowie kantonale Vorarbeiten zu Bundesakten.

222 **Verfahrensakten aus eingestellten Verfahren**

Die Karteikarten (Fichen) verweisen zu einem nicht geringen Teil auch auf Dossiers, die Bestandteil eines in der Zwischenzeit eingestellten Strafverfahrens sind.

Nach Artikel 124 BStP ist für die Einsicht in Akten aus Untersuchungsverfahren, die gemäss Artikel 120 BStP eingestellt worden sind, der Bundesanwalt zuständig. Nach ständiger Praxis der Bundesanwaltschaft findet diese Bestimmung auch Anwendung auf gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren, die vom Bundesanwalt gestützt auf Artikel 106 BStP eingestellt worden sind. Der vorliegende Bundesbeschluss ändert diese Ordnung vorübergehend für die vor dem 16. Mai 1990 eingestellten Verfahren. Für die Einsicht in solche Akten soll der Sonderbeauftragte zuständig sein.

Nach dem Wortlaut von Artikel 124 BStP wird denjenigen Personen Einsicht in die Akten aus eingestellten Untersuchungen gewährt, die ein rechtlich geschütztes Interesse geltend machen können. Bei den in einem Verfahren beschuldigten Personen ist dieses Interesse nach der bisherigen Praxis der Bundesanwaltschaft in der Regel angenommen worden, soweit nicht überwiegende öffentliche Interessen der Einsicht entgegenstanden. Auch Drittpersonen, die am Verfahren nicht direkt beteiligt waren, ist die Einsicht gestattet worden, soweit sie ein rechtlich geschütztes Interesse geltend machen konnten. So wurde etwa für einen Ehrverletzungsprozess Einblick in Akten aus einem eingestellten Ermittlungsverfahren gewährt. Nach dem vorliegenden Bundesbeschluss liegt ein schutzwürdiges Interesse von Drittpersonen an der Einsicht in Akten aus Verfahren vor, die vor dem 16. Mai 1990 eingestellt worden sind, wenn diese Drittpersonen einen Schaden glaubhaft machen können, der ihnen im Zusammenhang mit den Akten des Polizeidienstes zugefügt worden ist.

223 **Praxis des Bundesgerichts zum Recht auf Akteneinsicht**

Das Recht auf Akteneinsicht ist eine aus Artikel 4 Absatz 1 der Bundesverfassung abgeleitete Verfahrensgarantie. In seinen früheren Entscheiden hat das Bundesgericht das Recht auf Akteneinsicht nur für hängige Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren statuiert. In der neueren höchstrichterlichen Praxis wird auch unmittelbar Betroffenen, unabhängig von einem abgeschlossenen oder bevorstehenden Verfahren, ein Anspruch auf Akteneinsicht zuerkannt, wenn diese ein schutzwürdiges Interesse geltend machen können. Ein schutzwürdiges Interesse an der Akteneinsicht wird vom Bundesgericht insbesondere dann angenommen, wenn die Verwaltung personenbezogene Daten über längere Zeit registraturmässig erschlossen aufbewahrt und allenfalls weitere Verwaltungsstellen auf unbestimmte Zeit hiezu Zugang haben. Das Aufbewahren von personenbezogenen Daten und die Zugriffsmöglichkeit auf dieselben durch die Verwaltung haben nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts einen engen Bezug zum Grundrecht der persönlichen Freiheit, woraus ein erhebliches Interesse an Einsicht und Verifizierung resultiert (BGE 113 Ia 5 ff. 261 ff., 112 Ia 101, 110 Ia 86, 95 I 108; Alexander Dubach, Das Recht auf Akteneinsicht, Zürich 1990, S. 84 ff.).

Der Hauptmangel bei der Registrierung und Bewirtschaftung der Akten des Polizeidienstes bestand darin, dass die Bundesanwaltschaft auf Akten zurückgreifen konnte, die viele veraltete und möglicherweise gar nicht mehr zutreffende Informationen enthalten oder die für ihre tägliche Arbeit gar nicht relevant waren. Der Bundesrat hat durch die Einsetzung des Sonderbeauftragten für die Staatsschutzakten diese Situation grundlegend geändert. Der Sonderbeauftragte hat die Akten in seine Obhut genommen und gewährleistet, dass sie nur im Rahmen des unbedingt Erforderlichen für die zukünftigen Arbeiten der Bundesanwaltschaft zur Kenntnis genommen werden. Die vom Bundesbeschluss betroffenen Akten werden nach Abschluss des Einsichtsverfahrens grundsätzlich vernichtet. Die in Ausnahmefällen archivierten, wissenschaftlich wichtigen Akten stehen der Bundesanwaltschaft oder anderen Behörden nicht mehr zur weiteren Verfügung. Das vom Bundesgericht anerkannte schützenswerte Interesse der in den Akten genannten Personen an der Richtigkeit und Aktualität ist deshalb mit wenigen Ausnahmen dahingefallen.

Das Bundesgericht hat entschieden, dass bei Vorliegen schutzwürdiger Interessen Akteneinsicht unabhängig von einem laufenden Verfahren zu gewähren ist. 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 widerrechtlich geschädigt worden sind. Die Kenntnis des Inhalts solcher Akten ist für die Begründung eines Schadenersatzbegehrens in den meisten Fällen notwendig, da die geschädigte Person andernfalls die Haftungsvoraussetzungen kaum beweisen könnte. Da die Existenz der Akten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft über lange Zeit hinweg nicht öffentlich bekannt gewesen ist, wird bezüglich der vom Bundesbeschluss betroffenen Akten eine begrenzte «Aktenherausgabepflicht» des Bundes statuiert.

23 Schaden

231 Glaubhaftmachen eines Schadens

Die Gewährung der Einsicht in die bis zum 15. Mai 1990 angelegten oder eingegangenen Akten der Bundesanwaltschaft ist an eine doppelte Voraussetzung geknüpft: Einerseits muss ein erlittener Schaden angeführt werden, andererseits muss dieser Schaden aus einer in den Akten ersichtlichen Information oder durch eine mit den Akten der Bundesanwaltschaft in Zusammenhang stehende Handlung verursacht worden sein. Beide Voraussetzungen sind durch die einsichtersuchende Person glaubhaft zu machen. Um einen Schaden glaubhaft zu machen, genügt es darzutun, dass ein erheblicher Grad von Wahrscheinlichkeit für die Annahme einer Schädigung spricht (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 227). Der Sonderbeauftragte muss mit anderen Worten nicht überzeugt sein, dass der gesetzliche Tatbestand der Schädigung erfüllt ist, um Einsicht zu gewähren, sondern er hat sich mit dem Nach-

weis einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu begnügen, dass die Behauptungen des oder der angeblich Geschädigten richtig sind (vgl. BGE 110 II 427 ff. 430).

Zum Glaubhaftmachen des Schadens und damit zur Einsichtsbegründung können sich die Betroffenen in erster Linie auf die vom Sonderbeauftragten für die Behandlung der Staatsschutzakten gestützt auf Artikel 5 VBS versandten Fotokopien der Fichen stützen. Das Bestehen einer Fiche respektive eines Ficheneintrags ist alleine noch kein Schaden. Der Inhalt der auf der Bundesfiche festgehaltenen Information kann konkrete Hinweise auf die vermutete Schädigung geben. Das vom Bundesbeschluss geforderte ausreichende Interesse an der Akteneinsicht kann aber auch mit anderen Mitteln glaubhaft gemacht werden. Denkbar wären beispielsweise eine Bemerkung auf der Fiche einer Drittperson oder Aussagen von Empfängern einer Information der Bundespolizei.

232 Geltendmachung des Schadens und Durchsetzung des Schadenersatzbegehrens

Die unter den Voraussetzungen dieses Bundesbeschlusses gewährte Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft soll den einsichtnehmenden Personen ermöglichen, sich ein Bild über das Vorhandensein und das Ausmass des Schadens und über den allenfalls daraus resultierenden Schadenersatzanspruch zu machen. Der Bundesbeschluss äussert sich jedoch nicht über Fragen der Geltendmachung und Durchsetzung eines allfälligen Schadenersatzanspruches. Für Schadenersatzbegehren gegen den Bund gilt ohne Einschränkung das Verantwortlichkeitsgesetz (VG SR 170.32). Die Durchsetzung anderer Schadenersatzansprüche bestimmt sich nach den dafür massgeblichen Bestimmungen des Obligationenrechts (SR 220) oder kantonaler Erlasse zur Staatshaftung.

Der vorliegende Bundesbeschluss soll den Betroffenen durch die Gewährung der Akteneinsicht einerseits die Geltendmachung des Schadens erleichtern oder sie andererseits überzeugen, dass der Schaden nicht von der Bundespolizei verursacht worden ist. Aus diesem Grund wird auch darauf verzichtet, die Akteneinsicht von einem bereits vor dem 31. März 1990 gestellten Einsichtsgesuch abhängig zu machen.

Da Schadenersatzbegehren nach dem Verantwortlichkeitsgesetz unabhängig vom vorliegenden Bundesbeschluss gestellt werden können, ist es denkbar, dass jemand ohne vorgängige Fichen- bzw. Dossiereinsicht direkt über das Verantwortlichkeitsgesetz eine Schadenersatzklage gegen den Bund anstrengt. Weil der Betroffene jedoch die Substanziierungslast trägt und sein Schadenersatzbegehren die wesentlichen Sachverhaltsfeststellungen enthalten muss, damit auf seine Klage eingetreten wird (Gygi, Bundesrechtspflege, S. 79), ist ein direktes Schadenersatzbegehren nur in wenigen Fällen sinnvoll.

233 Materieller und immaterieller Schaden

Der Bundesbeschluss spricht in Artikel 4 ganz allgemein von «Schaden». Er knüpft diesbezüglich an den Schadensbegriff des Verantwortlichkeitsgesetzes

sowie des Obligationenrechts an und erfasst sowohl den materiellen als auch den immateriellen Schaden.

Für den vermögensrechtlichen Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zugefügt hat, haftet der Bund ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten (Art. 3 Abs. 1 VG). Wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt worden ist, hat bei Verschulden des Beamten Anspruch auf Leistung einer Geldsumme als Genugtuung (Art. 6 Abs. 2 VG).

234 Verjährung

Konsequenterweise enthält der Bundesbeschluss auch keine spezielle Bestimmung zur Frage der Verjährung. Auch diesbezüglich findet das Verantwortlichkeitsgesetz beziehungsweise das Obligationenrecht Anwendung.

Die Haftung des Bundes erlischt, wenn der Geschädigte sein Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung nicht innert eines Jahres seit Kenntnis des Schadens einreicht, auf alle Fälle nach zehn Jahren seit dem Tage der schädigenden Handlung (Art. 20 Abs. 1 VG). Die einjährige Verjährungsfrist beginnt spätestens zu laufen, wenn der betroffenen Person Akteneinsicht nach diesem Bundesbeschluss gewährt worden ist.

Der Sonderbeauftragte wird auch bei möglicherweise verjährten Schadenersatzansprüchen Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft gewähren. Es ist deshalb möglich, dass die Einsicht in die Akten des Polizeidienstes nach den Bestimmungen des Bundesbeschlusses zu gewähren ist, jedoch der Schadenersatzanspruch aus Gründen der absoluten Verjährungsfrist nicht mehr geltend gemacht werden kann.

24 Ausscheidung, Vernichtung und Archivierung der nicht mehr benötigten Staatsschutzakten

Die PUK fordert mit Motion 2 Ziffer 3 die Vernichtung nicht mehr benötigter Staatsschutzakten (BBl 1990 I 874). Der Bundesrat ist dieser Forderung durch Artikel 10 der VBS gefolgt und verlangt vom Sonderbeauftragten, die nicht mehr benötigten Akten zu vernichten, sofern sie nicht für ein Einsichtsgesuch oder im Zusammenhang mit einem Rechtsprechungsverfahren benötigt werden.

Im Verlaufe des Jahres 1990 war die Vernichtung von Staatsschutzakten Gegenstand von Postulaten, welche einer Vernichtung ablehnend gegenüberstanden (Bührer im Ständerat/90.463; Leuenberger SO im Nationalrat/90.441). Der Ständerat lehnte das Postulat Bührer am 18. Juni 1990 mit 17 zu 4 Stimmen ab (vgl. Amtl. Bull. S 1990 443 f.). Auch die drei die Bereinigung der Fichen-Affäre betreffenden Postulate (Eisenring/90.742; Basler/90.744; Hunziker/90.781) fordern eine Lösung für die Aktenvernichtung oder Archivierung (s. Ziff. 12). Eine Gegenposition nahmen in der Folge verschiedene Historikerinnen und Historiker ein, weil sie die Archivierung der Staatsschutzakten als unbedingte Voraussetzung für eine unverfälschte Geschichtsforschung ansehen.

Der Bundesbeschluss trägt den bisherigen politischen Vorstößen aber auch den Interessen der Geschichtsforschung Rechnung.

Der Sonderbeauftragte beginnt unmittelbar nach Inkrafttreten des Bundesbeschlusses mit der Triage der in seiner Obhut stehenden Akten und scheidet jene aus, die nicht mehr für die Staatsschutzstätigkeit notwendig sind. Soweit die Bundespolizei zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben noch darauf angewiesen ist, stehen ihr die dafür notwendigen Staatsschutzakten zur Verfügung. Aufgrund der von der PUK EJPD kritisierten Registrierungspraxis und den einschlägigen Bestimmungen des Entwurfs eines Staatsschutzgesetzes ist die weit überwiegende Zahl der Akten für die künftige Polizeitätigkeit überflüssig. Die nicht mehr benötigten Akten werden, soweit kein Einsichtsgesuch hängig ist, grundsätzlich vernichtet. Der Sonderbeauftragte beginnt frühestens sechs Monate nach Inkrafttreten des Bundesbeschlusses mit der Vernichtung. Wer nach dieser Zeit ein Einsichtsgesuch stellt, muss damit rechnen, dass Akten unter Umständen bereits vernichtet sind. Zunächst werden jedoch jene Akten vernichtet, deren Fertigstellung länger als zehn Jahre zurückliegt. Damit soll gewährleistet werden, dass keine Dokumente vernichtet werden, welche zur Durchsetzung berechtigter Anliegen noch beigezogen werden müssen. Vom Zeitpunkt an, wo nach dem normalen Lauf der Dinge nicht mehr mit Gesuchen gerechnet werden muss, wird auch der Rest dieser Akten vernichtet. Akten, die für die Geschichtsforschung von besonderer Bedeutung sind, werden archiviert. Dies werden insbesondere Fichen und Dossiers von Parteien, Organisationen sowie allgemein bekannten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sein. Der Bundesrat wird die einzelnen für die Archivierung ausschlaggebenden Kriterien in der Verordnung festlegen.

25 Verhältnis zur VBS

Die Dossiereinsicht, wie sie in der VBS vorgesehen ist, wird mit dem vorliegenden Bundesbeschluss in zweierlei Hinsicht geändert. Personen, die nach den Bestimmungen der VBS bis zum 31. März 1990 ein Dossiereinsichtsgesuch gestellt haben, erhalten von Amtes wegen in jene Akten Einsicht, die im Vergleich mit der Fiche zusätzliche Informationen enthalten. Dieses Vorgehen bringt gegenüber einer vollen Dossiereinsicht nur etwa ein Achtel des Aufwandes mit sich, ohne dass der Informationsstand der betroffenen Personen dabei gegenüber der in der VBS vorgesehenen Dossiereinsicht kleiner wird. Der Bundesbeschluss ändert das Einsichtsverfahren der VBS aus wohl überlegten Motiven. Dass der Sonderbeauftragte Bürgerinnen und Bürgern anlässlich der Zusendung der Fichenkopie die vollumfängliche Einsicht in ihre Dossiers angekündigt hat, spricht nicht gegen den Bundesbeschluss. Die seit dem Erlass der Verordnung gewonnenen Erkenntnisse, insbesondere über die Dauer eines uneingeschränkten Akteneinsichtsverfahrens, lassen die vorgesehene Lösung auch unter dem Aspekt der verbotenen Rückwirkung von Erlassen als gerechtfertigt erscheinen.

Eine Ausweitung gegenüber der VBS stellt dar, dass auch jene Personen Einsicht in ihre Akten erhalten, die vor dem 1. April 1990 noch kein Einsichtsge-

such gestellt haben. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass sie einen Schaden glaubhaft machen können. Diese zusätzliche Voraussetzung ist aus verschiedenen Gründen gerechtfertigt. Nur auf diese Weise kann den wirklich Geschädigten in möglichst kurzer Zeit geholfen werden. Müsste allen Personen voraussetzungslos Einsicht in die Akten gewährt werden, so könnten die wirklich wichtigen Einsichtsgesuche nicht mit der notwendigen Dringlichkeit behandelt werden. Dass daneben auch finanzielle Gründe eine Rolle für das vorgesehene Akteneinsichtsverfahren spielen, wurde bereits dargelegt.

3 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1 Zweck und Geltungsbereich

Der Bundesbeschluss soll ermöglichen, die Einsicht in die Akten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft mit einem vertretbaren Aufwand rechtsstaatlich korrekt durchzuführen. Die Einschränkungen der Einsicht sind vertretbar, weil gleichzeitig sichergestellt wird, dass die betreffenden Akten grundsätzlich nicht mehr für künftige Polizeiarbeit verwendet werden. Der Sonderbeauftragte stellt der Bundesanwaltschaft für ihre weitere Arbeit nur noch ganz bestimmte Akten zur Verfügung. Nach Abschluss des Einsichtsverfahrens werden alle nicht mehr benötigten Staatsschutzakten vernichtet oder archiviert.

Dem Bundesbeschluss unterstellt sind alle Fichen und Dossiers des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft, die vor dem 16. Mai 1990 erstellt oder bei der Bundesanwaltschaft eingetroffen sind (zum Aktenbegriff s. Ziff. 221 und 222).

Artikel 2 Grundsätze

Artikel 2 knüpft an die bundesgerichtliche Praxis zum Recht auf Akteneinsicht an. Er hält den zentralen Grundsatz dieser Rechtsprechung fest, wonach ausserhalb eines Verfahrens Akteneinsicht verlangen kann, wer ein schutzwürdiges Interesse an der Einsicht nachweist (s. Ziff. 223). Liegt ein ausreichendes Interesse an der Einsicht vor, können die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sowohl in ihre Fichen als auch in sie betreffende Akten Einsicht verlangen. Die Einsicht in die dem Bundesbeschluss unterstellten Akten wird nicht, wie dies in Artikel 9 VBS noch vorgesehen ist, davon abhängig gemacht, dass die Betroffenen ihr Einsichtsgesuch bis zum 31. März 1990 gestellt haben. Damit soll erreicht werden, dass auch Personen, die in der Zwischenzeit erfahren haben, dass sie geschädigt worden sein könnten, Einsicht in sie betreffende Akten gewährt werden kann. Daneben räumt Artikel 2 jenen Personen das Recht zur Akteneinsicht ein, die bereits vor dem 1. April 1990 ein Dossiereinsichtsgesuch gestellt haben (Abs. 1).

Da bei vielen Bürgerinnen und Bürgern immer noch ein generelles Misstrauen gegenüber der Bundesanwaltschaft besteht, hat der Bundesrat mit der VBS den Sonderbeauftragten für die Behandlung der Staatsschutzakten des Bundes eingesetzt, der über die Einsicht in solche Akten entscheidet. Der vorliegende Bundesbeschluss hält an dieser Institution, die sich bewährt hat, fest (Abs. 2).

Der Sonderbeauftragte hat die Akten der Bundesanwaltschaft in seine Obhut genommen. Die Bundesanwaltschaft darf auf die vor dem 16. Mai 1990 bei ihr

erstellten oder eingegangenen Akten nur noch in ganz bestimmten Ausnahmefällen Zugriff nehmen, solange diese vom Sonderbeauftragten noch nicht nach Artikel 6 Absatz 1 des Bundesbeschlusses ausgeschieden sind. Der Bundesrat wird die dafür notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen. Die Bundesanwaltschaft soll auf diese Akten insbesondere dann greifen können, wenn dies für Ermittlungsverfahren in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Spionageabwehr sowie Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus und des organisierten Verbrechens im Zusammenhang mit bestimmten Polizeimassnahmen notwendig ist. Der Sonderbeauftragte hat beispielsweise bei Revisionsbegehren oder Wiedererwägungsgesuchen die Kompetenz, im Einzelfall über die Herausgabe von Akten, die unter seiner Obhut stehen, zu entscheiden (Abs. 3).

Artikel 3 Bereits gestelltes Einsichtsgesuch

Jenen Betroffenen, die nach Artikel 9 VBS bereits vor dem 1. April 1990 neben dem Fichen- auch ein Dossiereinsichtsgesuch gestellt haben, wird Einsicht in solche Dossiers gewährt, die wesentlich mehr Informationen enthalten als die Einträge auf ihrer Fiche. Anlässlich der Ausscheidung der nicht mehr benötigten Akten werden Sachverständigenteams unter Aufsicht des Sonderbeauftragten überprüfen, ob der Informationsgehalt in den Dossiers wesentlich über das hinausgeht, was aus dem Ficheneintrag ersichtlich ist. Die betreffenden Akten werden den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern von Amtes wegen eröffnet. Dieses Verfahren soll unbürokratisch und speditiv abgewickelt werden, was bedingt, dass gegen Entscheide darüber, ob und welche Akten den Betroffenen zusätzlich zu ihrer Fiche eröffnet werden, der Rechtsweg ausgeschlossen ist.

Artikel 4 Ausreichendes Interesse an der Einsicht

Jene Personen erhalten in die dem Bundesbeschluss unterstellten Akten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft Einsicht, die glaubhaft machen, dass ihnen ein Schaden zugefügt wurde, und dass dieser Schaden durch eine in den Akten ersichtliche Information oder eine mit den Akten in Zusammenhang stehende Handlung eines Angehörigen der Bundespolizei begründet worden ist (zum Schadensbegriff s. Ziff. 23). Eine solche Handlung wäre beispielsweise die Preisgabe einer in den Akten festgehaltenen Tatsache oder Begebenheit an Dritte, durch die der Betroffene in der Folge geschädigt worden ist. Die Betroffenen sollen durch die Akteneinsicht Gewissheit darüber erlangen, ob sie tatsächlich geschädigt worden sind und ob dieser Schaden durch Angehörige der Bundesanwaltschaft verursacht worden ist (Abs. 1).

Zur Verdeutlichung wird darauf hingewiesen, dass für die Akteneinsicht in einem hängigen Verfahren die für das betreffende Verfahren massgebenden Vorschriften Anwendung finden (Abs. 2; s. Ziff. 221).

Der Bundesbeschluss will verhindern, dass sich jemand über eine haltlose Strafanzeige Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft verschaffen und Artikel 14 Absatz 1 des Bundesbeschlusses umgehen kann. Eine Strafanzeige – verbunden mit der Behauptung, strafbares Verhalten sei aus Akten der Bundesanwaltschaft ersichtlich – genügt also nicht, um persönlich Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft zu erhalten. Wird auf Grund der Strafanzeige ein Verfahren eröffnet, kann die anzeigende Person die Akten im gleichen Zeitpunkt einsehen wie die

beschuldigte Person. Vorgängig hiezu werden die betreffenden Akten von den zuständigen Organen von Amtes wegen geprüft; der Sonderbeauftragte sucht nach entsprechenden Akten und gibt diese an die Strafverfolgungsbehörde heraus, welche die Akten unter strafrechtlichen Gesichtspunkten würdigt.

Artikel 5 Ausnahmen vom Einsichtsrecht

Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Einsicht in die Akten ausnahmsweise verweigert, eingeschränkt oder aufgeschoben werden. Die namentliche Aufzählung der Einsichtsverweigerungsgründe (überwiegende öffentliche oder private Interessen, laufende Verfahren, Geheimhaltungsverpflichtungen) ist abschliessend (Abs. 1).

Der Bundesrat wird ermächtigt, die Ausnahmen im einzelnen näher zu umschreiben (Abs. 2).

Überwiegende öffentliche Interessen im Bereiche des Staatsschutzes, die eine Einsichtseinschränkung rechtfertigen, sind etwa bei laufenden Ermittlungsverfahren gegeben. Eine Einsichtsverweigerung wäre auch möglich, wenn Personen Einblick in Datensammlungen der Bundesanwaltschaft nehmen wollen und mit der Erteilung der Auskunft Ermittlungsergebnisse und -methoden aufgedeckt würden (vgl. auch Botschaft vom 23. März 1988 zum Bundesgesetz über den Datenschutz; BBl 1988 II 413 ff. 455). Überwiegende private Interessen wären anzunehmen, wenn zu befürchten wäre, dass die ersuchende Person beim Einblick in ihre Daten zugleich auch solche Informationen über Drittpersonen erhielte, die nicht den schädigenden Vorfall betreffen, und dadurch die Interessen dieser Drittperson verletzt werden können (vgl. BBl 1988 II 456).

Die Umschreibung der Ausnahmen wird die Erfahrungen mit der Ficheneinsicht mitberücksichtigen. Die VBS sieht etwa vor, dass Angaben über Sachbearbeiter und ausländische Nachrichten- und Sicherheitsdienste abgedeckt werden (Art. 5 Abs. 2 VBS). Des weitern kann die Einsicht nach der VBS verweigert oder eingeschränkt werden, wenn andernfalls Aufschluss über laufende Ermittlungsverfahren oder über Erkenntnisse im Bereich der Terrorbekämpfung, der Spionageabwehr oder des organisierten Verbrechens gegeben würde, oder wenn überwiegende schutzwürdige Interessen Dritter oder Geheimhaltungsverpflichtungen, insbesondere gegenüber ausländischen Sicherheits- und Nachrichtendiensten, verletzt würden (Art. 5 Abs. 3 VBS).

Artikel 6 Nicht mehr verwendete Akten

Der Sonderbeauftragte unterzieht die Akten, die sich in seiner Obhut befinden, nach Inkrafttreten des Bundesbeschlusses einer Triage und unterteilt den Aktenbestand in zwei Gruppen: Die erste Kategorie umfasst diejenigen Akten, die für die weitere Bearbeitung durch die Bundesanwaltschaft mit Sicherheit noch notwendig sind und dieser deshalb vom Sonderbeauftragten wieder ausgehändigt werden. Das sind insbesondere die Akten über heute noch aktive Organisationen des Terrorismus oder des gewalttätigen Extremismus sowie Akten, die Erkenntnisse über noch aktive ausländische Geheimdienste oder Informationen über strafrechtlich relevante, noch nicht verjährte Handlungen enthalten: Die zweite Kategorie umfasst die nicht mehr benötigten Akten. Darunter fallen all jene Fichen und Dossiers, die für die zukünftige Staatsschutzfähigkeit nicht

mehr relevante Informationen enthalten. Dies sind insbesondere Akten über strafrechtliche Vorgänge, die wegen eingetretener Verfolgungsverjährung für die Bundesanwaltschaft nicht mehr von Bedeutung sind, oder Akten, die aufgrund der sogenannten Negativliste heute nicht mehr beschafft werden dürften oder die aus anderen Gründen belanglos oder nicht mehr richtig sind (Abs. 1).

Die Ausscheidung von Strafverfahrensakten ist speziell geregelt. Verfahrensakten aus eingestellten Ermittlungsverfahren oder eingestellten Voruntersuchungen (s. Ziff. 222) sollen vom Sonderbeauftragten ausgeschieden, das heisst als für den Staatsschutz und somit für die Bundesanwaltschaft nicht mehr notwendige Akten qualifiziert werden, wenn die strafrechtliche Verfolgungsverjährung eingetreten ist. Nach diesem Zeitpunkt kann ein eingestelltes Verfahren nicht wieder aufgenommen werden, und das Aufbewahrungsinteresse fällt somit dahin. Akten aus Verfahren, die durch rechtskräftiges Urteil abgeschlossen worden sind und die sich als Doppel in den Dossiers befinden (s. Ziff. 221), sind ebenfalls auszuschneiden und dem Zugriff der Bundesanwaltschaft zu entziehen. Die Möglichkeit der Revision eines Urteils steht der Ausscheidung solcher Akten nicht im Wege. Überall dort, wo ein Strafverfahren durch Urteil abgeschlossen wurde, sind die Akten beim urteilenden Gericht als *Primärakten* vorhanden. Der Bundesanwalt kann gegebenenfalls als Partei um Akteneinsicht ersuchen (Abs. 2).

Die nicht mehr benötigten Akten werden grundsätzlich vernichtet, sobald sie für die Dossiereinsicht nicht mehr verwendet werden. Mit Vernichtung der Akten wird frühestens sechs Monate nach Inkrafttreten des Bundesbeschlusses begonnen, sobald feststeht, dass die Akten nicht mehr notwendig sind und kein Einsichtsgesuch hängig ist. Es ist notwendig, dass die Vernichtung solcher Akten vor Ablauf der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses erfolgt (Abs. 3).

Auf die Aktenvernichtung wird verzichtet, wenn die Akten für die Geschichtsforschung von besonderer Bedeutung sind. Der Bundesrat wird die notwendige Ausführungsverordnung erlassen. Für die weitere Benutzung unterstehen die archivierten Akten grundsätzlich dem Geltungsbereich des Reglements für das Bundesarchiv (SR 432.11). Es ist jedoch im Bundesbeschluss, ummissverständlich festgehalten, dass dem Bundesarchiv übergebene Akten der Verwaltung zur Einsicht nicht mehr offen stehen. Der Bundesbeschluss geht somit Artikel 7 Absatz 6 des Reglementes für das Bundesarchiv vor. Damit dieser Grundsatz auch nach Ausserkrafttreten des Bundesbeschlusses noch gilt, muss das Reglement für das Bundesarchiv in der Zwischenzeit entsprechend angepasst werden. Die Vorschriften des Reglements für das Bundesarchiv erhalten überdies erst Geltung, wenn die Akten, die für die Geschichtsforschung von besonderer Bedeutung sind, dem Bundesarchiv zur Archivierung übergeben worden sind. Für die wissenschaftliche Bearbeitung unterliegen die archivierten Akten nach Artikel 8 Absatz 1 zweiter Satz des Reglements einer absoluten Sperrfrist von 35 Jahren (Abs. 4).

Artikel 7 Sonderbeauftragter

S. Artikel 2.

Artikel 8 Rechtsmittel

Eine allfällige Beschwerde gegen eine Verfügung des Sonderbeauftragten kann beim EJPD eingereicht werden. Sie richtet sich nach den Bestimmungen des VwVG.

Auf das Amt des Ombudsmannes soll für das Einsichtsverfahren verzichtet werden. Da die Zahl der zu erwartenden Einsichtsgesuche kleiner sein wird als die nach der VBS zu erledigenden Ficheneinsichtsgesuche, kann sich der Sonderbeauftragte in zeitlicher und rechtlicher Hinsicht intensiver mit den einzelnen Gesuchen auseinandersetzen.

Artikel 9 Vollzug

S. Ziffer 62.

Artikel 10 Übergangsbestimmung

Die Einsicht in die Fichen wird nach den Bestimmungen der VBS zu Ende geführt. Danach wird die VBS vom Bundesrat aufgehoben. Für die Einsicht in die von diesem Bundesbeschluss betroffenen Akten sind nur der vorliegende Bundesbeschluss und die darauf gestützten Ausführungsbestimmungen massgebend.

Ein bereits nach den Bestimmungen der VBS gestelltes Gesuch um Dossiereinsicht muss in den meisten Fällen neu gestellt werden, damit es den Voraussetzungen von Artikel 4 Absatz 1 des Bundesbeschlusses genügt. Der Sonderbeauftragte wird denjenigen Personen, die nach den Bestimmungen der VBS bereits ein Einsichtsgesuch gestellt haben, eine entsprechende Mitteilung schriftlich zustellen.

Artikel 11 Schlussbestimmung

Die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses bestimmt sich längstens nach der Dauer der absoluten zehnjährigen Verjährungsfrist bei Schadensersatzansprüchen. Da der Sonderbeauftragte die Registraturen des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft am 16. Mai 1990 unter seine Obhut genommen hat, beginnt die absolute Verjährungsfrist für die jüngsten Akten mit diesem Datum zu laufen.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

41 Auswirkungen für den Bund

Eine genaue Ermittlung der finanziellen Auswirkungen des Bundesbeschlusses ist zum jetzigen Zeitpunkt schwierig, da die Anzahl der Einsichtsgesuche nicht zum vornherein feststeht. Wird jedoch davon ausgegangen, dass unter der VBS rund 30 000 verzeichnete Personen neben der Einsicht in ihre Fichen auch Dossiereinsicht verlangt haben, kann erwartet werden, dass relativ wenig neue Gesuche gestellt werden. Bei denjenigen Einsichtsbegehren, die vor dem 1. April 1990 gestellt worden sind, gehen grobe Schätzungen dahin, dass etwa 60 000–100 000 Dokumente zur Einsicht vorbereitet und zugestellt werden müssten. Der Aufwand dafür betrüge etwa 60 Arbeitsjahre. Für die Ausschei-

dung, Vernichtung und Archivierung der Akten nach Artikel 6 des Bundesbeschlusses müssten zusätzlich 20 Arbeitsjahre gerechnet werden.

Das laufende und in absehbarer Zeit abgeschlossene Ficheneinsichtsverfahren nach der VBS wird vom Bundesbeschluss nicht tangiert. Die für das Ficheneinsichtsverfahren eingesetzten Mittel bleiben deshalb in der vorgesehenen Höhe gebunden. Da die Dossiereinsicht mit dem Bundesbeschluss an qualifizierte Voraussetzungen geknüpft wird, sind weniger Einsichtsgesuche zu erwarten, als nach den geltenden Bestimmungen der VBS. Die Anzahl der für den Sonderbeauftragten arbeitenden rund 50 Personen kann deshalb nach Abschluss des Ficheneinsichtsverfahrens deutlich reduziert werden, womit bedeutend weniger Personalkosten anfallen.

42 Auswirkungen für die Kantone

Für die Kantone werden durch den vorliegenden Bundesbeschluss keine Kosten entstehen. Der Bundesbeschluss regelt die Einsicht in die Akten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft, die der Sonderbeauftragte am 16. Mai 1990 in seine Obhut genommen hat. Die Einsicht wird ausschliesslich unter den Voraussetzungen des Bundesbeschlusses gewährt und nur vom Sonderbeauftragten durchgeführt. Das Verfahren der Ausscheidung, Vernichtung oder Archivierung der Akten wird ebenfalls durch den Bund finanziert, so dass für die vom Bundesbeschluss betroffenen Akten die Kosten vollumfänglich vom Bund getragen werden. Soweit die Kantone in allfällige kantonale Staatsschutzakten Einsicht gewähren, haben sie die daraus entstehenden Kosten zu tragen.

5 Legislaturplanung

In der Legislaturplanung für 1987–1991 ist der Bundesbeschluss über die Dossiereinsicht noch nicht vorgesehen. Die den Bundesbeschluss auslösenden Ereignisse sind erst später eingetroffen.

6 Rechtliche Grundlagen

61 Verfassungsmässigkeit

Der Bund hat die materielle Kompetenz zum Ergreifen von Massnahmen zur Wahrung der innern und äussern Sicherheit. Diese Kompetenz wird in Artikel 85 Ziffern 6 und 7 sowie Artikel 102 Ziffern 8–10 Bundesverfassung (BV) vorausgesetzt. Obwohl diese Bestimmungen Organkompetenzen enthalten, bedingen sie die ungeschriebene materielle Kompetenz des Bundes in diesen Bereichen zwingend. Da der Bundesbeschluss im wesentlichen Organisationsrecht enthält, ist auch Artikel 85 Ziffer 1 BV als Rechtsgrundlage angeführt. Damit steht dem Bund das Recht zu, Bestimmungen über die Behandlung der Akten der Bundesanwaltschaft zu erlassen. Diese Kompetenzen hat das Bundesgericht in seinen Entscheiden zu den staatsrechtlichen Klagen des Kantons Genf gegen den Bund und des Bundes gegen den Kanton Basel-Landschaft eindeutig bestä-

tigt. Die Bestimmungen des vorliegenden Bundesbeschlusses zur Dossiereinsicht beachten die aus Artikel 4 Absatz 1 der Verfassung abgeleiteten verfahrensrechtlichen Grundsätze. Da das Einsichtsverfahren befristet ist, ist die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gewählt worden.

Der Weg der Änderung der VBS wurde bewusst nicht eingeschlagen. Aus Gründen der Rechtssicherheit soll das Akteneinsichtsrecht in einem formellen Gesetz geregelt werden. Der Bundesrat erachtet es zudem als wichtig, dass das Parlament für den vorliegenden Bundesbeschluss in die Verantwortung miteingebunden wird.

62 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Bundesrat erlässt nach Artikel 9 des Bundesbeschlusses die notwendigen Ausführungsbestimmungen. Diese Rechtsetzungsdelegation ermöglicht es dem Bundesrat, die notwendigen Einzelheiten insbesondere zur Durchführung des Einsichtsverfahrens sowie zur Vernichtung der Akten festzulegen. Die in Artikel 5 Absatz 2 enthaltene Kompetenz des Bundesrates, die Ausnahmen vom Einsichtsrecht festzulegen, sowie die in Artikel 6 Absatz 4 festgelegte Kompetenz zur Regelung der Einzelheiten bei einer ausnahmsweisen Archivierung der vom Bundesbeschluss betroffenen Akten geht über eine reine Vollzugskompetenz hinaus. Genauere Hinweise finden sich in den Erläuterungen zu den erwähnten Artikeln.

Bundesbeschluss über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung
und auf die Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren
Sicherheit der Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. Oktober 1991¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

¹ Dieser Beschluss soll gewährleisten, dass Einsichtsrechte von Personen in Akten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft rechtzeitig gewährt werden, die nicht mehr benötigten Akten ausgeschieden werden und den zuständigen Polizeiorganen die noch notwendigen Informationen weiterhin zur Verfügung stehen.

² Er soll ermöglichen, in angemessener Frist die Sondermassnahmen aufzuheben, die im Zusammenhang mit den Untersuchungen der parlamentarischen Untersuchungskommission im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ergriffen wurden.

³ Der Beschluss gilt für alle Akten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft, die vor dem 16. Mai 1990 erstellt wurden oder bei der Bundesanwaltschaft eingegangen sind. Er gilt nicht für Strafverfahrensakten, wenn das Verfahren am 16. Mai 1990 noch nicht eingestellt oder durch Urteil abgeschlossen worden ist.

Art. 2 Grundsätze

¹ Betroffenen Personen wird in die Akten Einsicht gewährt, wenn sie bereits vor dem 1. April 1990 ein Gesuch um Dossiereinsicht gestellt haben oder wenn sie ein ausreichendes Interesse geltend machen können.

² Ein vom Bundesrat eingesetzter Sonderbeauftragter für die Behandlung der Staatsschutzakten des Bundes hat die Akten in seiner Obhut und entscheidet anstelle der Bundesanwaltschaft über die Einsichtsgesuche in diese Akten.

³ Die Bundesanwaltschaft hat nur noch Zugriff auf diejenigen Akten, die der Bundesrat ausdrücklich freigibt oder die ihr der Sonderbeauftragte im Einzel-

¹⁾ BBl 1991 IV 1016

fall überlässt, weil sie für eine konkrete Polizeimassnahme unbedingt erforderlich sind. Für die Einsicht in diese Akten gilt das massgebende Datenschutz- und Verfahrensrecht.

Art. 3 Bereits gestelltes Einsichtsgesuch

¹ Personen, die bereits vor dem 1. April 1990 ein Gesuch um Dossiereinsicht gestellt haben, wird von Amtes wegen Akteneinsicht gewährt, wenn die Dossiers erheblich mehr Informationen über die betreffenden Personen enthalten als die entsprechenden Einträge auf der Fiche.

² Weisen die Dossiers gegenüber der Fiche nicht erheblich mehr Informationen auf, werden die betroffenen Personen nicht benachrichtigt.

Art. 4 Ausreichendes Interesse an der Einsicht

¹ Ausserhalb eines Verfahrens wird Akteneinsicht gewährt, wenn die betroffene Person glaubhaft macht, dass sie einen Schaden erlitten hat, der mit Informationen, die aus Akten des Polizeidienstes ersichtlich sind, oder mit Handlungen von Angehörigen der Bundesanwaltschaft in Zusammenhang steht.

² Für die Akteneinsicht in einem laufenden Verfahren gelten die für das Verfahren massgebenden Vorschriften.

³ Wird in einer Strafanzeige geltend gemacht, strafbares Verhalten sei aus den Akten ersichtlich, werden die betreffenden Akten vom Sonderbeauftragten und den zuständigen Strafverfolgungsorganen überprüft. Akteneinsicht wird der anzeigenden Person, die als Partei auftritt, im gleichen Zeitpunkt wie der beschuldigten Person gewährt.

Art. 5 Ausnahmen vom Einsichtsrecht

¹ Die Einsicht in die Akten wird verweigert, eingeschränkt oder aufgeschoben, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen, ein laufendes Verfahren oder Geheimhaltungsverpflichtungen entgegenstehen.

² Der Bundesrat umschreibt die Ausnahmen im einzelnen.

Art. 6 Nicht mehr verwendete Akten

¹ Der Sonderbeauftragte scheidet aus den Akten, die in seiner Obhut sind, jene definitiv aus, die für die Staatsschutztätigkeit nicht mehr notwendig sind.

² Strafverfahrensakten werden ausgeschieden, wenn:

- a. bei einem nicht durch Urteil abgeschlossenen Verfahren die Verfolgungsverjährung eingetreten ist;
- b. das Verfahren durch rechtskräftiges Urteil abgeschlossen worden ist.

³ Die ausgeschiedenen Akten werden grundsätzlich vernichtet, soweit sie nicht Gegenstand eines Einsichtsverfahrens sind. Sofern kein Einsichtsgesuch gestellt

worden ist, kann der Sonderbeauftragte sechs Monate nach Inkrafttreten des Bundesbeschlusses mit der Vernichtung der betreffenden Akten beginnen.

⁴ Akten, die historisch besonders wertvoll sind und deren Archivierung persönlichkeitsrechtlich unbedenklich ist, werden im Bundesarchiv archiviert. Der Bundesrat legt durch Verordnung die entsprechenden Kriterien fest. Diese Akten stehen der Verwaltung nicht mehr zur Einsicht offen.

Art. 7 Sonderbeauftragter

¹ Der Sonderbeauftragte erfüllt folgende Aufgaben:

- a. Er stellt sicher, dass die Bediensteten der Bundesanwaltschaft in keine Akten Einsicht nehmen können, die er in seiner Obhut hat und die er ihnen nicht im Einzelfall zur Bearbeitung überlässt.
- b. Er gewährt die Akteneinsicht im Rahmen der Artikel 4 und 5.
- c. Er trifft die notwendigen Anordnungen, um sicherzustellen, dass die bei den Kantonen liegenden Kopien von Akten, die er in Obhut hat, nicht mehr für polizeiliche Zwecke verwendet werden.
- d. Er nimmt die Aussonderung nach Artikel 6 vor.

² Dem Sonderbeauftragten wird das notwendige Personal zugewiesen.

Art. 8 Rechtsschutz

Gegen die Verfügung des Sonderbeauftragten kann beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement Beschwerde geführt werden.

Art. 9 Vollzug

Der Bundesrat vollzieht diesen Beschluss. Er erlässt die Ausführungsbestimmungen.

Art. 10 Übergangsbestimmung

Die Einsichtsgewährung in die Karteikarten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft wird nach Massgabe der Verordnung vom 5. März 1990¹⁾ über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes zu Ende geführt.

Art. 11 Schlussbestimmung

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

² Er gilt längstens zehn Jahre.

³ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten; er hebt ihn vorzeitig auf, sobald die Einsichtsgewährung sowie die Vernichtung oder Archivierung nach Artikel 6 beendet sind.

¹⁾ SR 172.014

Botschaft über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft vom 23. Oktober 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.12.1991
Date	
Data	
Seite	1016-1037
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 057

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.