

Art. 47quinquies al. 6 (nouveau)*Proposition de la commission*

Lorsqu'il s'agit d'un objet soumis à des exigences particulièrement rigoureuses en matière de secret, la délégation a la compétence d'adresser des recommandations au Conseil fédéral. La délégation informe les Commissions de gestion de manière appropriée. Ces dernières décident, après avoir entendu le Conseil fédéral, s'il y a lieu d'informer les Chambres et l'opinion publique.

Frau **Zölch**, Berichterstatterin: Nur ganz kurz: Die Kommissionsmehrheit weicht hier von der Fassung des Ständerates ab und legt fest, dass die Delegation in Fällen besonderer Geheimhaltung befugt ist, ihre Empfehlungen direkt an den Bundesrat zu richten. Die Geschäftsprüfungskommissionen werden in geeigneter Form orientiert. Sie entscheiden dann nach Anhörung des Bundesrates über die Information der Räte und auch der Öffentlichkeit.

Gemäss der Fassung des Ständerates könnte die Geschäftsprüfungsdelegation in besonderen Fällen, die dem Amtsgeheimnis unterliegen, überhaupt nicht Bericht und Antrag stellen. Die Kommissionsmehrheit will die Berichterstattung differenzierter regeln und hauptsächlich auch die Information verbessern.

Die vorliegende Fassung der Kommission wurde klar angenommen.

Ich beantrage Ihnen, ihr zuzustimmen.

Bundesrat **Koller**: Vor allem zuhanden des Zweitrats möchte ich folgende Feststellung machen:

Beim ersten Satz gebe ich zu, dass die Fassung der nationalrätlichen Kommission einen eindeutigen Fortschritt bedeutet, dem ich gerne zustimme; gemäss dieser Fassung kann auch die Delegation ihre Empfehlungen direkt an den Bundesrat richten.

In bezug auf das Recht dieses Absatzes geht es aber tatsächlich um ein konzeptionelles Problem: Nach Auffassung von Bundesrat und Ständerat bleibt der Bundesrat Geheimnisherr in diesem ganzen Bereich, währenddem nach Ihrer Fassung die GPK oder ihre Delegation Geheimnisherrin würde und daher wie eine parlamentarische Untersuchungskommission selber entscheiden würde, was am Schluss der Untersuchung nach aussen bekanntgegeben wird. Hier besteht also noch eine materielle Differenz.

Angenommen – Adopté

Art. 47quinquies a (neu)*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Günter)

Abs. 1

Die Bundesversammlung wählt aus ihrer Mitte eine ständige Sicherheitsdelegation von 8 Mitgliedern. Die Fraktionen der Bundesversammlung sind in dieser Delegation angemessen vertreten.

Abs. 2

Die Sicherheitsdelegation hat den Auftrag, die Tätigkeit im Bereich der Bundesanwaltschaft und der Nachrichtendienste näher zu prüfen.

Art. 47quinquies a (nouveau)*Proposition de la commission**Majorité*

Rejet de la proposition de la minorité

Minorité

(Günter)

Al. 1

L'Assemblée fédérale nomme une délégation permanente de la sécurité constituée de 8 membres. Les groupes de l'Assemblée fédérale y sont représentés équitablement.

Al. 2

La délégation de la sécurité a pour mandat d'examiner les activités dans les domaines du Ministère public de la Confédération et de la sécurité de l'Etat et du renseignement.

Präsident: Der Antrag der Minderheit entfällt gemäss Entscheidung zu Artikel 47quinquies Absatz 2.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. II*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

109 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

90.256

Parlamentarische Initiative**(Stappung)****Entschädigung von Staatsschutzschäden
(Dringlicher Bundesbeschluss)****Initiative parlementaire****(Stappung)****Réparation des dommages en rapport
avec la sécurité de l'Etat
(arrêté fédéral urgent)**

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 19. September 1990

Gemäss Artikel 93 BV, Artikel 21bis des GVG und Artikel 27 des Geschäftsreglementes des Nationalrates reiche ich folgende parlamentarische Initiative, mit dem Begehren auf Erlass eines dringlichen Bundesbeschlusses, ein:

Bundesbeschluss betreffend die Entschädigung von Staatsschutzschäden

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 117 sowie Artikel 89bis BV, beschliesst:

Ziff. I

Das Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 14. März 1958 wird wie folgt ergänzt:

Art. 20 Abs. 4

Die Haftung des Bundes für Massnahmen der Bundespolizei (politische Polizei) sowie entsprechender Dienste anderer Departemente unterliegt keiner Verwirkungsfrist; in entsprechenden Verfahren ist die Einrede der Verjährung unzulässig.

Ziff. II

Dieser Beschluss tritt sofort in Kraft und ist befristet bis zum 31. Dezember 1999.

Ziff. III

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum; wird es ergriffen, und wird der Beschluss in der Volksabstim-

mung nicht binnen Jahresfrist vom Volke gutgeheissen, tritt er ein Jahr nach seinem Inkrafttreten ausser Kraft.

Texte de l'initiative du 19 septembre 1990

Conformément à l'article 93 cst., à l'article 21 bis de la LREC et à l'article 27 du Règlement du Conseil national, je dépose l'initiative parlementaire suivante, demandant que soit édicté un arrêté fédéral urgent:

Arrêté fédéral concernant la réparation des dommages en rapport avec la sécurité de l'Etat

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu les articles 117 et 89bis de la constitution, arrête:

Ch. I

La loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité) est complétée comme il suit:

Art. 20 al. 4

S'agissant de mesures prises par la police fédérale (police politique) ou par des services analogues des départements fédéraux, la responsabilité de la Confédération ne s'éteint pas; l'exception de la prescription ne peut être soulevée dans la procédure.

Ch. II

Le présent arrêté entre immédiatement en vigueur; il a effet jusqu'au 31 décembre 1999.

Ch. III

Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif; si celui-ci est demandé et que l'arrêté ne soit pas approuvé par le peuple dans le délai d'un an, l'arrêté perd sa validité un an après son entrée en vigueur.

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

Die Kommission des Nationalrates, welcher dieses Geschäft zur Prüfung zugewiesen wurde, gab am 25. Januar 1991 dem Initianten Gelegenheit, sich zu seinem Vorstoss zu äussern (Art. 21quinquies Geschäftsverkehrsgesetz, SR 171.11).

Begründung des Initianten (gekürzt)

Im Zusammenhang mit der Bewältigung der Affäre um die Datensammeltätigkeit der Bundespolizei ist zu erwarten, dass sich bei einer noch unbekannten Anzahl Betroffener das Problem stellen wird, dass diese zwar nachweisbare Schäden durch diese Tätigkeit erlitten haben, aber zufolge der Regelung im Verantwortlichkeitsgesetz, wonach Ansprüche in jedem Fall zehn Jahre nach einer schädigenden Handlung eines Beamten verwirkt sind, eine Durchsetzung solcher Ansprüche gegen den Bund auf Schwierigkeiten stösst.

Zwar könnte der Bund auf die Verjährungseinrede verzichten, hat doch das Bundesgericht entschieden, die Verjährung der Klage sei nicht von Amtes wegen zu beachten, wenn sich das Gemeinwesen ohne Vorbehalt auf die materiellrechtlichen Fragen einlasse. Aber das gilt nur für Verjährungsfristen; wo das Gesetz Verwirkung vorsieht, ist diese grundsätzlich von Amtes wegen zu beachten.

Klar ist, dass diese Rechtslage der politischen Situation in keiner Weise angemessen ist. Es ist deshalb wichtig, dass der Bund, insbesondere die eidgenössischen Räte, gegenüber dem Souverän bekunden, dass der Bund Schäden, welche durch diese Tätigkeit rechtswidrig verursacht worden sind, in jedem Falle decken will, weil ja hier der Geschädigte überhaupt erst heute erfährt, dass er nicht einfach ein Schicksal erlitten hat, sondern durch den Staat geschädigt worden ist, und weil der seitherige Zeitablauf nicht vom Geschädigten, sondern von der Verwaltung zu verantworten ist. Ein solcher Schritt drängt sich um so eher auf, als durch diese Angelegenheit das Vertrauen in den Staat und seine Organe stark gelitten hat. Dieser Umstand macht es auch notwendig, seitens der Behörden rasch und unmissverständlich zu handeln, damit das für die Lösung der anstehenden wesentlichen Probleme unseres Landes erforderliche Vertrauen bei der Bevölkerung wiederhergestellt werden kann.

Mit dem vorgeschlagenen Dringlichen Bundesbeschluss kann ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu diesem Ziel getan werden.

Erwägungen der Kommission

Die Kommission behandelte die Initiative am 24. Mai und am 8. Juli 1991. Sie zog für ihre Beratungen das Eidgenössische Finanzdepartement und als Experten alt Bundesgerichtspräsident Prof. Dr. Arthur Haefliger bei. In einer eingehenden Diskussion hielt die Kommissionsmehrheit fest, dass eine Aufhebung der Verwirkungsfrist durch eine Gesetzesänderung möglich wäre. Allerdings hat der Gesetzgeber mit einer Verwirkungsfrist ganz bewusst bestimmte Grenzen gezogen. Denn je länger ein Tatbestand zurückliegt, desto schwieriger wird es, im nachhinein Ursache, Wirkung und sogar die genauen Tatbestände selbst festzustellen.

Während eine Kommissionsminderheit die Argumente des Initianten teilt und beantragt, der Initiative Folge zu geben, lehnt die Kommissionsmehrheit dies aus den dargelegten Gründen ab. Die Kommission verlangte jedoch vom Bundesrat eine Stellungnahme, ob bei Staatsschutzschäden im Zusammenhang mit Registrierung ein grundsätzlicher Verzicht auf die Verwirkungsfrist ohne Gesetzesänderung möglich wäre.

Bundesrat Stich hielt fest, dass der Bundesrat alle (nicht sehr zahlreich) eingehenden Begehren auf ihre materielle Stichhaltigkeit überprüft und nicht von vornherein die Verwirkungsfrist geltend macht. Ein genereller Verzicht des Bundesrates auf die Geltendmachung der Verwirkungsfrist würde aber – insbesondere auch aus Gründen der Rechtsgleichheit – zu weit führen. Der Bundesrat ist jedoch bereit, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht eine Entschädigung aus Billigkeitsgründen zu zahlen, sobald festgestellt wird, dass jemand offensichtlich und wirklich in einer groben Art und Weise geschädigt worden ist. Die Kommissionsmehrheit begrüsst ein solches Vorgehen, der Kommissionsminderheit geht dies aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit zu wenig weit.

M. **Thür** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

La commission chargée d'étudier cette affaire a entendu l'auteur de l'initiative le 25 janvier 1991 (art. 21quinquies, loi sur les rapports entre les conseils, RS 171.11).

Développement de l'auteur de l'initiative (résumé)

Dans le contexte de l'affaire des fichiers de la police fédérale, il faut s'attendre à ce qu'un nombre encore indéterminé de personnes puissent prouver qu'elles ont subi des dommages en raison de ces activités mais rencontrent des difficultés pour faire valoir des prétentions en réparation à l'encontre de la Confédération car, en vertu de la loi sur la responsabilité, de telles prétentions s'éteignent dans tous les cas dix ans après l'acte dommageable du fonctionnaire.

Certes, la Confédération pourrait renoncer à soulever l'exception de la prescription puisque le Tribunal fédéral a arrêté qu'une plainte ne devait pas être prescrite d'office si l'Etat acceptait sans réserve d'entrer en matière sur le fond. Mais cela ne s'applique qu'aux délais de prescription; lorsque la loi prévoit la péremption, celle-ci doit en principe être examinée d'office.

Il est évident que cette norme juridique n'est absolument pas adaptée à la situation politique. C'est pourquoi il importe que la Confédération, et notamment les Chambres fédérales, fassent clairement savoir au souverain que la Confédération a l'intention de couvrir dans tous les cas les dommages causés illégalement par cette activité: dans de tels cas en effet, le lésé n'apprend qu'aujourd'hui qu'il n'a pas été simplement victime d'un coup du sort, mais qu'il a subi un préjudice du fait de l'Etat et ce n'est pas le lésé qui est responsable du délai qui s'est écoulé jusque là, mais l'administration elle-même.

Une telle démarche s'impose d'autant plus que, dans cette affaire, la confiance de la population en l'Etat et en ses organes a gravement souffert. Les circonstances commandent également que les autorités agissent rapidement et sans équivoque afin que la confiance – indispensable si l'on veut résoudre les

importants problèmes qui se posent à notre pays – soit rétablie au sein de la population.
Le présent projet d'arrêté fédéral urgent permettra de franchir un pas important dans cette direction.

Considérations de la commission

La commission a examiné cette initiative les 24 mai et 8 juillet 1991. Elle a consulté le Département fédéral des finances et entendu comme expert le professeur Arthur Haefliger, ancien président du Tribunal fédéral. Après une discussion approfondie, la majorité de la commission a constaté qu'il serait possible de modifier la loi pour supprimer le délai de prescription. Elle relève toutefois qu'en fixant un tel délai le législateur a manifestement voulu marquer des limites. En effet, plus un fait est ancien, plus il est difficile d'en évaluer après coup les causes, les effets, voire d'en déterminer les éléments constitutifs eux-mêmes.

Alors qu'une minorité de la commission approuve les arguments de l'auteur de l'initiative et propose de donner suite à celle-ci, la majorité de la commission s'y oppose pour les raisons exposées ci-dessus. La commission a toutefois demandé au Conseil fédéral de lui faire savoir s'il serait possible de renoncer par principe, sans modifier la loi, aux délais de prescription dans les cas de dommages résultant de l'établissement de fichiers en rapport avec la protection de l'Etat.

M. Stich, conseiller fédéral, a relevé que le Conseil fédéral examine le bien-fondé matériel de toutes les demandes (du reste pas très nombreuses) au lieu de soulever d'emblée l'exception de la prescription. Mais si le Conseil fédéral renonçait d'une façon générale à la possibilité d'invoquer la prescription, cela irait trop loin – notamment pour des raisons touchant l'égalité devant le droit. Toutefois, le Conseil fédéral est disposé, sans reconnaître une obligation légale, à accorder une indemnisation pour des raisons d'équité, dès qu'il est établi qu'une personne a manifestement et réellement été lésée.

La majorité de la commission est satisfaite de cette façon de procéder, mais la minorité de la commission estime, pour des raisons touchant la sécurité du droit et la légalité, qu'elle ne va pas assez loin.

Antrag der Kommission

Mehrheit

Der parlamentarischen Initiative keine Folge geben.

Minderheit

(Stappung, David, Dünki, Lanz, Pitteloud, Rechsteiner)

Der parlamentarischen Initiative Folge geben.

Proposition de la commission

Majorité

Ne pas donner suite à l'initiative.

Minorité

(Stappung, David, Dünki, Lanz, Pitteloud, Rechsteiner)

Donner suite à l'initiative.

Thür, Berichterstatter: Sie haben über die Arbeit der Kommission, welche die parlamentarische Initiative von Herrn Kollege Stappung behandelte, einen schriftlichen Bericht erhalten. Kollege Stappung wollte mit einem dringlichen Bundesbeschluss erreichen, dass die Haftung des Bundes für Massnahmen der Bundespolizei sowie entsprechender Dienste anderer Departemente keiner Verwirkungsfrist unterliegt. Zur Begründung wies er darauf hin, dass bei der Bewältigung der Fichenaffäre zu erwarten sei, dass sich bei einer noch unbekannten Anzahl Betroffener insofern ein Problem stellen wird, als sie zwar nachweisbare Schäden durch die Tätigkeit der politischen Polizei erlitten hätten, aber zufolge der Regelung im Verantwortlichkeitsgesetz, wonach Ansprüche in jedem Fall zehn Jahre nach einer schädigenden Handlung eines Beamten verwirkt sind, ihre Ansprüche dem Bund gegenüber dann nicht durchsetzen könnten.

Die Kommission nahm zunächst zur Kenntnis, dass bis heute beim Finanzdepartement relativ wenige Schadenersatzbegehren eingegangen sind. Bis heute, d. h. Stichtag gestern, sind es 51 Fälle. 15 dieser Fälle sind bereits erledigt worden, 2 durch Vergleich. In 12 Fällen wurde der Anspruch bestritten,

davon in 4 bis 5 Fällen mit dem Argument der Verwirkung. In 28 Fällen, in denen der Anspruch so wenig substantiiert war, dass man dazu nicht materiell Stellung nehmen konnte, wurde den Geschützten eine ausführliche Rechtsbelehrung erteilt, der sie entnehmen konnten, welcher Voraussetzungen es bedarf, um solche Ansprüche mit Aussicht auf Erfolg geltend zu machen. Derzeit bestehen noch acht eigentliche Pendenzen. Bisher wurde eine einzige Anspruchsbestreitung allein gestützt auf die Verwirkung ausgesprochen. Es ging um einen Vorfall, der 35 Jahre zurückliegt. In zwei oder drei Fällen wird die Verwertung des Verwirkungsargumentes neben anderen Argumenten, die ebenfalls zu einer Anspruchsbestreitung führen würden, geltend machen müssen.

Sie sehen also, bis heute ist durch diese Fichenaffäre keine Anspruchslawine ausgelöst worden. Von daher stellte sich die Kommission die Frage, ob es angesichts dieser wenigen Einzelfälle überhaupt gerechtfertigt sei zu legislieren. Die Kommission kam bei der Beantwortung dieser Frage einhellig zur Auffassung, dass hier ein echtes Problem vorliegt, welches einer Lösung bedarf, auch wenn nur wenige Personen davon betroffen sein mögen. Es wurde darauf hingewiesen, dass es unerheblich sei, wie viele Fälle zur Diskussion stünden; wesentlich sei, dass die Geschädigten nicht wüssten, zu welchem Zeitpunkt der Schaden eingetreten sei, und dass sie deshalb von ihrem Recht innert der Frist nicht hätten Gebrauch machen können.

In einem Rechtsstaat dürfe es nicht massgebend sein, ob nun 3, 300 oder 3000 Personen von einem Problem betroffen seien, wurde ausgeführt. Die Diskussion in der Kommission drehte sich dann darum, ob eine befriedigende Lösung ohne Gesetzesänderung überhaupt möglich wäre. Die Kommission hat zur Beantwortung dieser Frage alt Bundesgerichtspräsident Prof. Arthur Haefliger, den ehemaligen Fichen-Ombudsmann, als Experten zugezogen. Herr Haefliger vertrat, unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung bei der Geltendmachung der Verwirkungsfrist die Auffassung, dass der Bundesrat einen allgemeinen Beschluss fassen könnte, der besage, dass sich der Bund in diesen Fällen nicht auf die Verwirkung berufen werde; dies immer unter der Voraussetzung, dass das Bundesgericht seine derzeitige Praxis beibehalte, was Herr Haefliger für sehr wahrscheinlich erachtete.

Nach den Ausführungen von Prof. Haefliger war die Kommission der Auffassung, dass ein genereller Verzicht des Bundesrates auf die Geltendmachung der Verwirkungseinrede die eleganteste Lösung wäre. Sie würde ermöglichen, dass auf eine spezielle Gesetzgebung, wie sie Kollege Stappung in seiner parlamentarischen Initiative vorschlägt, verzichtet werden könnte. Mit 14 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung hat deshalb die Kommission im Laufe der Beratung beschlossen, dem Bundesrat dieses Vorgehen vorzuschlagen. Der Bundesrat erteilte der Kommission jedoch eine Absage.

Bundesrat Stich stellte sich auf den Standpunkt, dass der Bundesrat verpflichtet sei, die Verwirkungsfrist geltend zu machen; ein Verzicht darauf bedürfte einer Gesetzesänderung. Eine solche Gesetzesänderung würde von Seiten des Departementsvorstehers aber abgelehnt werden, u. a. mit der Begründung, dass in jenen Fällen, in denen das EFD zur Auffassung komme, es liege keine Schadenersatzpflicht vor, es juristisch am einfachsten sei, wenn man sich auf die Verwirkungsfrist berufen könne.

Umgekehrt sicherte Bundesrat Stich der Kommission zu, dass er ohne Anerkennung einer Rechtspflicht eine Entschädigung aus Billigkeitsgründen dann bezahlen werde, wenn die Verwaltung feststelle, dass jemand offensichtlich und wirklich in einer groben Art und Weise geschädigt worden sei. Weiter versprach Herr Bundesrat Stich, dass er selber alle Fälle anschau, bei denen ein Schadenersatzbegehren mit Bezug auf die Verwirkungsfrist abgelehnt werde.

Bundesrat Stich sagte vor der Kommission, er sei bereit, sich auf die Fälle einzulassen und intern jeden Fall zu prüfen und materiell zu behandeln. Das Finanzdepartement sei aber nicht bereit, eine grundsätzliche Erklärung in der von der Kommission gewünschten Richtung abzugeben, eben unter Hinweis auf seine rechtliche Argumentation. Der Experte der Kommission widersprach zwar der Auffassung des Departementsvor-

stehers, dass sich das EFD über das Gesetz hinwegsetzen würde, wenn es in Staatsschutzfällen generell auf die Geltendmachung der Verwirkung verzichten würde. Auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit – so Haefliger – sei dieser Verzicht geboten, weil es um eine besondere Sachlage gehe, indem geschädigte Bürgerinnen und Bürger gar nicht wissen konnten, dass etwas zu ihrem Nachteil passiert war. Diese Argumente des Experten der Kommission vermochten indessen den Departementsvorsteher von seiner ursprünglichen Haltung nicht abzubringen.

Nachdem sich der Bundesrat weigerte, die von der Kommission gewünschte Erklärung abzugeben, war nur noch zu entscheiden, ob der weitergehende Vorschlag von Kollege Stappung mit Blick auf eine Gesetzesänderung in Angriff genommen werden solle.

Eine Mehrheit der Kommission gelangte zur Auffassung, dass die bundesrätliche Zusicherung genüge, nämlich in jedem Fall materiell zu prüfen und eine Entschädigung aus Billigkeitsgründen immer dann zu zahlen, wenn ein schwerer Schaden zugefügt worden ist, ein wirkliches Verschulden des Staates vorliegt und vorher keine Möglichkeit bestanden hat, den Schaden geltend zu machen.

Die Mehrheit der Kommission wollte unter diesen Umständen auf eine formelle Gesetzesänderung, wie sie von Kollege Stappung vorgeschlagen worden ist, verzichten. Die parlamentarische Initiative wurde aus diesen Gründen mit 9 zu 6 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt.

Eine Minderheit der Kommission war der Auffassung, dass es rechtsstaatlich bedenklich sei, die Bezahlung von Entschädigungen nach Eintritt der Verwirkung dem Gutdünken der Verwaltung zu überlassen. Es gehe darum, dem Grundsatz des gesetzmässigen Handelns der Verwaltung zum Durchbruch zu verhelfen, wurde auch von dieser Seite argumentiert. Es wurde ein genereller, abstrakter Rechtssatz verlangt, dessen Erlass aber durchaus dem Bundesrat überlassen worden wäre.

Die Minderheit wandte sich dagegen, dass Einzelfallentscheide nach Gutdünken, Sympathie und Antipathie getroffen werden könnten. Der Bundesrat müsse mindestens in einem Beschluss die Fälle definieren, bei denen die Verwirkung nicht geltend gemacht werde, war die Auffassung der Minderheit.

Im Namen der Kommissionsmehrheit bitte ich Sie jedoch aus den bereits dargelegten Gründen, der Initiative Stappung keine Folge zu geben.

Stappung, Sprecher der Minderheit: Mit der Fichierung, vor allem aber durch die Weitergabe von unkontrollierten Daten aus Ficheneinträgen, ist vielen Personen in unserem Land, u. a. auch finanziell, Schaden zugefügt worden. Diese Tatsache ist unbestritten und wird auch vom Bundesrat anerkannt. Für viele in diesem Rat ist die Wiedergutmachung dieser Staatsschutzschäden nicht nur eine Selbstverständlichkeit, sondern eine unabdingbare Pflicht. Der Verursacher, in diesem Fall der Bund, hat Wiedergutmachung zu leisten. Er sollte das für alle Betroffenen und nicht nur verbal tun.

Artikel 20 des Verantwortlichkeitsgesetzes bestimmt, dass die Haftung des Bundes auf alle Fälle nach zehn Jahren seit dem Tag der schädigenden Handlung des Bundesbeamten erlischt. Erlittene, aber erst kürzlich publik gewordene Staatsschutzschäden aus den siebziger Jahren und früher sind demnach nach Gesetz verjährt.

Ich rufe Ihnen Artikel 4 der Bundesverfassung in Erinnerung: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich.» Bei der seinerzeitigen Schaffung des Verantwortlichkeitsgesetzes ahnte der Gesetzgeber nichts von dieser schädigenden Dunkelkammer. Im Normalfall stellt nämlich der Betroffene innert nützlicher Frist fest, wenn ihm durch Verantwortliche des Bundes ein Schaden zugefügt wurde. Ganz anders ist die Situation bei einem Schaden, der durch den Staat im Rahmen des sogenannten Staatsschutzes verursacht worden ist.

Die Betroffenen haben zum Teil erst nach Ablauf der Verjährungsfrist vom Tatbestand Kenntnis erhalten. Wir müssen also Gleiches mit Gleichem und Ungleiches mit Ungleichem vergleichen. Es ist verständlich, dass der Bundesrat nicht willens ist, auf einen generellen Verzicht der Verwirkungsfrist in dieser Angelegenheit einzutreten.

Wenn der Bundesrat ohne Anerkennung einer Rechtspflicht eine Entschädigung bezahlen will, sofern eine Schädigung vorliegt, besteht die Gefahr der Rechtsungleichheit und sogar der Willkür. Der eine bekommt etwas, der andere bekommt nichts.

Herr Stich als Vertreter des Bundesrats sagte anlässlich der Beratungen in der Kommission – Sie können das auch im Bericht lesen –, ein genereller Verzicht des Bundesrates auf die Geltendmachung der Verwirkungsfrist würde, insbesondere auch aus Gründen der Rechtsgleichheit, zu weit führen. Rechtsgleichheit ist dann hergestellt, wenn alle im Rahmen von Staatsschutzschäden die gleichen Rechte erhalten und nicht an Verjährungsfristen in dieser Situation gebunden sind. Das Problem kann nur mit einer einwandfreien Regelung sauber und gerecht gelöst werden. Ein Bundesbeschluss analog meiner Initiative ist der richtige Weg. Auch wenn es nur wenige Fälle gibt, gilt es, das Vertrauen in den Bund wiederherzustellen. Alt Bundesgerichtspräsident und seinerzeitiger Fichenbeauftragter Professor Haefliger, der in der vorberatenden Kommission als Experte mitwirkte, vertritt ebenfalls die Meinung, dass für diese Staatsschutzschäden eine besondere Regelung getroffen werden sollte, nämlich für diese Fälle die Zehnjahresfrist aufzuheben.

Ich bitte Sie daher, der Initiative Folge zu geben.

M. Salvioni: Le groupe radical a décidé à l'unanimité de vous proposer de ne pas donner suite à cette initiative. Au fond, les raisons sont très simples.

Premièrement, il y a très peu de cas. Seules dix-neuf personnes se sont annoncées comme ayant subi des dommages à la suite de cette affaire des fiches. Douze de ces cas ont été liquidés immédiatement parce qu'il n'y avait pas de preuve, ni aucune possibilité de reconnaître – même dans un procès normal et sans la question de la péremption – le droit à un dédommagement quelconque. Trois ont été liquidés à l'amiable et le reste a donné lieu à discussion.

Deuxièmement, le Conseil fédéral a déclaré, par l'intermédiaire de M. Stich, qu'il ne voulait pas renoncer de façon formelle et complète à soulever l'exception de péremption et qu'il se réservait, dans des cas où il apparaîtrait effectivement que des dommages sont intervenus, la possibilité de décider en toute équité de dédommager la personne lésée, ce qui s'est d'ailleurs fait dans trois des cas indiqués ci-dessus. Le Tribunal fédéral, avec une jurisprudence pour le moins douteuse, avait décidé que, même s'il s'agissait d'une péremption, il était nécessaire que le Conseil fédéral soulevât l'exception et ne prit pas en considération d'office le fait que le délai était échu. Si tel est le cas, le Conseil fédéral a évidemment la possibilité de renoncer à soulever l'exception et d'entrer en matière sur les cas évidents où, pour des raisons d'équité, il est nécessaire d'effectuer une réparation des dommages.

La modification de la loi, telle que la propose M. Stappung, pour éliminer complètement le délai de péremption et de prescription n'est pas soutenable. Tout d'abord, le délai de péremption et de prescription est prévu pour éviter la prolongation d'une situation d'année en année, avec le risque d'être examinée et jugée lorsqu'il n'y a plus aucune possibilité de vérifier les faits, compte tenu du temps écoulé. Cette règle vaut partout. Si l'on parle ici d'une disparité de traitement, il faut alors imaginer par exemple le cas d'une personne victime d'une agression, qui a subi des lésions physiques permanentes et qui, elle, est soumise au délai de prescription. Si elle découvre seulement après dix ou quinze ans, à la suite d'un jugement pénal par exemple, l'auteur de l'agression, elle ne peut rien entreprendre. Elle doit assumer son dommage. On ne voit donc pas pourquoi, dans l'affaire des fiches, même si elle a eu un grand écho, on devrait procéder de façon différente. Il est évident, lorsqu'il y a des délais de péremption ou de prescription, qu'il existe des situations à propos desquelles des personnes peuvent se plaindre. Ayant été informées de l'auteur du dommage, ou du dommage lui-même tardivement, elles n'ont pas la possibilité de faire valoir leurs droits, le délai étant échu. Mais je ne vois pas de raison particulière pour modifier la loi dans ce cas spécifique et pour ne pas la changer dans d'autres.

On pourrait peut-être rappeler que le problème se pose par exemple dans le cas où des dommages découleraient de rayonnements radioactifs. Là, la situation est complètement différente, car on sait pertinemment que les dommages apparaissent des dizaines d'années plus tard. Dans de telles situations, on maintiendrait des délais, même si c'est pour une durée plus longue. Mais ici, on ne voit véritablement pas quelles pourraient en être les raisons.

Ma dernière considération se rapporte au fait qu'il y a si peu de personnes qui se sont annoncées pour demander une réparation du dommage qu'il n'y a pas de nécessité de modifier la loi. Au fond, les lois ne doivent être changées que lorsqu'il y a vraiment de nombreux cas demandant une modification et non lorsqu'il n'y a que deux ou trois cas. Pour si peu d'affaires, on procède normalement avec des arrangements à l'amiable sur la base de l'équité.

Frau Hafner Ursula: Wir alle, auch der Bundesrat, führen gerne das Wort «Verursacherprinzip» im Munde. Wer einen Schaden angerichtet hat, der soll auch für seine Behebung oder Wiedergutmachung aufkommen. Dieser berechtigten Forderung muss auch der Staat nachkommen. Für den Schaden, den die Bundespolizei mit ihrer Sammelwut und ihrer unsorgfältigen Uebernahme unkontrollierter und fehlerhafter Informationen angerichtet hat, muss der Bund jetzt geradestehen. Er darf sich nicht mit dem Hinweis aus der Verantwortung stehlen, es sei zu schwierig, nach über zehn Jahren die Tatbestände genau festzustellen. Herr Salvioni, gerade Sie als Jurist sollten sich bewusst sein, dass der Beweis, vom Staatsschutz aufgrund seiner Ficheneinträge geschädigt worden zu sein, vom Geschädigten oder von der Geschädigten ohnehin selber erbracht werden muss. Die Betroffenen müssen auch dann eine Chance dazu haben, wenn sie den Schaden vor 1981 erlitten haben, denn sie können nichts dafür, dass sie erst soviel später eine Entschädigung verlangen können. Sie konnten, bevor die ganze Fichenafläre aufflog, schlicht nicht wissen, warum sie auf Widerstände stiessen. Sie konnten nicht wissen, wer sie in ihrer beruflichen Laufbahn behinderte, warum sie überall abgewiesen wurden, wie es zum Beispiel jenem Juristen passierte, der im Puk-Bericht erwähnt ist und der inzwischen eine Entschädigung erhalten hat.

Wie Sie gehört haben, erklärte Herr Bundesrat Stich in der Kommission, er sei bereit, eine Entschädigung aus Billigkeitsgründen zu zahlen, sobald festgestellt werde, dass jemand offensichtlich und wirklich in einer groben Art und Weise geschädigt worden sei. Nur findet unser Finanzminister vielleicht etwas nicht offensichtlich, was der geschädigten Person so vorkommt. Dann muss das Opfer die Möglichkeit haben, an eine neutrale Instanz, d. h. ans Bundesgericht, zu gelangen. Alle Geschädigten müssen die Gewissheit haben, dass ihr Begehren auf jeden Fall geprüft und nicht mit der Begründung abgelehnt wird, sie kämen zu spät.

Herr Bundesrat Stich hat zwar versprochen, er werde persönlich alle Fälle anschauen, bei denen ein Schadenersatzbegehren mit Bezug auf die Verwirkungsfrist abgelehnt werde. Er fand, das Ganze sei eine Frage des Vertrauens, wir könnten ihm doch glauben, dass er das fair tun werde. Nur, die Frage ist eben nicht die, ob wir Parlamentarier und Parlamentarierinnen Vertrauen zum Bundesrat haben. Die Frage ist die: Wie können wir alle, Bundesrat und Parlament, etwas von dem Vertrauen zurückgewinnen, das durch die Machenschaften der Bundesanwaltschaft verlorengegangen ist? Dazu ist es in den Augen der sozialdemokratischen Fraktion unerlässlich, den Geschädigten zuzusichern, dass der Zeitpunkt, in welchem sie den Schaden erlitten haben, keine Rolle spielt. Das allein ist fair. Denn für die Verspätung ihres Begehrens können die Betroffenen nichts. Deshalb darf die Verwirkungsfrist in keinem einzigen Fall als Grund für eine Abweisung geltend gemacht werden.

Die sozialdemokratische Fraktion hat schon im Dezember 1989 mit einer Motion verlangt, dass Personen und Organisationen, welchen durch die Verwendung oder die Weitergabe von Daten der politischen Polizei wirtschaftliche oder andere Nachteile erwachsen sind – unabhängig von Verjährungsfristen –, Anspruch auf unbürokratische Entschädigung, Wieder-

gutmachung und Genugtuung haben. Wir haben schon bei der Behandlung dieser Motion darauf hingewiesen, dass das Verfahren gemäss Verantwortlichkeitsgesetz nicht genügt, weil dieses Gesetz die Haftung des Bundes zehn Jahre nach einer schädigenden Handlung erlöschen lässt. Unsere Motion wurde etwas voreilig abgeschrieben. Herr Stappung schlägt Ihnen deshalb mit seiner parlamentarischen Initiative eine Ergänzung des Verantwortlichkeitsgesetzes vor, speziell zugeschnitten auf die Schäden, die durch die übertriebene und fehlerhafte Datensammlung angerichtet worden sind. Die Ergänzung ist befristet. Es geht also nicht darum, noch jahrzehntelang auf Schäden zurückzukommen, wie Herr Salvioni das behauptet hat. Wir sind den Opfern des Staatsschutzes diese Gesetzesanpassung schuldig. Sie haben Anspruch auf ein rechtsstaatliches Verfahren. Es genügt nicht, wenn die gnädigen Herren von Bern nach eigenem Gutdünken über die Gesuche entscheiden.

Wir rufen Sie deshalb auf, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Dünki: Es ist wirklich verdankenswert, dass der Bundesrat bzw. das Finanzdepartement bereit ist, Gesuche wegen Staatsschutzschäden auch dann zu prüfen, wenn die zehnjährige Verwirkungsfrist abgelaufen ist. Das ist schon etwas. Der Bundesrat kann, aber er muss nicht darauf eintreten, und das ist der grosse Unterschied zur Initiative von Herrn Stappung. Denken Sie daran: Der Staat ist Partei. Darum ist es nicht ganz gerecht, wenn man die Spiesse ungleich lang schmiedet. Der Staatsschutzgeschädigte muss in diesem Fall ein Bittgesuch an das Finanzdepartement stellen. Er weiss, dass er von vornherein auf das Wohlwollen des Staates angewiesen ist. Ich glaube Herrn Finanzminister Stich und seinen Beamten, dass sie allfällige Begehren objektiv prüfen werden. Aber wer sagt uns, und wer weiss es, wie lange Herr Stich noch im Amt ist? Ein neuer Vorsteher des Departementes könnte nach Jahren ohne weiteres die Praxis ändern. Politische Versprechen haben kurze Beine. Sie geraten schnell in Vergessenheit. Die LdU/EVP-Fraktion ist daher der Meinung: Entweder verlängern wir in diesem Spezialfall die Verwirkungsfrist oder wir lassen es sein, Versprechen abzugeben, die keine Rechtswirkung haben.

Ein allfälliger Geschädigter – Sie haben es heute morgen gehört – muss die Möglichkeit besitzen, einen Parteienentscheid gerichtlich anzufechten. Das kann man bei einer freiwilligen Leistung nicht. Sicher dürfen wir davon ausgehen, dass es nicht viele Fälle geben wird, die nach zehn Jahren zu beurteilen sein werden.

Herr Stappung hat Ihnen erklärt, dass jemand unter Umständen erst nach etlichen Jahren erfährt, dass er wegen der Fichenafläre materiell zu Schaden gekommen ist. Das ist der gravierendste Unterschied zu den übrigen Klagen, die mittels des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes erhoben werden können. Weil dieser Unterschied besteht, ist es gerechtfertigt, auch unterschiedliche Verjährungsfristen zu postulieren. Wir treten für die Neuerung ein, weil unter Umständen wenigen Gerechtigkeit widerfahren könnte. Wir überbewerten durchaus die Angelegenheit nicht, aber auch hier finden wir es gut, wenn wir klare Verhältnisse schaffen. Das sind wir unserem Rechtsstaat schuldig. Wir sind für Recht vor Gnade.

Wir bitten Sie, der Initiative Folge zu geben.

Frau Leutenegger Oberholzer: Namens der grünen Fraktion ersuche ich Sie, den Antrag der Kommissionsminderheit zu unterstützen und der parlamentarischen Initiative Stappung Folge zu geben. Für uns sind drei Gründe, nämlich sachliche, rechtliche und politische dafür ausschlaggebend.

Zu den sachlichen Erwägungen: Es steht heute zweifellos fest, dass Personen, Firmen und andere Organisationen durch die Tätigkeit der politischen Polizei zu Schaden gekommen sind. Bekannte Schäden sind zum Beispiel Berufsverbote, der Verlust von Anstellungen bis hin zu – wie heute bekannt ist – entgangenen Geschäftsaufträgen.

Die Schnüffeltätigkeit der Staatsorgane erfolgte notabene ohne Gesetzesgrundlage. Ihr Ausmass ist der Öffentlichkeit

erst durch den Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission bekannt geworden. Wir stehen heute also in einer völligen Ausnahme-situation. Im Normalfall hat man von einer schädigenden Handlung sofort Kenntnis – anders beim geheimen Staatsschutz. Die Betroffenen wurden überhaupt erst durch die Offenlegung der Fichen von den Schädigungen durch staatliches Handeln informiert.

Das Verantwortlichkeitsgesetz sieht nun eine Staatshaftung für schädigendes Handeln vor. Die Haftung des Staates endet aber nach Ablauf der absoluten Verwirkungsfrist von zehn Jahren. Nach zehn Jahren geht das Recht der Geschädigten unter, ganz unabhängig davon, wann er oder sie von der schädigenden Handlung Kenntnis erhalten hat. Wir stehen also vor der absurden Situation, dass im Falle aller Fichierungen, die zum Beispiel in den siebziger Jahren erfolgten, zum Zeitpunkt der Offenlegung die Verwirkungsfrist bereits abgelaufen ist.

Bei der geltenden Rechtsgrundlage könnten die Betroffenen also ihr Recht auf Schadenersatz nicht mehr geltend machen, denn das Recht besteht gar nicht mehr. Das ist eine unerträgliche Situation für die Betroffenen, unerträglich aber auch aus rechtsstaatlichen Überlegungen. Es kann doch nicht vom zufälligen Zeitpunkt der Offenlegung der Fichen abhängig gemacht werden, ob die betroffenen Personen ein Recht auf Ersatz ihrer Schäden haben oder eben nicht. Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich dabei zu Recht als die Geprellten vornehmen. Das Vertrauen in den Staat würde weiter erschüttert. Das Festhalten an der Verwirkungsfrist wäre nicht nur unerträglich, sondern geradezu rechtsmissbräuchlich. Eine klare Regelung drängt sich deshalb auf. Etwas anderes würde weder von den Betroffenen noch von der Bevölkerung verstanden.

Herr Stappung hat mit seiner parlamentarischen Initiative den Weg gezeigt: Mit einer formellen Gesetzesänderung soll die Verwirkungsfrist bei Staatsschutzschäden aufgehoben werden. Die Kommission erachtet offenbar die Situation ebenfalls als stossend und hat den Bundesrat eingeladen, zu einer einvernehmlichen Lösung Hand zu bieten, auf die Einrede der Verwirkung zu verzichten und dies auch generell zu regeln, sei es in einer Verordnung oder zumindest in einer grundsätzlichen Erklärung des Bundesrates.

Der Bundesrat will aber gar keine generelle Regelung. Er will sich völlig freie Hand lassen und nur bei besonders schweren Schäden aus Billigkeitserwägungen Entschädigungen leisten. Ein solches Vorgehen ist aus der Sicht der grünen Fraktion unhaltbar. Es ist rechtsstaatlich mehr als bedenklich, wenn bei Schäden, die mehr als zehn Jahre zurückliegen, eine Schadenersatzleistung vom Gutdünken der Verwaltung abhängt. Das ist doch nichts anderes als reine Willkür. Es geht nicht an, dass je nach Lust und Laune Entschädigungen ausgerichtet werden oder eben nicht. Ein solches Vorgehen würde den Grundsätzen der Rechtsgleichheit krass widersprechen.

In Frage gestellt wäre aber auch der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung.

Der Bundesrat macht sich mit einem solchen Vorgehen auch zum Richter in eigener Sache, denn er würde nach eigenem Ermessen entscheiden, ob eine Entschädigung schwer wiegt, ob sie offensichtlich ist oder nicht. Eine solche Aufgabe steht ihm aber als Partei in dieser Sache überhaupt nicht zu.

Die grüne Fraktion erachtet deshalb eine generelle Regelung als unverzichtbar. Es ist schon schlimm genug, dass Bürgerinnen und Bürger durch die staatliche Schnüffeltätigkeit zu Schaden gekommen sind. Es wäre aber unverzeihlich, wenn sie nun auch noch durch rechtliche Manöver um ihre Rechte geprellt würden.

Aus der Sicht der grünen Fraktion sprechen aber auch politische Überlegungen für eine generelle Regelung, wie sie Herr Stappung vorschlägt. Es gilt doch, nun endlich das Vertrauen in den Staat wiederherzustellen. Dazu gehört eine allgemeinverbindliche Regelung der Entschädigung. Dazu gehört endlich aber auch die Offenlegung der Fichen und Dossiers. All die Versprechungen, die nach Aufdeckung des Fichenskandals abgegeben wurden, müssen eingelöst werden. Heute macht der Bundesrat genau das Gegenteil.

Ich möchte an ein paar Ereignisse der jüngsten Vergangenheit

erinnern. Der Bundesrat hat in einem Grundsatzbeschluss eine restriktive Abdeckungspraxis bei den Fichen durchgesetzt. Das Einsichtsverfahren für Organisationen wird zu einem wahren Hürdenlauf. Das Beschwerdeverfahren ist sehr, sehr umständlich; so wie es heute vom Rechtsdienst des Finanzdepartements gehandhabt wird, werden sich nur Gutbetuchte eine Einsicht überhaupt leisten können. Für Beschwerdeentscheide werden Kostenbeteiligungen von 300 bis 800 Franken in Rechnung gestellt. Inzwischen wird sogar – entgegen der Verordnung vom März 1990 – die Einsicht in die Dossiers grundsätzlich in Frage gestellt.

Angesichts dieser Entwicklungen fehlt der grünen Fraktion jegliches Vertrauen in eine grosszügige Haltung des Bundesrates. Der Bundesrat hat sich bislang nicht willens gezeigt, seine Versprechungen einzulösen, im Gegenteil: Er ist mehrfach wortbrüchig geworden.

Wenn wir das Vertrauen der Bürger und der Bürgerinnen in den Rechtsstaat wiederherstellen und den Fichenskandal auch rechtsstaatlich korrekt regeln wollen, kommen wir um eine generelle Regelung bei den Entschädigungsfällen nicht herum. Gerade das Parlament ist aufgerufen zu handeln.

Von der finanziellen Belastung her ist es überhaupt kein Problem. Bislang liegen erst 51 Eingaben vor, die sich auf das Verantwortlichkeitsgesetz stützen.

Ich bitte Sie deshalb, die notwendigen Zeichen zu setzen und der parlamentarischen Initiative Stappung Folge zu geben. Das ist der rechtsstaatlich sauberste Weg und das einzige Verfahren, das endlich Vertrauen in den Staat schaffen könnte.

Seiler Hanspeter: Diese parlamentarische Initiative, vor genau einem Jahr eingereicht, ist wohl auch ein wenig unter dem Eindruck der Fichenaffäre entstanden. Unser Handeln, das des Politikers ganz speziell, wird immer von der Aktualität mitgeprägt. Die Initiative ist deshalb mindestens zu einem Teil in den Bereich der Vergangenheitsbewältigungs-Versuche einzuordnen. Ich habe Verständnis dafür, wenn man sich vor ein oder zwei Jahren unter dem Eindruck des Geschehens das Geltendmachen von Entschädigungsansprüchen bei Staatsschutzschäden nicht durch die zehnjährige Verwirkungsfrist begrenzen lassen wollte. Alle im Rahmen des Fichengewitters zutage getretenen Schadenfälle sollten tatsächlich als Ganzes erledigt werden können. Nur so lässt sich unter dieses Stück Vergangenheit ein dicker und vor allem ein endgültiger Strich ziehen.

Es ist kaum anzunehmen, dass sich in Anbetracht der angelaufenen Parlamentsreform und der verstärkten parlamentarischen Kontrolle in unserem Staat in Zukunft das gleiche wiederholen dürfte. Die Frage ist vielmehr, welches der beste Weg ist, der zu jenem Ziel führt, das Herr Stappung erreichen möchte.

Ein Verzicht auf die zehnjährige Verwirkungsfrist ist nicht der richtige Weg. Wir begründen diese Haltung wie folgt.

1. Es stellt sich besonders die Frage der Verhältnismässigkeit. Die relativ wenigen Fälle – wir haben heute diese Zahlen gehört – rechtfertigen kaum eine Gesetzesänderung mit dem ganzen damit verbundenen Apparat. Vielmehr soll – und dies entspricht auch der Praxis – in begründeten Fällen der gesunde Menschenverstand massgebend sein. Der Bundesrat kann – und er hat dies auch getan – in Einzelfällen freiwillig auf die Geltendmachung dieses Rechtes verzichten. Das ist vernünftig und erscheint uns der Situation angepasst. Besondere Verhältnisse rechtfertigen schliesslich besondere, entsprechend angemessene Massnahmen.

2. Nach allem, was passiert ist, wird es sich der Bundesrat kaum leisten können, diese Gesuche nicht sehr sorgfältig zu prüfen und überall dort, wo ein berechtigter Anspruch vorhanden ist, diesem Gesuch entsprechend entgegenzukommen. Ich habe dieses Vertrauen in den Bundesrat. Wir erweisen dem Verhältnis Bürger/Staat einen schlechten Dienst, wenn wir von allen Seiten her den Bundesrat und die Verwaltung immer wieder anzuzweifeln versuchen.

3. Wenn wir die zehnjährige Verwirkungsfrist im Bereich der Staatsschutzschäden ausschalten, tun wir dies nur für einen Teilbereich unserer Rechtsordnung. Es könnten daraus sehr wohl Rechtsungleichheiten entstehen. Sonderregelungen für

einen Teil unseres Rechts sind rechtsstaatlich auch nicht ganz unbedenklich.

4. Wir brauchen in unserer juristisch perfektionierten Welt wieder vermehrt Mut zur Einfachheit. Hier bietet sich eine solche Gelegenheit, dieses Problem pragmatisch und vernünftig zu lösen.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen und der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

M. Leuba: Le groupe libéral reconnaît bien volontiers que le problème soulevé par M. Stappung – à qui il faut en laisser le mérite – est bien réel et sa solution délicate. En effet, avant la communication des fiches, la victime potentielle ignore tout des causes d'un dommage qu'elle aurait éventuellement subi. Pourtant, le temps court depuis la survenance de ce dommage.

Dans quel cas un dommage s'est-il produit? Nous pouvons imaginer deux hypothèses. La première c'est que des renseignements collectés par la police fédérale ont été transmis, contrairement aux règles juridiques, à l'extérieur de cette administration. La seconde, que des renseignements ont été transmis, sans doute selon les règles, à l'intérieur même et à des personnes habilitées à les recevoir, mais qu'ils étaient inexacts. Avouez que ces deux cas, par leur définition même, et qui doivent avoir entraîné un dommage pour l'intéressé, sont probablement extrêmement rares. Dix-neuf cas de réclamation étaient connus au moment où notre commission a siégé alors que 12 000 fiches environ devaient encore être communiquées, c'est dire que ces cas seront de toute manière très peu nombreux.

Abordons maintenant le problème de la prescription. Sans doute, les actions contre la Confédération se prescrivent-elles par dix ans. Ici, M. Haefliger, juge fédéral, a dit très clairement que ces dix ans commençaient à courir non pas au moment où le renseignement inexact, par hypothèse, a été collecté ou transmis mais au moment où cette transmission a eu des conséquences pour la victime, ce qui réduit déjà en partie le délai. Mais il ne faut pas oublier que la prescription a deux motifs – comme l'a dit tout à l'heure M. Salvioni: le premier c'est que l'écoulement du temps doit avoir diminué l'impact du dommage – et c'est vrai que des blessures que l'on a ressenties il y a très longtemps finissent par s'atténuer, sans toutefois disparaître complètement – et le second c'est que cet écoulement du temps rend les preuves, non seulement celles que doit fournir la victime mais aussi les contre-preuves de l'administration, extrêmement difficiles à apporter.

Dès lors il y a deux solutions pour résoudre ce problème délicat: ou bien l'on suit la proposition Stappung, c'est-à-dire qu'on supprime la prescription pour tout ce qui concerne les dommages consécutifs à l'activité des services de renseignements, ou bien on suit la proposition de M. Stich, conseiller fédéral, c'est-à-dire qu'on ne modifie pas la loi mais qu'on renonce de cas en cas à soulever la prescription lorsqu'il apparaît évident qu'un dommage a été subi.

Disons d'emblée que nous ne croyons pas à une solution qui a été évoquée ce matin encore et qui a été défendue par M. Haefliger, juge fédéral, malgré tout le respect que nous avons pour son immense science juridique. Cette solution exigerait du Conseil fédéral qu'il fasse une déclaration générale dans laquelle il s'engagerait à renoncer à la prescription. Or, nous sommes nous-mêmes très attentifs au fait que le Conseil fédéral ne rende pas des ordonnances qui contrediraient les lois que nous avons votées, et la loi sur la responsabilité de la Confédération prévoit une prescription de dix ans. Le Conseil fédéral ne peut pas émettre une règle abstraite s'appliquant de manière générale dans une ordonnance disant que cette prescription ne s'applique pas. C'est une chose tout à fait impossible. Le Conseil fédéral est là pour appliquer les lois, pour rendre des ordonnances lorsqu'un pouvoir lui est délégué et non pas pour contredire ce que dit expressément la loi.

Dès lors, M. Stich nous paraît avoir eu parfaitement raison dans son choix. Je rappelle sa méthode: dans tous les cas où l'administration propose d'opposer la prescription à la revendication de la victime, ou de la prétendue victime, M. Stich se fait présenter personnellement le dossier. S'il est convaincu

qu'un dommage a été subi – cela se serait produit dans deux ou trois cas – il n'autorise pas l'administration à utiliser la prescription. Dans les cas où en revanche il apparaît évident qu'il n'y a pas eu dommage, M. Stich laisse passer le dossier et l'administration soulève alors la prescription.

Là se pose, à mon avis, une question extraordinairement importante quant à la confiance accordée aux magistrats. L'administration doit appliquer strictement la loi et là où la loi lui commande d'invoquer la prescription, l'administration n'a pas la liberté d'y renoncer. Mais, selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, lorsque la prescription n'est pas invoquée, il ne l'applique pas d'office. C'est précisément dans cette marge de manoeuvre laissée à l'autorité exécutive – en l'occurrence M. Stich, conseiller fédéral – dans l'application de la loi elle-même qu'il faut chercher la solution et que, à notre sens, M. Stich l'a fort heureusement trouvée.

La différence entre un magistrat et l'administration c'est que l'administration doit appliquer strictement les lois qui régissent son activité. En revanche, chaque fois que la loi laisse une liberté d'appréciation, il appartient au magistrat d'appliquer cette liberté. C'est exactement le cas ici: le magistrat considère que, même si les intérêts de la Confédération seraient peut-être d'invoquer la prescription, il convient cependant de faire prévaloir cette équité qui permet de rendre justice à ceux qui ont véritablement été victimes d'actions illicites.

Je partage rarement personnellement les opinions politiques de M. Stich, conseiller fédéral, mais je considère que, magistrat élu qui a prêté serment, nous pouvons lui faire confiance pour appliquer véritablement ce pouvoir d'appréciation qui lui incombe. Je regrette simplement que le groupe socialiste ne manifeste pas la même confiance que moi à l'égard de M. Stich.

En fin de compte, nous sommes pris entre deux conceptions: celle, purement legaliste, qui consiste à dire que tout doit être réglé par la loi et que les magistrats se contentent d'appliquer strictement la loi, en sachant comment l'appliquer dans chaque détail; l'autre, la mienne je l'avoue, qui fait d'abord confiance aux hommes plutôt qu'aux textes, et qui consiste à faire confiance à un conseiller fédéral pour que, là où véritablement il est convaincu qu'un dommage a été subi, il puisse prendre la décision qui s'impose, précisément parce que la prescription n'est pas quelque chose qui doit être invoqué de manière obligatoire. Cela me rappelle un peu l'affaire des requérants d'asile qui séjournent très longtemps dans notre pays et qui, aux termes de notre législation, devraient être renvoyés parce que leur demande d'asile n'a pas été acceptée mais auxquels l'Administration fédérale – et nous sommes assez heureux d'avoir été l'un des instigateurs de cette solution – délivre des permis dits «humanitaires» qui permettent de faire obstacle à une application trop rigoureuse de la loi.

Enfin, en l'occurrence, il y a aussi une injustice à édicter une loi pour quelques cas particuliers. Je rappellerai ce vieux principe romain: *fiat justitia, pereat mundus!* – que le monde périsse, pourvu que la justice soit rendue. Nous n'appliquerons pas cette règle et nous vous recommandons de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Stappung.

Präsident: Die CVP-Fraktion teilt mit, dass sie der Initiative keine Folge geben will.

Thür, Berichterstatter: Im Namen der Mehrheit der Kommission muss ich Sie bitten, der parlamentarischen Initiative Stappung keine Folge zu geben. Wenn Sie so entscheiden, heisst das nicht, dass Sie dem Anliegen von Kollege Stappung kein Verständnis entgegenbrächten. Kollege Leuba von der liberalen Fraktion hat sehr ausführlich darauf hingewiesen. Auch von den übrigen Fraktionssprechern wurde keine andere Feststellung gemacht.

Wenn Sie die parlamentarische Initiative Stappung ablehnen, sind Sie mit der Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass die Zusicherungen von Bundesrat Stich zur Behandlung von Staatsschutzschäden ausreichend sind. Sie sind im Sinne der Kommission damit einverstanden, dass der Bundesrat jeden Entschädigungsfall, ungeachtet der Verwirkung, materiell behandelt und eine Entschädigung aus Billigkeitsgründen in

jedem Fall bezahlt, wenn ein Verschulden des Staates vorliegt und ein schwerer Schaden zugefügt worden ist. Es wurde von keiner Seite die grosszügige Praxis, wie sie Bundesrat Stich gegenüber der Kommission in Aussicht gestellt hat, in Frage gestellt.

Ich bitte Sie deshalb im Sinne der Mehrheit der Kommission, der Initiative Stappung keine Folge zu geben.

M. Frey Claude, rapporteur: L'équité ou le juridisme, tel est le choix que nous avons à faire. Le Conseil fédéral et la majorité de la commission ont choisi l'équité. S'il y a réellement dommage, le Conseil fédéral l'a expressément déclaré, il pourra y avoir indemnité, on n'invoquera pas la prescription. C'est une solution raisonnable. On aurait pu en rester là, et l'initiative de M. Stappung aurait eu le mérite de soulever une question réelle et surtout, elle aurait permis au Conseil fédéral d'exprimer une position claire et équilibrée.

En maintenant l'initiative qui demande un arrêté fédéral urgent, qui crée donc une exception, qui crée donc une inégalité de traitement, on veut dramatiser une situation qui ne l'est pas. Mais il est vrai qu'on est en politique, est-il est vrai qu'on est dans l'affaire des fiches et certains veulent qu'elle dure véritablement bien au-delà de la prescription et bien au-delà si possible de l'an 2000, 2010 ou 2020, s'il y a encore des élections à ce moment-là. Toutefois, la réalité est là pour démontrer qu'il ne faut pas dramatiser, dix-neuf cas jusqu'ici se sont présentés, ils ont pu être réglés, cinq sont encore à l'étude. Laissons à l'Exécutif la marge de manoeuvre dont a parlé M. Leuba, elle seule permet de décider en équité.

Au nom de la majorité de la commission, par 9 voix contre 6, nous vous demandons de ne pas donner suite à l'initiative de M. Stappung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (keine Folge geben)	73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Folge geben)	49 Stimmen

90.440

Motion der sozialdemokratischen Fraktion Totalrevision der Bundesverfassung von 1874

Motion du groupe socialiste Révision totale de la constitution de 1874

Wortlaut der Motion vom 20. März 1990

In Ergänzung des Auftrages der Bundesversammlung an den Bundesrat zu einer primär formalen Verfassungsrevision (BBl 1987 II 963) wird der Bundesrat neu anstelle einer Ermächtigung mit Nachdruck beauftragt, in den Varianten eine inhaltliche Totalrevision vorzubereiten.

Anzustreben ist eine Verfassung, die den Ansprüchen des 21. Jahrhunderts gerecht werden soll. Sie könnte sich in etwa durch folgende inhaltliche Merkmale auszeichnen:

- zeitgemässe demokratische Institutionen;
- ökologische Ausrichtung;
- sozial verpflichtete Wirtschaft und Technologie;
- zukunftssträchtige humane und soziale Sicherungen;
- kulturelle und ethnische Vielfalt;
- europäische Zugehörigkeit und Weltoffenheit;
- Solidarität mit der Dritten Welt;
- zivile Sicherheitsstrukturen.

Die Verfassungsvarianten sind in Zusammenarbeit mit breiten Bevölkerungskreisen zu entwickeln und in einem Verfassungsrat politisch zu verarbeiten.

Texte de la motion du 20 mars 1990

L'Assemblée fédérale a donné mandat au Conseil fédéral de préparer une révision formelle totale de la constitution (FF 1987 II 977). En lieu et place de ce mandat, il y a lieu de le charger expressément d'élaborer des variantes à une révision totale de la constitution quant au fond.

La nouvelle Constitution fédérale pourrait, afin de répondre aux besoins du XXI^{ème} siècle, contenir les points suivants:

- des institutions démocratiques modernes;
- une orientation écologique;
- une économie et une technologie respectueuses des aspects sociaux;
- des garanties pour l'individu et la société de demain;
- une pluralité ethnique et culturelle;
- une intégration à l'Europe et une ouverture sur le monde;
- une solidarité avec le tiers monde;
- une sécurité assurée par des organismes civils.

Les variantes de constitution devront être mises au point en collaboration avec une grande partie de la population, et leurs aspects politiques seront discutés au sein d'une assemblée constituante.

Sprecher – Porte-parole: Zbinden Hans

Schriftliche Begründung

Mit Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 (BBl 1987 II 963) hat die Bundesversammlung die Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen und dem Bundesrat den Auftrag gegeben, einen Entwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Zum einen soll der Entwurf das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen. Dazu wurde der Bundesrat in beiden Räten – allerdings nur durch die Präsidenten im Auftrag der Kommissionen – ermächtigt, auch inhaltliche Änderungen in der Form von Varianten zur Diskussion zu stellen.

Durch die jüngsten innenpolitischen Ereignisse und angesichts der europäischen Herausforderungen an die Schweiz werden grundsätzliche institutionelle Revisionen notwendig werden.

Diese im Jahre 1987 nicht voraussehbaren grossen Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen erfordern, dass die Ermächtigung an den Bundesrat zur inhaltlichen Totalrevision zu einem Auftrag erweitert wird.

Dadurch können Bundesrat und Parlament gegenüber der schweizerischen Öffentlichkeit dokumentieren, dass sie das kommende Bundesjubiläum als Anlass wahrnehmen, um politisch den Aufbruch ins nächste Jahrtausend zu wagen.

Développement par écrit

L'Assemblée fédérale a décidé par l'arrêté fédéral du 3 juin 1987 (FF 1987 II 977) d'entreprendre une révision totale de la constitution et de charger le Conseil fédéral de présenter un projet et un message allant dans ce sens. Le projet devra mettre à jour le droit constitutionnel actuel, écrit et non écrit, le rendre compréhensible, l'ordonner systématiquement et en unifier la langue ainsi que la densité normative. De plus, le Conseil fédéral a été chargé par les présidents des deux Chambres mandatés par les commissions d'entreprendre également des modifications quant au fond sous la forme de variantes à soumettre à la discussion.

Or, il y a lieu de modifier fondamentalement certaines institutions pour tenir compte des événements récents qui se sont déroulés dans notre pays, et pour répondre aux exigences européennes.

De grands changements politiques se sont produits, qui n'étaient pas prévisibles en 1987. Cela demande que le Conseil fédéral ne soit plus seulement mandaté, mais chargé de faire réviser totalement la constitution au fond.

**Parlamentarische Initiative (Stappung) Entschädigung von Staatsschutzschäden
(Dringlicher Bundesbeschluss)**

**Initiative parlementaire (Stappung) Réparation des dommages en rapport avec la sécurité
de l'Etat (arrêté fédéral urgent)**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.256
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1565-1572
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 310