



23432

Seite

Schlussbericht über die Tätigkeit des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten des Bundes

1

I. Die Rechtsgrundlagen

2

II. Die Anfänge in der Bewältigung der „Fichen- affäre“

4

III. Das Ficheneinsichtsverfahren

5

IV. Das Dossiereinsichtsverfahren

8

1. Allgemeines

8

a. Die Bewilligung der Einsichtsgesuche

8

b. Die Durchführung der Einsicht

9

2. Die Einsichtspraxis (Die materiellen Einsichtsbeschränkungen)

10

3. Der Rechtsschutz bei der Dossiereinsicht

15

a. Das Verfahren der einvernehmlichen Lösung

15

b. Das Berichtigungsverfahren

16

c. Das Beschwerdeverfahren

17

V. Die Weiterbehandlung der Akten der Bundes- anwaltschaft

19

VI. Die Organisation des SOBE-Dienstes

23

1. Ficheneinsicht

23

2. Dossiereinsicht

24

3. Archivieren

24

4. Phase des Abbaues des Dienstes

24

14/15332

VII. Die Welt der Staatsschutzakten bis 1990 **Beobachtungen - Würdigungen - Perspektiven**

26

- | | |
|--|----|
| 1. Vorbemerkung | 26 |
| 2. Die Bedrohungsbilder | 26 |
| 3. Das Staatsschutzinstrumentarium | 27 |
| 4. Die Information - Beschaffung, Inhalt, Auswertung | 31 |
| 5. Auskunftsrecht und Geheimhaltung | 34 |
| 6. Die Vertrauensfrage | 35 |

Beilagen

- | | |
|----------------------|----|
| A. Chronologie | 37 |
| B. Aktenrapport | 40 |
| C. Statistik | 44 |
| D. Organigramme | 47 |
| E. Kostenaufstellung | 49 |

Schlussbericht über die Tätigkeit des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten des Bundes

Der vorliegende Schlussbericht über die Tätigkeit des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten soll einen Gesamtüberblick über die zwischen 1990 und 1996 vom Bundesrat und von den Eidg. Räten als Folge der sogenannten „Fichenaﬀäre“ angeordneten und vom Dienst des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten realisierten Massnahmen geben. In den ersten zwei Jahren lag die Verantwortung des Dienstes in den Händen des Sonderbeauftragten Dr. Walter Gut. Die Funktion des Ombudsmannes versahen nacheinander Arthur Haefliger und Pierre Schrade. Die dringende erste Aufgabe war die Organisation und Gewährung der Ficheneinsicht. Wenn diese Anfangszeit hier einen ihrer Bedeutung nicht ganz entsprechenden kleinen Raum einnimmt, so deshalb, weil der Verfasser die prägenden praktischen Erfahrungen nur in der Endphase miterlebt hat. Das Schwergewicht dieses Berichtes liegt deshalb auf dem Dossiereinsichtsverfahren. Dieser Akzent ist auch deshalb gerechtfertigt, weil Ficheneinträge meist Kurzfassungen der Aktenunterlagen sind und die einlässlichen Ausführungen zur Dossiereinsicht sinngemäss auch für die Ficheneinsicht gelten.

Über den Rahmen eines Rechenschaftsberichtes hinaus geht der Abschnitt VII. Es ist der Versuch, aus der Aktenkenntnis heraus und in gedrängter Form wesentliche Aspekte des Staatsschutzes in der Schweiz bis 1990 darzustellen. Es handelt sich um die persönliche Meinung des Verfassers.

Kapitel II verdanken wir Herrn Martin Keller, der im EJPD für die Vorbereitung der den Dienst des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten regelnden Rechtserlasse verantwortlich war.

Ende April 1996 sind die meisten Gesuchsteller in den Besitz von Kopien der sie betreffenden Staatsschutzakten gelangt. Gleichzeitig wird der Dienst des Sonderbeauftragten als Organisationseinheit aufgelöst. Die verbleibenden Aufgaben werden von wenigen im GS/EJPD integrierten Mitarbeitern weitergeführt werden. Noch zu Ende zu bringen sind hängige einvernehmliche Lösungen, Berichtigungs- und Beschwerdeverfahren, Aktenüberführungen ins Bundesarchiv sowie letzte Liquidationsarbeiten. Dies ist der Grund, weshalb der BBAB rechtlich noch nicht aufgehoben werden kann und auch die Funktion des Sonderbeauftragten formal aufrecht erhalten bleiben muss. Diese Nachwirkungen ändern aber nichts daran, dass die ergriffenen Sondermassnahmen nunmehr im politischen Sinne beendet sind.

Zu guter Letzt eine Bemerkung in sprachlicher Hinsicht: Die Lösung, in diesem Schlussbericht lediglich die männliche Form zu verwenden, ist unbefriedigend, hat sich jedoch aus Gründen der „Lesbarkeit“ aufgedrängt.

I. Die Rechtsgrundlagen

Ausgelöst durch den Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) über die Vorkommnisse im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, insbesondere in der Bundesanwaltschaft vom 22.11.89 erliess der Bundesrat am 5.03.90 eine

Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes (VBS).

„Diese Verordnung soll gewährleisten, dass Personen, über die bei der Bundespolizei Staatsschutzakten angelegt sind, ihre Persönlichkeitsrechte wahrnehmen können und gleichwohl die Erfüllung des Staatsschutzauftrages sichergestellt bleibt“ (Art. 1 Abs. 1). Zu diesem Zwecke ernannte der Bundesrat einen Sonderbeauftragten (SOBE), der alle Staatsschutzakten in seine Obhut nimmt (Art. 4, 12), den Geschworenen anstelle der Bundesanwaltschaft Einsicht in die Karteikarten (Fichen) gewährt (Art. 5) und schliesslich die nicht mehr benötigten Akten vernichtet (Art. 10).

Der Bundesrat stützte diese Verordnung auf Art. 61 Verwaltungsorganisationsgesetz und Art. 17 Abs. 3 Bundesstrafprozess. Sie war in jeder Hinsicht aussergewöhnlich:

- die Obhutnahme von Akten einer Verwaltungsinstanz, deren Aufgabe und Funktion erhalten bleiben sollen, durch eine ad hoc-Behörde, was die Errichtung einer Art Aktenvormundschaft bedeutet,
- die Öffnung bisher streng geheimgehaltener Polizeiregister und -akten zur Einsichtnahme durch die betroffenen Personen.
- das mit dem Vernichtungsauftrag verbundene Verbot der Weiterverwendung nicht mehr benötigter amtlicher Akten.

Diese VBS war die Rechtsgrundlage für die Ficheneinsicht, ursprünglich aber auch für die Dossiereinsicht (Art. 5 und 7). Letztere wurde mit Blick auf die grosse Zahl von Ficheneinsichtsgesuchen im ersten Quartal 1990 aufgeschoben (Art. 7 Abs. 2). Festzuhalten ist indessen, dass die VBS weder für die zuerst durchgeführte Ficheneinsicht, noch für die Dossiereinsicht irgendwelche persönlichen Voraussetzungen dekretierte. Dieser Umstand liess Befürchtungen über den Umfang und den Aufwand der bevorstehenden Dossiereinsicht aufkommen. Es kam zu einer Nachfolgeregelung durch den am 9.10.92 von den Eidgenössischen Räten erlassenen

Bundesbeschluss über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft (BBAB).

der nach Ablauf der Referendumsfrist am 15.02.93 in Kraft trat. „Er soll ermöglichen, in angemessener Frist die Sondermassnahmen aufzuheben, die im Zusammenhang mit den Untersuchungen der parlamentarischen Untersuchungskommission im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ergriffen worden sind“ (Art. 1 Abs. 2).

Dieses politische Ziel versuchte der BBAB insbesondere mit folgender Neuerung zu erreichen: Das Recht, Dossiereinsicht zu verlangen, wird an die Voraussetzung entweder des Nachweises eines nicht geringen Interesses oder der Glaubhaftmachung eines materiellen oder ideellen Schadens gebunden. Neu ist ferner, dass die nicht mehr benötigten Akten nicht vernichtet werden dürfen, sondern dem Bundesarchiv mit einer 50jährigen Sperrfrist zu überweisen sind.

Hervorzuheben ist sodann, dass die Einsichtsgewährung in die Fichen des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft nach Massgabe der VBS zu Ende geführt wird (BBAB Art. 11), was dazu führte, dass ab 15.02.93 (Inkrafttreten des BBAB) bis zur rechtskräftigen Erledigung der letzten Ficheneinsichtsbeschwerde durch den Bundesrat VBS und BBAB gleichzeitige Geltung hatten. Probleme erwuchsen daraus keine. Da diese beiden Erlasse keine signifikanten Unterschiede bei den materiellen Einsichtsbeschränkungen aufweisen, konnten Abdeckungsdifferenzen zwischen Fichen und Dossiers glücklicherweise vermieden werden.

Bei Erlass der VBS war in Art. 9 vorgesehen, dass nach dem 31.3.1990 gestellte Ficheneinsichtsgesuche erst behandelt würden, wenn die Daten bereinigt und auf ein elektronisches Informationssystem übertragen worden wären. Da sich die Inbetriebnahme der hierfür vorgesehenen Datenbank ISIS stark verzögerte, änderte der Bundesrat auf Antrag des SOBE am 21.10.1992 Art. 9 in der Weise, dass alle bis 30.9.1992 eingereichten Gesuche noch nach den Regeln der VBS zu behandeln seien.

Zum Vollzug des BBAB erliess der Bundesrat am 20.1.1993 eine

Verordnung über die Einsicht in die Akten der Bundesanwaltschaft (VAB).

Sie diente der Regelung des Aktenverkehrs zwischen SOBE und Bundesanwaltschaft und ordnete das Einsichtsverfahren in den Details.

VBS und BBAB unterschieden sich im weiteren bezüglich der organisatorischen Stellung des Sonderbeauftragten einerseits und der Verfahrensgestaltung andererseits:

Gemäss VBS Art. 12 Abs. 3 entschied der SOBE im Namen des EJPD. Faktisch war er weisungsunabhängig, dies wurde aber erst im BBAB ausdrücklich festgehalten. Die Weisungsunabhängigkeit wurde praktisch bedeutsam u. a. im Zusammenhang mit der Frage der Ermessenskontrolle in Beschwerdeverfahren¹.

In einem wesentlichen Punkte unterschied sich das Verfahren gemäss VBS einerseits und BBAB andererseits: Als „Gegengewicht“ zur organisatorischen Eingliederung des SOBE im EJPD gemäss VBS nahm ein Ombudsmann der Bundesanwaltschaft die Funktion des für die Gesuchsteller handelnden kritischen Aussenstehenden wahr. Unter der Herrschaft des BBAB konnte auf diese Aufgabe verzichtet werden, doch wurde mit der sogenannten einvernehmlichen Lösung (VAB Art. 10) ein Instrument geschaffen, das die im Verhältnis Gesuchsteller - SOBE bei einem informellen Gespräch gebotene Chance auf Verständigung zu nutzen versuchte.

¹ IV/3 lit. c am Ende

II. Die Anfänge in der Bewältigung der „Fichen-affäre“

Nach der Veröffentlichung des Berichts der parlamentarischen Untersuchungskommission über Vorkommnisse im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement am 22. November 1989 entfachte die Kritik an der Registratur der Bundespolizei in der Öffentlichkeit einen Sturm der Entrüstung. Am 27. November 1989 gelangten 50 Parlamentarier an den Vorsteher des EJPD und verlangten die Zustellung allfälliger über sie geführter Registerkarten. Bundesrat Koller antwortete am 30. November, er habe die Bundesanwaltschaft angewiesen, allen Gesuchstellern nach Massgabe der Datenschutzrichtlinien von 1981 Auskunft zu erteilen, und er werde umgehend eine Vertrauensperson einsetzen, die als Vertreter aller Betroffenen sicherstelle, dass die Auskunftsbeglehen korrekt behandelt würden. Am 6. Dezember 1989 bestätigte er, dass die inzwischen auf mehrere tausend angewachsenen Gesuche in den nächsten Wochen behandelt würden und dass er als Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger als Ombudsmann der Bundesanwaltschaft eingesetzt habe. In der PUK-Debatte vortrugen mehrere Mitglieder des Nationalrates für eine umfassende Offenlegung der Staatsschutzakten gegenüber den betroffenen Personen.

Schon während der Wintersession 1989 wurde einigen Parlamentariern Einblick in ihre „Fichen“ gegeben. Die Berichterstattung darüber führte jedoch nicht zu einer Beruhigung, sondern liess die Flut von Gesuchen weiter anschwellen. Der Vorsteher des EJPD setzte eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein, welche die Einsichtskarte vorbereiten sollte. Sie erarbeitete eine „Wegleitung des EJPD für die Behandlung von Einsichtsgesuchen in Staatsschutzakten im Gefolge des PUK-Berichtes“, die am 19. Januar 1990 verabschiedet und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vorgestellt wurde. Sie sah eine Auskunftserteilung durch die Bundesanwaltschaft nach den Datenschutzrichtlinien des Bundes vor. Die Einsicht sollte in Bern und dezentralisiert an weiteren Orten erfolgen, indem den betroffenen Personen eine Kopie der Karteikarte mit gewissen Abdeckungen vorgelegt würde. Angehörige der Bundespolizei sollten die Einträge wenn notwendig näher erläutern. Vom 12. Februar 1990 an wurde während einiger Tage ein Probelauf durchgeführt, der sich jedoch nicht bewährte.

Als die anfangs Februar 1990 vorliegenden 50'000 Gesuche weiterhin rasch anstiegen, wurde klar, dass das Personal der Bundesanwaltschaft nicht in der Lage sein würde, die Aktion innert nützlicher Frist durchzuführen. Die Arbeitsgruppe bekam deshalb den Auftrag, für die gesamte Aktion einen besonderen Dienst unter Leitung eines Sonderbeauftragten vorzusehen und die Offenlegung in einer Verordnung zu verankern. Am 5. März 1990 verabschiedete der Bundesrat die Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes, die am 12. März 1990 in Kraft trat. An diesem Tag wählte der Bundesrat Nationalrat Moritz Leuenberger, den Präsidenten der PUK-EJPD, zum Sonderbeauftragten für die Behandlung der Staatsschutzakten. Es entstand jedoch eine Diskussion darüber, ob eine Unvereinbarkeit der beiden Funktionen bestehe, worauf Leuenberger am 19. März zurücktrat und durch Vizekanzler François Couchepin als interimistischem Sonderbeauftragten ersetzt wurde. Couchepin übte diese Funktion bis am 23. April aus, als der am 10. April gewählte alt Regierungsrat Walter Gut sein Amt antrat.

III. Das Ficheneinsichtsverfahren

Die Eröffnung der Einsicht in die Register (Karteikarten, Fichen) des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft bedeutete einen Schritt in absolutes Neuland. Die Offenlegung von geheimen Polizeidokumenten widersprach jeder bisherigen Vorstellung und Übung, denn das Datenschutzgesetz war damals noch nicht beschlossen und der Schutz der Persönlichkeit Gegenstand einer sich erst in Entwicklung befindlichen und massgeblich von der EMRK beeinflussten Rechtsprechung des Bundesgerichts. Fast schlagartig trat denn auch 1989 ins Bewusstsein der Öffentlichkeit, dass eine verbreitete Observierung und Registrierung des Verhaltens zahlreicher Bürger stattgefunden hatte. Eine heftige öffentliche Auseinandersetzung setzte ein und mündete in scharfe Kritik an der jahrelangen Praxis der Staatsschutzbehörden und der imperativen Forderung nach Transparenz, nach Restaurierung verletzter Persönlichkeitsrechte.

Die Schwierigkeiten der Anfangszeit waren beträchtlich. Der Dienst des Sonderbeauftragten musste aus dem Nichts aufgebaut werden. Die Zahl der eintreffenden Einsichtsgesuche erreichte mit gegen 300'000 das Zehnfache des Erwarteten, und man verlangte rasche Durchführung der Einsicht. Die Sichtung und Gliederung der verschiedenen Register und des Aktenmaterials der Bundesanwaltschaft waren Voraussetzung der Obhutnahme durch den Sonderbeauftragten. Die Fortsetzung der Arbeit der Bundespolizei, insbesondere die Zusammenarbeit mit den Kantonen musste sichergestellt werden.

Von den zahlreichen damaligen Rechtsfragen seien hervorgehoben:

Das Urteil des Bundesgerichts vom 29.5.1991¹ setzte der Streitfrage, wer über die bei den Kantonen liegenden Bundesstaatsschutzakten Verfügungsberechtigt sei, ein Ende. Danach war es der Bund, der zu bestimmen hatte, wie sich die Einsicht in solche Register und Akten zu gestalten habe. Die Kantone mussten die bei ihnen eingereichten Einsichtsgesuche samt evtl. vorhandenen Karteikarten nach Bern senden (VBS Art. 11 Abs. 1 und 2). Die auf der Bundes- und der Kantonsfiche einer Person vorhandenen Einträge wurde alsdann auf ihre inhaltliche Übereinstimmung geprüft (Abgleichungen). Grundsätzlich geschah die Offenlegung durch den SOBE-Dienst. Mittels Delegationsverfügung wurden ausnahmsweise Kantone ermächtigt, Einträge auf der kantonalen Fiche bekanntzugeben, die zwar Staatsschutzakten des Bundes betrafen, die aber keinem Eintrag auf der Bundesfiche entsprachen.

Zur Einsicht legitimiert war nur der Fichierte selbst; nach dem Stand der Dogmatik wäre eine Berechtigung anderer Personen nicht in Frage gekommen. Ausnahmen wurden damals gewährt, so für den Ehegatten, wenn die Ehe zurzeit des Todes des Fichierten noch bestanden hatte. Später erhielten auch andere nahe Angehörige dieses Recht, wenn ein Interesse dargetan werden konnte. Dies traf z.B. zu bei den Eltern einer fichierten Tochter, die im Ausland ermordet worden war.

Grundlegende Fragen der Abdeckungspraxis waren zwischen SOBE und Ombudsmann kontrovers und führten zu öffentlichen Auseinandersetzungen.

¹ BGE 117 I a 202 ff

In einem Interpretationsbeschluss im Sinne der Vorwegnahme einer beabsichtigten Beschwerdepraxis äusserte sich der Bundesrat am 26.6.1991 unter anderem wie folgt:

1. Die Nachrichten ausländischer Sicherheitsdienste sind von grosser Bedeutung für die Schweiz. Diese Dienste liefern jedoch nur staatsschutzrelevante Nachrichten, wenn sich die Bundesanwaltschaft zur strikten Geheimhaltung der Quellen verpflichtet. Der Bundesrat hat deshalb entschieden, dass neben den Quellenangaben auf den Fichen auch die Informationen soweit abzudecken seien, als sie praktisch mit Sicherheit auf den Nachrichtendienst eines bestimmten Landes schliessen lassen.
2. Im Zusammenhang mit Spionagefällen wurden auch Telefonabhörungen ausländischer Botschaften durchgeführt. Soweit durch den Eintrag auf einer Fiche eine solche Abhörung festgestellt werden kann, ist die Abdeckung dieser Information für die Schweiz aus aussenpolitischen Gründen unabdingbar.
3. In den Akten der Bundesanwaltschaft finden sich auch Fichen über Angehörige der staatsübergreifenden Terroristszene. Die Fichen einiger Personen enthalten so viele Informationen, dass sie die Polizeitaktik bei der Bekämpfung des Terrorismus offenlegen würden. Der Bundesrat hat deshalb entschieden, den wenigen betroffenen Personen nur mitzuteilen, dass sie eine Fiche besitzen, den Inhalt jedoch nicht zu eröffnen.

Rückblickend kann festgestellt werden, dass sich die Offenlegungspraxis bis zu ihrer Beendigung Mitte 1993 in Richtung einer zunehmenden Liberalisierung entwickelt hat. Dafür gibt es zwei einleuchtende Gründe: erstens reduzierte sich natürlicherweise das polizeiliche Geheimhaltungsinteresse mit dem Zeitablauf. Die Relevanz von Informationen ist weitgehend von deren Aktualität abhängig. Sodann ergab sich durch den vertieften Einblick des Ombudsmanns und der SOBE-Mitarbeiter in unzählige Fichen mit der Zeit auch eine veränderte inhaltliche Beurteilung. Bei der Interessenabwägung musste zunehmend das Argument der Belanglosigkeit vieler fichierter Meldungen (nicht zuletzt auch ausländischer!) zu Gunsten der Einsicht in die Waagschale gelegt werden.

Bis Ende 1991 waren die meisten fichierten natürlichen Personen, die ihr Gesuch vor dem 1.4.1990 gestellt hatten, in Besitze von mit Abdeckungen versehenen Kopien ihrer Bundeskarteikarten.

Ab 1992 kamen die zurückgestellten (ZUR-) Fälle (die nach dem Stichdatum vom 31.3.1990 gestellten Einsichtsgesuche) zur Behandlung, sodann die gesuchstellenden Organisationen und die mit Bundeseinträgen versehenen kantonalen Fichen (siehe oben). Einsichtsgesuche von Personen, die im Verdacht standen, zum Kreis von Terrorismus-Sympathisanten zu gehören, wurden erst nach den übrigen Gesuchstellern bearbeitet. Hier ergab sich oft die Notwendigkeit, die Einsicht nicht nur zu beschränken, sondern über weite Strecken zu verweigern (VBS Art. 5 Abs. 3). Schliesslich fiel in die Endphase bis Mitte 1993 der Erlass von Zweitverfügungen, das heisst, die Neubeurteilungen aufgrund von Empfehlungen des Ombudsmannes.

Das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat (VBS Art. 14 Abs. 2) hat die Praxis des Sonderbeauftragten grundsätzlich bestätigt. Beschwerdegutheissende Korrekturen hatten Detailcharakter.

Im übrigen ist erwähnenswert, dass das Eidgenössische Finanzdepartement als beschwerdeinstruierende Behörde den Rekurrenten jeweils abweisende Anträge im voraus ankündigte, und ihnen so Gelegenheit gab, durch Beschwerderückzug Verfahrenskosten zu vermeiden.

IV. Das Dossiereinsichtsverfahren

1. Allgemeines

Die VBS vom 5.3.1990 hatte den fichierten Bürgern ein umfassendes Einsichtsrecht gewährt. Aus ökonomischen Gründen auferlegte ihnen der Bundesbeschluss über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft vom 9.10.1992 (BBAB) die Pflicht, das ursprüngliche Gesuch nochmals zu bekräftigen. Die eidgenössischen Räte befürchteten einen langjährigen erheblichen Arbeitsaufwand. Heute lässt sich feststellen, dass diese Sorge berechtigt war. Wenn für die vom Sonderbeauftragten zu behandelnden ca. 5'500 Einsichtsgesuche drei Jahre gebraucht wurden, lässt sich un schwer ausrechnen, was zu erwarten gewesen wäre, wenn das Gros der 40'000 Fichenempfänger an der Dossiereinsicht festgehalten hätte. Damit wäre der Rahmen für „Sondermassnahmen“, wie sie Parlament und Bundesrat wollten, gesprengt worden (BBAB Art. 1 Abs. 2), denn sie waren als einmalige Bereinigung einer politischen Affäre, eines als rechtlicher Missstand erkannten Geschehens gedacht. Das Ziel einer zeitlichen Begrenzung erreichte der BBAB allerdings nur durch Statuierung zusätzlicher Hürden für die Einsichtnahme. Damit haben die eidgenössischen Räte ein vom Bundesrat in VBS Art. 7 gegebenes Versprechen, alle Betroffenen würden ohne weiteres Einsicht in Fichen und Akten erhalten, als für sie nicht verbindlich erachtet. Im Februar 93 wurden alle Fichenempfänger über das Vorgehen bei der Dossiereinsicht informiert, insbesondere die Begründungspflicht erläutert, falls sie an der Einsicht festhielten. Die Reaktionen in den Briefen an den Sonderbeauftragten waren zahlreich, die Vorwürfe oft massiv und Verzichtserklärungen von Resignation durchdrungen. Nochmals ihre Gründe schriftlich darlegen zu müssen, empfanden viele als provokativ und zynisch. Der „Goodwill“, welcher mit der Institution eines Sonderbeauftragten für die Gewährung der Einsicht in Akten der ins Schussfeld der Kritik geratenen Bundesanwaltschaft erreicht werden sollte, erfuhr dadurch eine Einbusse, die insgesamt zwar schwer abzuschätzen, aber bei einzelnen mit Sicherheit erheblich war. Es ist dies der Preis, der für die verhältnismässig geringe Zahl von 5'500 Gesuchstellern bezahlt werden musste.

a. Die Bewilligung der Einsichtsgesuche

Die Praxis des Sonderbeauftragten bei der Bewilligung der Dossiereinsichtsgesuche ist aus dieser psychologischen Situation heraus zu verstehen. Die Eintrittsschwelle wurde zum vornherein niedrig gehalten. Sowohl bei den Personen, die vor dem 1.4.1990 ein Dossiereinsichtsgesuch gestellt hatten

- „dem Gesuch wird entsprochen, wenn sich das geltendgemachte Interesse nicht als offensichtlich gering erweist und die Gewährung der Einsicht nicht einen unverhältnismässigen Aufwand erfordert“

als auch bei den späteren Gesuchstellern

- „Akteneinsicht wird gewährt, wenn eine verzeichnete Person glaubhaft macht, dass sie einen materiellen oder ideellen Schaden erlitten hat“

wurden sehr geringe Anforderungen an die Pflicht zur Substantiierung ihrer Ansprüche gestellt. Praktisch genügte die blossе Behauptung, wegen der Fichierung ein Einsichtsinteresse zu haben, bzw. einen Schaden erlitten zu haben.

Zu den erwähnten politisch-psychologischen Gründen kam eine weitere Überlegung hinzu. Gemäss Art. 3 bis 7 der Verordnung betreffend die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft vom 20.11.1993 (VAB) war es Aufgabe des Sonderbeauftragten, bei ungenügend begründeten Einsichtsgesuchen ein Verbesserungs- bzw. ein Verfahren der einvernehmlichen Lösung zu eröffnen.

Es war jedoch sehr bald zu erkennen, dass dieser wohlgemeinte Weg bei der Beurteilung von Aufwand und Ertrag zu einer erheblichen Belastung, letztlich unfruchtbaren Aktivitäten und massiven Zeitverzögerungen geführt hätte. Das konnte weder im Interesse der Vertrauensrückgewinnung noch einer kostensparenden Speditivität sein.

Ähnliche Erwägungen wurden angestellt, als es um die Frage nach der Unterscheidung der Personen ging, welche nach Art. 5 bzw. 4 BBAB (vor bzw. nach dem 1. 4. 1990) ihr Dossiereinsichtsgesuch gestellt hatten. „Rechtzeitige“ Gesuchsteller sollten bloss ein offensichtlich nicht geringes Interesse dartun, während die späteren eine materiellen oder ideellen Schaden glaubhaft zu machen hatten.

Vielen, wenn nicht den meisten der Betroffenen war der Unterschied zwischen Fiche und Dossier verständlicherweise nicht bewusst. Der damalige Versuch des Sonderbeauftragten, die Eingaben danach zu klassieren, ob nur Ficheneinsicht oder ausserdem auch Akteneinsicht verlangt wurde, erwies sich als undurchführbar, bzw. hat Missverständnisse geschaffen. Das führte dazu, dass praktisch die meisten Ficheneinsichtsgesuche, die vor dem 1. 4. 1990 eingereicht worden waren, als solche auch für die Dossiers betrachtet wurden, so dass die Zahl der nach Art. 4 BBAB zu behandelnden Fälle sehr gering ausfiel.

Der materielle Unterschied zwischen Art. 5 und 4 BBAB (Interessennachweis bzw. Schadensglaubhaftmachung) erwies sich sodann als zuwenig deutlich. Beabsichtigt war damit eine gewisse Bevorzugung der „rechtzeitigen“ Gesuchsteller vor den Spätentschlossenen gemäss der Vorstellung, einen materiellen oder ideellen Schaden glaubhaft zu machen sei eine strengere Voraussetzung als die Darlegung eines nicht geringen Interesses. Im praktischen Vollzug hat sich der Unterschied wegen der begrifflichen Nähe der beiden Umschreibungen kaum ausgewirkt, wenn diese nicht schon wegen der dargelegten niedrigen Schwellenhöhe bei der Einsichtsbewilligung geringe Bedeutung gehabt hätten.

b. Die Durchführung der Einsicht

Ausser in Art. 8 VAB, der die Akteneinsicht durch Zustellung von Aktenkopien vorsieht, entbehren der BBAB und die VAB weiterer Vorschriften über die Durchführung der Einsicht. Demzufolge war das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) die Grundlage der formalen Offenlegung. Um eine vertrauensfördernde Atmosphäre zu schaffen, wurde eine Kombination von amtlicher Verfügung und persönlichem Brief gewählt. Diesem Dokument wurden als Hauptbestandteil die Offenlegungsakten, das heisst die Kopien der Dossierbestandteile beigelegt, auf welche die Fiche des Gesuchstellers verwies.

Den Einschränkungen des Einsichtsrechtes (BBAB Art. 6) wurde durch Abdeckungen, in wenigen Fällen durch Nichtzustellung Rechnung getragen.

Ein Problem technischer Art stellte sich bei der Begründungspflicht (VwVG Art. 35), der jede Anspruchsverweigerung unterworfen ist. Dutzende, Hunderte und nicht selten Tausende von Abdeckungen jeweils einzeln und schriftlich zu rechtfertigen, war vom Aufwand her nicht zu vertreten. Wir wählten die Form einer Legende, in welcher 12 Ziffern auf die verschiedenen Geheimhaltungsgründe nach Art. 6 BBAB, insbesondere nach Art. 9 VAB verwiesen. Wo diese schematische Methode der Grundangabe nicht ausreichte, also präzisierende oder ergänzende Bemerkungen sich aufdrängten, wurden solche Teile in die Verfügung selbst aufgenommen.

Eine weitere Vereinfachungschance eröffnete sich dort, wo gleicher, also wiederkehrender Erklärungsbedarf auftrat: Mit Vorformulierungen (Textbausteinen) liess sich vermeiden, identische oder ähnliche Tatbestände redaktionell neu zu fassen, was gleichzeitig nicht beabsichtigte Interpretationsunterschiede verhinderte und dem Gebot rechtsgleicher Behandlung diente.

Betriebsorganisatorisch waren vom Personal des Sonderbeauftragten folgende Schritte erforderlich:

Vorbereitung:

Erstellen einer Datenbank mit sämtlichen Dossiernummern, auf welche die Fichen der Gesuchsteller verweisen; insgesamt 125'000 Aktenstücke von durchschnittlich acht Seiten.

1. Heraussuchen dieser Dossierstücke im Archiv in der Reihenfolge der behandelten Gesuche
2. Herstellung von einer, gegebenenfalls mehreren Kopien (Erstellung eines Referenzdossiers)
3. Wiedereingliederung der Originalakten im Archiv
4. Juristische Bearbeitung des Aktenmaterials nach den materiellen Vorschriften von BBAB und VAB, d.h. Abdeckungen mit Leuchtstift kennzeichnen und mit Begleitnummern gemäss Legende versehen; Abfassen der Einsichtsverfügungen
5. Scannern des für die Gesuchsteller bestimmten Aktenmaterials
6. Juristische Kontrolle der Scannerarbeit
7. Versand

2. Die Einsichtspraxis (Die materiellen Einsichtsbeschränkungen)

Durch die Obhutnahme der Staatsschutzakten (BBAB Art. 8 lit. a) lag das Gros der Offenlegungsakten im Archiv des SOBE. Im Gegensatz zu den Fichen, die bis 1990 stets bei der BA blieben und dann ebenfalls ins Archiv des SOBE transferiert wurden, waren Akten mit Datum vor dem 1.1.1960 (sogenannte C-Akten) bereits ins

Bundesarchiv (BAR) überführt worden. Mitarbeiter des SOBE erstellten die erforderlichen Aktenkopien direkt in den Räumen des BAR.

Als Akten der Bundesanwaltschaft, welche gemäss Art. 1 BBAB offenzulegen waren, galten „Dokumente, die vom Polizeidienst der Bundesanwaltschaft sowie in deren Auftrag von den Polizeidiensten der Kantone erstellt worden sind“ (BBAB Art. 3 Abs. 1). Die Erschliessung der Dossiers war praktisch ausnahmslos nur über die Ficheneinträge (Datum und Aktennummer gemäss Aktenplan der BA) möglich. Nach anderen Unterlagen wurde nicht geforscht. Es spielte aber keine Rolle, wo sich die Dossiers gerade befanden. Ablageorte waren ausser dem Archiv des SOBE auch die Bundesanwaltschaft, welche viele Dossiers in ihrem Besitz hatte, die sie für ihre laufende Arbeit benötigte (vgl. Kapitel V. Die Weiterbehandlung der Akten der Bundesanwaltschaft). Ebenfalls wurden Akten, die sich auf anderen Amtsstellen befanden (z.B. BAP), beigezogen und offengelegt, soweit die Fiche auf solche verwies, was sich insbesondere bei Hinweisen auf Fälle im Betäubungsmittelbereich und Falschgeld ergab. Der Begriff Staatsschutzakten musste aus rechtlichen und praktischen Gründen ein formaler sein. Inhaltliche Unterscheidungen vorzunehmen hätte nicht nur unverhältnismässig grosse Mühe bereitet, sondern auch enorme Verärgerungen ausgelöst. Als Beispiel für diese Problematik sei der zusammenfassende Bericht einer Kantonspolizei über einen Einbrecher erwähnt, der seinem Inhalt nach kaum mit Staatsschutz zu tun hatte, trotzdem aber fichiert und den Bundesakten inkorporiert wurde.

Die Erfahrung des SOBE-Dienstes aus der Ficheneinsicht konnte für die Dossiereinsicht (ab 15.2.93) genutzt werden, doch zeigte sich sehr bald, dass die Dossierwelt neue Dimensionen offenbarte, dies namentlich auf dem Gebiet des Drittpersonenschutzes. Oft war ein Aktenstück Gesuchsgegenstand mehrerer fichierter Personen und für die Bundespolizei Informationsdokument über mehr oder weniger zahlreiche weitere Privatpersonen. Inhaltlich variierte das über diese Drittpersonen Registrierte von belanglosen bis hin zu höchst negativen Daten (z.B. Verurteilungen, Steuerschulden u.ä.) der Betroffenen, wobei ein Zusammenhang mit den Aufgaben des Staatsschutzes vielfach nicht zu erkennen war. Die Kriterien innere Sicherheit und Persönlichkeitsschutz, projiziert auf das Beziehungsnetz Polizei, Gesuchsteller und Drittperson erforderten bei der Offenlegung schwierige Abgrenzungen und heikle Ermessensentscheide.

VAB Art. 9 Abs. 1 lit. a

Die schon in der VBS (Art. 5) aufgeführten vier Bereiche des Staatsschutzes (Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus und organisierte Kriminalität) weisen in den Staatsschutzakten bis 1990 eine unterschiedliche Bedeutung auf.

- In bezug auf den Terrorismus bemühte sich der SOBE von Beginn an um eine dem erheblichen Gefährdungspotential dieses hochkriminellen Sektors angepasste Praxis. Die bei den Fichen oft verfügte totale Verweigerung der Einsicht wurde bei den Dossiereinsichtsgesuchen entsprechend weitergeführt, es wurde also über weite Strecken nicht mit blossen Abdeckungen gearbeitet.
- Ähnliches ist zu sagen in bezug auf den gewalttätigen Extremismus, dessen begriffliche Abgrenzung zum Terrorismus sich in der Praxis nicht als notwendig erwies und der im übrigen weniger in Erscheinung trat.

- Der verbotene Nachrichtendienst spielte meist bei Beziehungen von Personen zu Ostblockstaaten und deren diplomatischen Vertretungen in der Schweiz eine Rolle. Die Geheimhaltungsinteressen des Staates wurden bei den hier besonders häufig angeordneten Telefonkontrollen im erforderlichen Umfang gewahrt.
- Unabhängig vom Fehlen einer Definition der organisierten Kriminalität ist das SOBE-Personal diesem Bedrohungsbild nicht begegnet. Drogen- und Waffenhandel lagen in der Kompetenz des Bundesamtes für Polizeiwesen. Fälle wie Geldwäscherei, Mafiaaktivitäten und Drogenhandel waren nicht sichtbar, Waffenhandel und Nonproliferation nur in geringem Umfang.

Mit Terrorismusbekämpfung (einschliesslich gewalttätigem Extremismus) und Spionage befassten sich ca. 20 - 50% der vom SOBE-Dienst bearbeiteten Akten. Der Rest ist der Registrierung politischer Betätigung der Bürgerinnen und Bürger zuzuordnen. Die erhebliche Schätzungsdifferenz rührt daher, dass die Bundespolizei oft verschiedene Bedrohungsszenarien zusammenfasste, z.B. kommunistische (also politische) Gefährdung und Spionagetätigkeit zu Gunsten eines ausländischen Staates, ohne die „Anteile“ zu spezifizieren oder zu bewerten. In solchen Fällen war die Offenlegungspraxis tendenziell large, zumal oft schon aus Gründen des Zeitablaufes, aber auch wegen des Zusammenbruchs des Ostblocks, ein aktuelles Geheimhaltungsinteresse bei der Spionagebekämpfung nicht mehr bestand.

VAB Art. 9 Abs. 1 lit. b

Der Begriff „Wichtige taktische oder operative Vorgehensweisen der Staatsschutzbehörden“ fand zur Hauptsache dann Anwendung, wenn es darum ging, die Anordnungen von Telefonkontrollen in den Bereichen Terrorismus oder Spionage gegenüber dem Betroffenen geheimzuhalten. Die Abgrenzung zwischen dem Interesse an der Geheimhaltung gegenüber dem Verdächtigten und den Interessen der neben dem Verdächtigten beteiligten Gesprächspartner gestaltete sich in diesen Fällen als besonders schwierig, weil die Zahl der arglosen Benutzer eines unter Kontrolle genommenen Telefonanschlusses in der Regel sehr gross ist. Zudem hatte bei einer beträchtlichen Anzahl dieser Gesprächspartner erst die mehr oder weniger zufällige telefonische Kontaktaufnahme mit einer verdächtigten Person zu einem Eintrag in die Staatsschutzakten geführt. Die Telefonkontrolle als tiefer Eingriff in die Privat- und Intimsphäre verursachte bei diesen betroffenen Drittpersonen verständlicherweise erhebliche Unruhe und Sorge. Hier entzündeten sich Zorn und Empörung, krallten sich Misstrauen und Angst fest.

Das Dilemma zwischen Staatsschutz und Persönlichkeitsschutz wurde generell in der Weise überbrückt, dass diesen „ungefährlichen“ Gesuchstellern die Tatsache einer Telefonkontrolle bekanntgegeben, ihnen aber versichert wurde, dass die Abhörung nicht gegen sie gerichtet war. Obwohl die Identität des Verdächtigten und auch Zweck und Dauer der Ueberwachung nicht preisgegeben wurden, konnte durch diese Vorgehensweise bei den allermeisten Betroffenen eine Beruhigung erreicht werden.

Als weitere Beispiele für Einsichtsbeschränkungen, die unter dem Begriff „Wichtige taktische oder operative Vorgehensweisen der Staatsschutzbehörden“ vorgenommen wurden, können erwähnt werden: Einsatzdispositive der Polizei bei Demonstrationen, Personenüberwachungen und Fahndungen; Operationen gegenüber aus-

ländischen Nachrichtendiensten; wissenschaftliche Abklärungen und Gutachten bei Funden und Beschlagnahme von Waffen und Sprengstoff.

VAB Art. 9 Abs. 2

Die Gründe, weshalb Namen von Sachbearbeitern bzw. ihre Kürzel einem Gesuchsteller nicht bekannt gegeben wurden, sind evident. Die entsprechenden Abdeckungen (Ziffer 1 der Legende) waren überaus zahlreich und boten keinen Ermessensspielraum, was allerdings nicht von allen Gesuchstellern verstanden wurde.

VAB Art. 9 Abs. 3 lit. a

Im gesamten Dossiereinsichtsverfahren standen die Abdeckungen zum Schutze der Privatsphäre Dritter im Vordergrund. Sie machten ca. das Vierfache dessen aus, was unter dem Titel Staatsschutz geheimgehalten werden musste. Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Persönlichkeitsschutz und dem Prinzip der informationellen Selbstbestimmung gemäss Datenschutzgesetz wurde das Drittinteresse gemessen am Einsichtsinteresse des Gesuchstellers. Hier konnte eine Praxis zu einem Fragenkomplex aufgebaut werden, der sich erstmals in dieser Weise stellte¹. Als sehr positiv ist die dabei gemachte Erfahrung zu werten, dass die legalen und legitimen Interessen aller drei Beteiligten ausreichend gewahrt werden konnten

- des Gesuchstellers mit seinem Auskunftsanspruch
- der Bundespolizei mit der Geheimhaltung staatsschutzrelevanter Fakten
- des Dritten mit dem Schutz seiner Persönlichkeit.

Beispiele zeigen, welche Informationen über Dritte dem Gesuchsteller vorenthalten wurden:

- Identifikations- und andere Berichte
- Persönliche Daten, die über Angaben hinausgingen, welche in der Regel öffentlich sind, wie Lebensläufe, Vorstrafen, Familienangelegenheiten, Vorkommnisse aus der Intimsphäre, Vermögensverhältnisse usw.
- Ueberwachungen (Post- und Telefonkontrollen) und Ermittlungsverfahren.

Bei der Telefonkontrolle mussten differenzierte Ueberlegungen angestellt werden:

Drittpersonen wurde grundsätzlich der Name des von der Kontrolle Betroffenen nicht mitgeteilt und auch keine Telefonabhörberichte der Kommissäre (sogenannte TAB) und Telefonabhörprotokolle (wortgetreue Niederschrift der Gespräche ab Tonband) zugestellt. Dies auch dann nicht, wenn der Name des Überwachten bekannt war und die Drittperson den Namen aus dem Zusammenhang kennen konnte. Ausnahmen wurden gemacht bei alten Telefonkontrollen gegen politische Organisationen (PdA, RML, CLI, Politikommunen, Imprimerie Cedips, Redaktion „Vorwärts“, Buchladen Pinkus usw.) der Personen, von denen bekannt war, dass sie überwacht wurden

¹ Näheres hierzu E. Wendelspiess: „Einsicht in Staatsschutzakten des Bundes - Der Vollzug des Bundesbeschlusses über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft im Spannungsfeld öffentlicher und privater Interessen“ Publ. IDHEAP

(vor allem PdA Funktionäre). Zur Vermeidung von Persönlichkeitsverletzungen der Gesprächspartner mussten aber auch in diesen Fällen die Dokumente inhaltlich überprüft werden. Bei Botschaftsangehörigen wurde weder der Name bekanntgegeben, noch die Berichte und Protokolle zugestellt.

War kein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung der Telefonkontrollen mehr vorhanden, erhielt der von der Kontrolle Betroffene selbst grundsätzlich Protokolle und Berichte, wobei wiederum eine inhaltliche Prüfung vorgenommen werden musste. Bei den Protokollen, die ja wegen der Persönlichkeitsrechte der Gesprächspartner besonders heikel sind, stellte sich das Problem weniger, weil sie in der Regel in den Dossiers nicht mehr vorhanden waren, das heisst gemäss Art. 66 Abs. 1ter BStP schon früher ausgeschieden worden waren.

VAB Art. 9 Abs. 3 lit. b

Personen, welche der Polizei „in guten Treuen Meldung erstattet haben“, waren grundsätzlich zu schützen. Die Gegenposition nahmen die Denunzianten ein. Die richtige Abgrenzung vorzunehmen war oft schwierig. Geschützt wurden in der Regel diejenigen Personen, welche nicht selbst die Polizei aufsuchten, sondern von dieser kontaktiert und befragt wurden. Wer sich aus eigenem Antrieb an die Polizei wandte, konnte dann mit der Geheimhaltung seiner Person rechnen, wenn er aus echter Besorgnis glaubte, eine Bürgerpflicht erfüllen zu müssen und die dargelegten Fakten seine Befürchtungen verständlich erscheinen liessen. Mitteilungen an die Polizei, die erkennbar den Zweck hatten, der anvisierten Person zu schaden, wurden hingegen samt Namen offengelegt. Das traf zum Beispiel zu, wenn ein Verdacht nicht durch objektiv zureichende Beobachtungen gestützt wurde. An die Fähigkeit selbstkritischer Prüfung wurden höhere Anforderungen gestellt, wenn die berufliche oder soziale Stellung der mitteilenden Person es rechtfertigte.

VAB Art 9 Abs. 4 lit. a

Mit der Einsichtsverweigerung oder -beschränkung im Falle der „Beeinträchtigung eines laufenden Verfahrens“ sind vorab die von der Bundespolizei angehobenen Ermittlungsverfahren gemeint (über die Problematik dieses Begriffs vergleiche Kapitel VII, 3.), aber auch hängige Asyl-, Einbürgerungs-, Einreise- und Visaverfahren, soweit sich die Bundespolizei ebenfalls damit zu befassen hatte.

Gewährt wurde die Einsicht, wenn

- das Verfahren älter als 10 Jahre war,
- das Verfahren zwar noch nicht eingestellt war, aber offensichtlich von der Bundespolizei nicht weiterverfolgt wurde (die Einstellung wurde oft vergessen).

Praktische Bedeutung hatte diese Einsichtsverweigerung beziehungsweise -beschränkung fast ausschliesslich im Terrorismus- und Spionagebereich.

VAB Art. 9 Abs. 4 lit. b

Geheimhaltungsverpflichtungen gegenüber ausländischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten sind weder der schweizerischen Gesetzgebung, noch ausdrücklichen internationalen Vereinbarungen zu entnehmen. Der Umstand eines bloss faktischen

Bestandes von Übung und Gewohnheit im internationalen Nachrichtenaustausch erlaubte eine nuancierte Einsichtspraxis. Die Originalmeldung wurde nie zugestellt, je nachdem aber Zusammenfassungen, Übersetzungen usw.. Konsequenz wurde die Quelle selbst abgedeckt, also die meldungserstattende Behörde nicht bekannt gegeben, wogegen bezüglich des Inhaltes der Nachricht die sich gegenüberstehenden Interessen abgewogen wurden. Das hatte vielfach zur Folge, dass indirekt auf die Quelle geschlossen werden konnte. Mehr als eine Vermutung erlangte der Gesuchsteller indes nicht. Als Beispiel ist zu nennen die Meldung betreffend ein Vorkommnis in Sizilien: Quelle war nicht der italienische Nachrichtendienst, sondern der amerikanische (dortige Stationierung von US-Truppen).

3. Der Rechtsschutz bei der Dossiereinsicht

Der BBAB vom 9.10.1992 beschränkt sich in Art. 9 darauf, die Verfügungen des SOBE der Beschwerde an das EJPD zu unterstellen. In der VAB vom 20. 1. 1993 wird der gesuchstellenden Person zusätzlich der Weg einer „einvernehmlichen Lösung“ offengehalten. Nach Erhalt der Einsichtsverfügung mitsamt den angeforderten Aktenkopien kann sie verlangen, dass ihr mündlich zusätzliche Informationen erteilt und insbesondere allfällige Einsichtsbeschränkungen erläutert werden. Sodann erhält sie 30 Tage Frist, um geltend zu machen, es seien ihr nicht alle massgebenden Akten zugestellt, oder die Einsicht sei zu stark beschränkt worden. Der SOBE hat dann die Einwendungen zu prüfen und eine neue Verfügung zu erlassen (Art. 10).

Die Institution der einvernehmlichen Lösung ist als Ersatz der Funktion des Ombudsmanns, wie er bei der Ficheneinsicht eingesetzt war (VBS Art. 13), konzipiert. Sowohl beim damaligen Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat wie auch für die Dossierbeschwerde beim EJPD kam der SOBE mit den jeweiligen Instruktionsdiensten überein, dass Beschwerden erst behandelt werden, nachdem der Ombudsmann angerufen bzw. das Verfahren der einvernehmlichen Lösung durchgeführt worden war. Diese Rechtsmittelabfolge war einerseits verwaltungsökonomisch, andererseits ein Vorteil für die rekurrierende Person, welche erst im förmlichen Beschwerdeverfahren dem Kostenrisiko unterworfen war.

Als weiterer Behelf stand der gesuchstellenden Person das Recht auf Berichtigung fehlerhafter Akten zu. Art. 11 VAB gibt ihr den Anspruch, unrichtige Daten berichtigen bzw. mit einem Bestreitungsvermerk versehen zu lassen. Diese Verordnungsvorschrift vollzieht im Staatsschutzbereich Art. 25 des Datenschutzgesetzes vom 19.6.1992.

a. Das Verfahren der einvernehmlichen Lösung

Es handelt sich hier um eine neuere Methode, den Umgang von Behörde und Bürger zu entkrampfen und den Dialog auf gegenseitiger Vertrauensbasis zu entwickeln. Das Verständnis der beidseitigen Positionen soll geschaffen oder gefördert werden und das „streng Juristische“, das Formale zunächst im Hintergrund bleiben.

In der mit den Aktenkopien zugestellten Erstverfügung wurden der gesuchstellenden Person 2 Möglichkeiten angeboten:

- die Inanspruchnahme des telefonischen Auskunftsdienstes
- der Weg der einvernehmlichen Lösung.

Sobald ein schriftliches Gesuch vorlag, wurde die Kommunikation per Telefon gesucht. Dieses Mittel mag auf den ersten Blick aussergewöhnlich erscheinen, doch stellte sich seine Effizienz sehr bald heraus. Eine Vorsprache einer Vertretung des SOBE-Dienstes beim Gesuchsteller oder umgekehrt wäre aus geographischen, zeitlichen und damit Kostengründen nicht zu verantworten gewesen. Namentlich das Erscheinen der Person auf dem Amt selbst kam betriebsorganisatorisch und wegen Geheimhaltungspflichten nicht in Betracht. Auch ein schriftlicher Meinungsaustausch wäre viel zu kompliziert und schwerfällig gewesen.

In wenigen Fällen kamen Telefongespräche nicht zustande, weil die Gesuchsteller ein solches Vorgehen ablehnten oder nicht erreichbar waren. Dort aber, wo der Gesprächskontakt aufgenommen wurde, bot sich die Chance, auf Fragen einzugehen, Missverständnisse zu beheben, Erläuterungen anzubringen, Verständnis zu zeigen, Befürchtungen zu zerstreuen, Emotionen zu glätten, kurz zu reden, zu überzeugen, zu versachlichen. Das war nicht immer einfach, denn die Ausgangslage war für die Gesuchsteller als Fichierte des Staatsschutzes regelmässig belastet, zumal wenn sie überdies die Leute vom SOBE-Dienst als Akteure der Bundespolizei betrachteten.

Auf der Seite des SOBE-Personals wurden für die Gespräche geeignete Juristen - durchwegs im Alter um 30 Jahre - eingesetzt, eine Aufgabe, die nicht nur beliebt war und viel Einfühlungsvermögen und Selbstbeherrschung erforderte. Das Experiment darf als geglückt bezeichnet werden. Viele der kurzen, nachträglich erstellten Notizen unserer Mitarbeiter über den Gesprächsinhalt und -verlauf endeten mit der Bemerkung: „Gesuchsteller einverstanden“. Damit gab dieser zu verstehen, dass das Ergebnis des Telefongesprächs in der sogenannten Zweitverfügung seinen Niederschlag finden konnte.

Wenn es kein Telefongespräch gab oder der Gesuchsteller mit dem Ergebnis nicht einverstanden war, wurde versucht, bestmöglich auf seine Begehren in der Zweitverfügung einzugehen. Die materiellen Unterschiede zwischen Erst- und Zweitverfügung hielten sich in Grenzen. Oft gelang es, bisher nicht gefundene Akten doch noch greifbar zu machen, aber auch gewisse Passagen offenzulegen, wenn innerhalb der Ermessensbandbreite eine Möglichkeit hierzu erkennbar war. Dem Problem der Befangenheit, dem man innerhalb ein und desselben Dienstes nicht völlig entgehen kann, wurde insoweit Rechnung getragen, als Erstverfügungen von der Sektion „Einsicht“ (Unterschrift Sektionschef/in), Zweitverfügungen vom Rechtsdienst (auch Telefondienst, Unterschrift SOBE persönlich) bearbeitet wurden.

Die Statistik bestätigt, dass die Filterfunktion des telefonischen Auskunftsdienstes und der einvernehmlichen Lösung wirksam war: In ca. 10 % aller Fälle haben die gesuchstellenden Personen dieses Verfahrensinstrument ergriffen, was eine Senkung der Rekursfälle auf weniger als 1 % zur Folge hatte.

b. Das Berichtigungsverfahren (VAB Art. 11)

Die VBS sah die Möglichkeit eines Berichtigungsverfahrens nicht vor. Um den Gesuchstellern trotzdem die Möglichkeit zu geben, die Richtigkeit des Sachverhaltes zu bestreiten, wurde durch den Dienst ein spezielles Berichtigungsverfahren entwickelt. Dieses wurde im Rahmen eines einfachen Beweiswürdungsverfahrens vom Rechtsdienst durchgeführt. Er berichtigte auf der Karteikarte aus eigener Initiative

oder gestützt auf den vom Gesuchsteller erbrachten Nachweis einen offensichtlich unrichtigen Eintrag (z.B. unrichtige Angaben über Jahrgang, Heimatort, Beruf, Zivilstand u.ä.). Bezog sich das Berichtigungsbegehren des Gesuchstellers auf den Inhalt der registrierten Information, so wurde in der Regel der Eintrag und das Aktenstück mittels eines Bestreitungsstempels ergänzt, und die Ausführungen als eine Art von Gegendarstellung dem Aktenstück angeheftet oder den entsprechenden Unterlagen beigelegt. Dieses Verfahren fand nachträglich in Art. 10 VAB seine gesetzliche Fixierung. Etwa 5% der Gesuchsteller haben die Berichtigung der Fiche und der Dossiers verlangt. Viele der Gesuchsteller waren mit der Möglichkeit, den bestrittenen Aktenstücken einen Bestreitungsvermerk anzubringen und ihre Darstellung des Sachverhaltes zu den Akten zu nehmen, nicht einverstanden. Sie verlangten, obwohl das Gesetz diese Möglichkeit nicht vorsah, die Vernichtung. Das Festhalten an einer Vernichtung oder an einer Richtigstellung, auch dann, wenn kein äusserer Nachteil aus einem Verzicht erwächst, belegt die Bedeutung und Wichtigkeit dieser besonderen Ausprägung des Persönlichkeitsschutzes (Ehre, Ansehen, soziale Geltung). Im Gegensatz dazu sieht die Datenschutzverordnung in Artikel 15 für bereits ins Bundesarchiv abgelieferte Akten die Möglichkeit der Berichtigung nicht vor, sondern der Gesuchsteller kann lediglich den strittigen oder unrichtigen Charakter der Daten vermerken lassen.

c. Das Beschwerdeverfahren (BBAB Art. 9)

Bei der Ficheneinsicht entschied der Sonderbeauftragte im Namen des EJPD. Der Gesuchsteller konnte sich anschliessend an den Ombudsmann wenden, worauf der SOBE gegebenenfalls eine neue Verfügung erliess, die mit Beschwerde an den Bundesrat anfechtbar war (VBS Art. 12 - 14).

Der Rechtsmittelweg bei der Dossiereinsicht gab zu einigen Diskussionen Anlass. In der Botschaft vom 23.10.1991 zum BBAB sah der Bundesrat das EJPD als Rekursinstanz vor, ohne dass jedoch über die Fortsetzung des Rechtsmittelweges etwas gesagt worden wäre. Der Ständerat stimmte zu, während der Nationalrat sich für den direkten verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeweg vom SOBE zum Bundesgericht aussprach. Es kam zur Differenzbereinigung, in welcher sich die Eidgenössischen Räte gegen eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde aussprachen, gleichzeitig aber die Fortsetzung des Beschwerdeweges nach dem EJPD offenliessen (BBAB Art. 9).

Das Eidgenössische Finanzdepartement als eventuelle Beschwerdeinstruktionsbehörde eröffnete am 9.6.1992 einen Meinungsaustausch mit dem Bundesgericht über den richtigen Rechtsmittelweg ab Beschwerdeentscheid EJPD. Das Bundesgericht sprach sich am 7.2.1994 mit einlässlicher Begründung dafür aus, dass die Verfügungen des SOBE letztinstanzlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht anzufechten seien; der neue Art. 100 des Bundesgesetzes über die Bundesrechtspflege (OG) lasse keine andere Auslegung zu.

Bevor der erste Beschwerdefall zu entscheiden gewesen wäre, nahm U. Zimmerli im Ständerat anlässlich der Beratung des neuen Militärgesetzes den Faden wieder auf und beantragte, es sei in einem zweiten Absatz zu Art. 9 BBAB der Bundesrat als letzte Beschwerdeinstanz einzusetzen. Anlass für diese schliesslich vorgenommene Ergänzung war der Umstand, dass der mit dem DSG ergänzte Ingress zu Art. 100 OG (Ausschluss der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde, „soweit es sich nicht um

Verfügungen auf dem Gebiet des Datenschutzes handelt“) in Verbindung mit dessen lit. a („Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes.“) eine nach Meinung des Antragstellers unklare Situation geschaffen habe.

Hierzu ist folgende Bemerkung anzubringen: Dass der Bundesrat nicht nur bei der Ficheneinsicht - das DSG war 1990 beim Erlass der VBS noch nicht beschlossen -, sondern im Anschluss daran auch für die Dossiereinsicht als Rekursinstanz eingesetzt wurde, war im Blick auf die Notwendigkeit einer kohärenten Praxis (innerer Zusammenhang zwischen Fiche und Dossier) sinnvoll. Andererseits ist der Ausschluss der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde im besonders heiklen Bereich des Persönlichkeitsschutzes bei polizeilichen Beobachtungen und Registrierungen nicht unbedenklich. Im Meinungsaustausch hatte das Bundesgericht deutlich festgestellt, dass Einsicht in und Weiterbehandlung von Staatsschutzakten zentrale Bereiche des Datenschutzes betreffen. Die neue Regelung bedeutet also an sich einen Rückschritt in Bezug auf das Ziel, das der Datenschutz im Verhältnis Staat/Bürger anstrebt. Rechtfertigen lässt sie sich nur mit der limitierten zeitlichen Geltungsdauer des BBAB, das heisst, sie kann nicht Vorbild sein.

Die mit dem BBAB dem EJPD übertragene Funktion einer ersten Beschwerdeinstanz führte zur Frage der Kognition. Der Beschwerdedienst des Departements stellte sich zunächst unter Hinweis auf Art. 49 VwVG¹ auf den Standpunkt, es handle sich hier um einen gewöhnlichen verwaltungsinternen Weiterzug, so dass der Beschwerdeinstanz eine volle Überprüfungsbefugnis, also einschliesslich Ermessenskontrolle zustehe. Dem widersetzte sich der SOBE mit dem Hinweis auf seine Weisungsunabhängigkeit (BBAB Art. 8 Abs. 1). Das Ermessen einer Behörde zu überprüfen sei dort gerechtfertigt, wo der Beschwerdeinstanz gleichzeitig eine Aufsichtspflicht obliege. Dies treffe im Verhältnis EJPD/SOBE nicht zu, abgesehen davon, dass der historisch-politische Hintergrund dagegen spreche. In der anschliessenden Beschwerdepraxis wurde anerkannt, dass eine volle Ermessenskontrolle die Weisungsunabhängigkeit des SOBE verletzen würde.

¹ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021)

V. Die Weiterbehandlung der Akten der Bundesanwaltschaft

Die Gewährung der Einsicht in die Fichen und Dossiers der Bundesanwaltschaft war das Hauptanliegen sowohl der VBS vom 5.3.1990 als auch des BBAB vom 9.10.1992. Was mit den Akten weiter zu geschehen hatte, war der zweite Regelungsbereich der genannten Erlasse. Von Anfang an waren zwei Probleme zu lösen:

1. Welche Akten müssen der Bundesanwaltschaft weiterhin zur Verfügung stehen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen kann?
2. Was geschieht mit denjenigen Akten, die nicht mehr benötigt werden?

Zunächst war die Aufmerksamkeit der Frage zu widmen, was mit den Staatsschutzakten des Bundes, die bei den kantonalen Polizeidiensten abgelegt waren, zu geschehen hatte. Die 1990/91 strittige Frage der Verfügungsgewalt über die bei den Kantonen aufbewahrten Staatsschutzakten des Bundes wurde mit Urteil des Bundesgerichts vom 29.5.1991¹ zu Gunsten des Letzteren entschieden. Der Bundesrat sorgte sich jedoch um die weitere Zusammenarbeit mit den Kantonen. Schon in Art. 11 Abs. 3 VBS hatte er den SOBE beauftragt, den kantonalen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten mitzuteilen, welche Akten auszuschneiden oder zu vernichten seien. Im Schreiben vom 8.7.1991 empfahl denn auch der SOBE den kantonalen Polizeidirektoren, gewisse, bei den Kantonen aufbewahrte Staatsschutzakten des Bundes (Duplikate, Vorarbeiten etc.) „zur weiteren Verwendung auszuschneiden“, so insbesondere Akten gerichtspolizeilicher Ermittlungsverfahren, anderer Verfahren (z.B. Einreisesperren, „laufende Aktionen“ im Bereich Terrorbekämpfung, Spionageabwehr, Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus und des organisierten Verbrechens) sowie Akten, die nach dem Inkrafttreten der vorläufigen Negativliste vom 19.1.1990 erstellt wurden. Alle übrigen Akten seien zu vernichten.

Leider hat dieses Schreiben ziemlich viele Missverständnisse hervorgerufen. Ursache der entstandenen Unsicherheit war indessen Art. 11 Abs. 3 VBS selbst. Eine Aufbewahrung („Ausscheidung“) solcher Unterlagen wäre überhaupt nicht notwendig gewesen, weil ihnen als blosse Annexe der Bundesakten in den Kantonen begrifflich jede Selbständigkeit oder Eigenständigkeit fehlte. Es ist möglich, dass man eine parallele, also doppelte Aktenführung bevorzugte, das heisst die Kantone nicht einfach ihrer bisherigen Bundesakten zu entblößen wagte. Eine Weiterverwendung wäre aber nur akzessorisch zu den Bundesakten möglich gewesen (blosse Hilfsfunktion des von den Kantonen zu bewerkstelligenden Bundesstaatsschutzes). So ist zu erklären, dass mehrere Kantone noch 1994 Bundesakten von vor 1990 führten, welche im Grunde längst hätten entweder vernichtet oder archiviert sein sollen.

Am 4.11.1993 sind deshalb alle Polizeidirektoren und die Sicherheitsdienste der Städte Zürich und Bern vom SOBE zum Zwecke einer Standortbestimmung angeschrieben worden und mit der Bitte, ihren offiziellen Entscheid über das Schicksal ihrer Bundesstaatsschutzakten mitzuteilen. Die Erhebung hat ergeben, dass fünf Kantone bzw. Städte (Appenzell Innerrhoden, Obwalden, Schwyz, Uri, Stadt Bern) die Akten vollständig vernichtet, vier Kantone (Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Basel-Land, Neuenburg) sie vollständig archiviert haben, dies jeweils verbunden mit absolutem Zugriffsverbot. Alle übrigen Kantone haben

¹ BGE 117 I a 202ff

- a. die Akten teils vernichtet, teils archiviert,
- b. teils bestimmte Akten in ihren Registern belassen,
- c. teils für bestimmte kantonale Organe eine Zugriffsregelung getroffen.

Im Verlaufe des Jahres 1994 rief der Sonderbeauftragte diesen Kantonen in Erinnerung, dass nach Art. 8 lit. b BBAB „die bei den Kantonen aufbewahrten Aktenkopien nicht mehr für polizeiliche Zwecke verwendet werden“ dürfen. Dieser Hinweis wurde verbunden mit der Empfehlung, einen allfälligen Restbestand an Akten entweder zu vernichten oder mit absoluter Sperrfrist von mindestens 35 Jahren zu archivieren. Zur Begründung bemerkten wir unter anderem, dass die Aktualität der vor 1990 erstellten Akten mit grosser Wahrscheinlichkeit verlorengegangen sei. Sollte ein Kanton jedoch solche Akten dennoch zu eigenen polizeilichen Zwecken verwenden wollen, so wären sie ungeachtet ihres Entstehungsgrundes kantonale Akten und mit Vorteil auch als solche zu bezeichnen und insbesondere getrennt von den laufenden Bundesakten abzulegen. Überdies machten wir diese Kantone ausdrücklich darauf aufmerksam, dass sich alle mit solchen Polizeiakten verbundenen datenschutzrechtlichen Fragen (Auskunfts-, Einsichts- und Berichtigungsansprüche) ebenfalls nach kantonalem Recht richten.

Die Akten des Polizeidienstes der BA waren gekennzeichnet durch die Zweiteilung in Fichen (eine oder mehrere Karteikarten) und Dossiers. Rund 820'000 grüne Fichen (Karteikarten) im Format A5 bildeten die Hauptregistratur. Jede Fiche enthielt mindestens eine Anmerkung, oft aber, über Jahrzehnte verteilt, auch Hunderte von Einträgen, also ein ganzes Bündel beidseitig beschrifteter Karten. 15'750 Dossiers, das heisst 1,3 km Akten bildeten das Informationsmaterial, über welches die Hauptregistratur orientierte. Die Fichen dienten somit einerseits als Geschäftskontrolle und andererseits der Erschliessung der Dossiers, indem die datierten Ficheneinträge auf den von der Bundesanwaltschaft erstellten Aktenplan verwiesen. Ohne die Angaben auf der Fiche war das Auffinden der gewünschten Akten unmöglich. In weitaus den meisten Fällen trugen die Fichen den Namen einer natürlichen Person oder einer Organisation, in wenigen Fällen bezeichneten sie Ereignisse oder ein Sachgebiet. Die Dossiers ihrerseits betrafen meist Sachgebiete, Personendossiers waren eher die Ausnahme. Schon dadurch wird deutlich, dass das Verhältnis Fiche/Dossier nicht einfach auf die Kurzformel Zusammenfassung/Detailausführung gebracht werden kann. Einzelne Einträge auf den Fichen waren zwar durchaus Kurzfassungen aus einem Dossier, aber immer nur bezogen auf die fichierte Person. Daneben enthielt dasselbe Dossier vielfach nicht nur weitere Namen, sondern überschritt oft auch thematisch den Bereich, der jene Person betraf. Im Einsichtsverfahren zeigte sich dann, dass ein und dasselbe Aktenstück von mehreren Personen angefordert wurde, welche nicht zwingend durch eine Gemeinsamkeit miteinander verbunden waren, ausser dass sie im gleichen Aktenstück aufgeführt waren. Für weitere Angaben über die Aktenstruktur, Nebenregister usw. wird auf den PUK-Bericht vom 22.11.1989 sowie auf Beilage C verwiesen.

Sowohl die VBS (Art. 4, 10, 11) als auch der BBAB (Art. 2 Abs. 3 und 4, 7) regeln die „Weiterbehandlung“ dieses gesamten Aktenmaterials. Zwei Phasen waren vorgezeichnet:

1. Der SOBE übernahm diese Akten in seine Obhut, damit er das Einsichtsverfahren durchführen konnte; gleichzeitig händigte er diejenigen Akten der Bundesanwaltschaft provisorisch aus, welche diese für die Fortführung ihrer Arbeit benötigte.

2. Nach Beendigung des Einsichtsverfahrens entschied der SOBE, welche Akten definitiv der BA zu überlassen waren; alle übrigen überführte er ins Bundesarchiv.

Die Abwicklung dieser Aufgaben erforderte eine Reihe von nicht ganz einfachen organisatorischen Massnahmen, zumal die BA selbst einräumte, dass ihr Ablagesystem uneinheitlich, teils sogar konzeptlos war. In einem ersten Schritt einigten sich Sonderbeauftragter und Bundesanwalt auf einen einfachen Kriterienkatalog für eine Grobauscheidung der Fichen. Die von ihr benötigten Fichen erhielt die BA in Form von Kopien. Ein zweiter Schritt bestand darin, die Aktenstücke mit Stichdatum 15.5.1990¹ zu trennen. Die jüngeren blieben bei der BA, die älteren kamen ins SOBE-Archiv. In einem dritten Schritt wurde die Feinausscheidung der für die BA grobausgeschiedenen Fichen an die Hand genommen, und zwar ebenfalls auf Grund eines nunmehr präziseren und detaillierteren Kriterienkataloges.

Ein wichtiger Unterschied zur Grobauscheidung bestand überdies darin, dass nun nicht mehr die ganze Fiche als solche, sondern jeder Eintrag einzeln daraufhin geprüft wurde, ob eine Weiterverwendung nötig sei oder nicht.

Damit war aber der parallele Funktionsablauf für die Bereiche des SOBE und der BA noch nicht sichergestellt. Während die Fichen integral im Archiv des SOBE blieben, und die BA für ihre Zwecke mit Kopien bedient wurde, war diese Methode bei den Akten aus technischen Gründen nicht durchführbar, bzw. wäre viel zu aufwendig gewesen. Ein Aktenverkehr zwischen den beiden Behörden war unvermeidbar. Begreiflicherweise musste die BA gelegentlich auf ihr in der Grobauscheidung nicht zugewiesene Fichen und frühere Akten zurückgreifen, die gemäss obiger Trennung nicht mehr in ihrem Besitze waren. Beide Male hatte sie hierfür dem SOBE eine kurze schriftliche Begründung zu liefern. Umgekehrt hatte der SOBE Akten bei der BA zurückzuholen, weil er sie für das Einsichtsverfahren benötigte.

Unterschiedliche Standpunkte bei den Gesuchen der Bundespolizei um Fichen- oder Aktenbeizug lagen schon im Ansatz auf der Hand. Für die Vertreter der Bundespolizei war dieses Verfahren Ausdruck und Folge der im PUK-Bericht zusammengefassten Mißbilligung der Öffentlichkeit über die Arbeitsweise der BA in den vergangenen Jahrzehnten. Der SOBE seinerseits musste den Befürchtungen Rechnung tragen, die Bundespolizei könnte im bisherigen Stile weiterarbeiten und sich unzulässigerweise den alten Informationsbestand sichern wollen. Es rechtfertigt sich deshalb die Bemerkung, dass wir keinerlei Feststellungen in dieser Hinsicht gemacht haben: trotz der unterschiedlichen Amtsaufträge konnte immer eine Einigung gefunden werden.

Die definitive Ausscheidung der Staatsschutzakten ist wie erwähnt zeitlich gekoppelt an die Beendigung des Einsichtsverfahrens. Ausgangspunkt dieses Trennungsvorganges und damit des vierten und letzten Schrittes war die Aussortierung der gemäss Feinausscheidung verbliebenen Ficheneinträge, welche nach Auffassung der BA auf die Datenbank ISIS aufgenommen werden sollten.

Diese Einträge bestimmten die dazugehörenden Aktenstücke, so dass mit der Auflösung des SOBE-Dienstes eine klare Aufteilung erfolgte in Akten, die endgültig bei der BA bleiben und den Obhutsakten, die mit Einschluss des gesamten Originalbestandes der Fichen dem Bundesarchiv zugewiesen wurden.

¹ Auf dieses Datum wurde die Hauptregistratur „eingefroren“, d.h. für neue Vorgänge musste die BA neue Fichen erstellen

Über die Einzelheiten der dargelegten vier Schritte orientiert in der Beilage B der Bericht von Willy Wenger, der als ehemaliger Mitarbeiter der BA 1990 dem Dienst des SOBE zugewiesen wurde und hier die Sektion Ausscheidung/Archivierung leitete.

VI. Die Organisation des SOBE-Dienstes

Die umfassenden Aufgaben des SOBE bedeuteten den Aufbau eines neuen Dienstes mit bestimmten Strukturen in aufgabenmässiger, organisatorischer, personeller Hinsicht. Zu Beginn wurden vor allem Mitarbeiteridee, welche sich in der Materie der geheimen Staatsschutzakten auskannten, benötigt. Aus diesem Grund musste man vorerst zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben auf Bedienstete der Bundesanwaltschaft und des EJPD zurückgreifen. Für die Programmierung, Installation und Betreuung der verschiedenen Datenbanken sowie für die datenmässige Erfassung der eingereichten 320'000 Gesuche und der 820'000 Fichenköpfe mussten neben hochqualifizierten EDV- Leuten auch externe Hilfskräfte rekrutiert werden. Da das Volumen der datenmässigen Erfassung die Kapazitäten des in Aufbau befindlichen Dienstes bei weitem überstieg, wurden Aufträge auch extern vergeben.

1. Ficheneinsicht

Nach einer ersten Phase der persönlichen Einsichtnahme an der Taubenstrasse, welche noch vor der Zeit des SOBE durchgeführt wurde, begann man angesichts der grossen Zahl von Gesuchstellern Einsicht in die Karteikarten mittels abgedeckter Kopie zu gewähren. Zu Beginn dieser zweiten Phase der Einsichtnahme wurden die Karteikarten vorerst noch durch Bundespolizisten vorabgedeckt. Als eine Art Kontrollstelle wurden Juristen eingesetzt, welche vor allem an Gerichten und Universitäten angeworben wurden. Da sie vorerst nur eine Kontrollfunktion ausübten, konnten sie sich langsam in die ihnen bisher unbekannte, heikle Materie einarbeiten. In einer dritten Phase wurden die einzelnen Aufgaben, u. a. auch die Einsichtsbeschränkungen voll durch Bedienstete des SOBE übernommen. Somit konnte er erstmals für alle Verfahrensabschnitte auf Personen seines Dienstes zurückgreifen. Allein die administrative Betreuung des Personals blieb bei der Bundesanwaltschaft.

Zur Bewältigung der Ficheneinsicht stand dem SOBE ein Dienst von bis zu 80 Personen zur Verfügung. Wegen der sich ständig verändernden Bedürfnisse musste der Personalbestand sowohl quantitativ wie auch qualitativ dauernd angepasst werden. Das Team setzte sich vor allem aus Datatypisten, Juristen, sowie Hilfskräften mit unterschiedlichen Qualifikationen zusammen. Da zu Beginn ein Ende des Verfahrens nicht absehbar war, wurden kurzfristige Engagements seitens der Amtsleitung bevorzugt. Dies führte zur einer grossen Fluktuation innerhalb des Dienstes. Das Kader stand am Anfang häufig in der öffentlichen Kritik. Der rasche Wechsel von Mitarbeitern aller Hierachiestufen lässt sich auch mit dem grossen politischen Druck und der drängenden Erwartungshaltung seitens der Öffentlichkeit und der Gesuchsteller erklären. Der jeweilige Verlust an Know-how war entsprechend gross, und die Einarbeitungs- und die Betreuungszeiten mussten auf ein Minimum beschränkt werden. Ein erhöhtes Risiko an Indiskretion wurde ebenfalls in Kauf genommen. Rückblickend kann festgehalten werden, dass im Verfahren der Ficheneinsicht zuwenig Wert auf gesamtheitliche Personalpolitik gelegt wurde. Es fehlte an Kontinuität in dieser hektischen Zeit. Die Verfahrensabläufe zeichneten sich zudem durch Monotonie sowohl im juristischen wie auch im administrativen Bereich aus. Dies führte unweigerlich zu Motivationsproblemen bei den Mitarbeitenden, wozu auch die geringe Anerkennung der Arbeit beitrug.

2. Dossiereinsicht

Mit Beginn der Dossiereinsicht versuchte man die erkannten Fehler bei den Verfahrensabläufen wie auch bei der Personalrekrutierung zu korrigieren. Mitarbeitende für die neu zu besetzenden Stellen wurden nunmehr mittels ordentlicher Ausschreibung im Stellenanzeiger des Bundes gesucht. Erleichternd für die Auswahl von qualifiziertem Personal wirkte sich u.a. der aus der Rezession folgende Überhang an Bewerbern aus. Zunehmend wurden auch längerfristige Engagements für das juristische Personal, das sich um eine Stelle beim Sonderbeauftragten bewarb, interessant. Die Tatsache der beschränkten Finanzmittel sowie der daraus resultierende Personalstop in der allgemeinen Bundesverwaltung kamen zwar negativ hinzu, waren jedoch nicht entscheidend für die Verfahrensdauer und Qualität der Arbeit. Durch einen zeitlich begrenzten Einsatz in den verschiedenen Bereichen des Dienstes konnte der systemimmanenten Monotonie entgegengewirkt werden. Dies hatte Auswirkung auf Motivation und Qualität des Ergebnisses. Bei der Ficheneinsicht wurde die Einsichtsbeschränkung mittels einer Standardmassenverfügung begründet. Erst nachdem der Ombudsmann seine Empfehlung bezüglich der Abdeckungen abgegeben hatte, wurden die einzelnen Einsichtsbeschränkungen für jeden Gesuchsteller individuell begründet. Im Verfahren der Dossiereinsicht dagegen hatte der sachbearbeitende Jurist für die Begründung der einzelnen Einsichtsbeschränkung die Möglichkeit, auf vorformulierte Textbausteine zurückzugreifen oder auch individuell auf Anliegen des Gesuchstellers einzugehen. Dies wirkte sich positiv auf Arbeitsfreude und Leistung aus.

3. Archivieren

Der Entscheid des Parlamentes, die nicht mehr benötigten Akten der Bundesanwaltschaft nicht, wie in Art. 10 VBS vorgesehen, zu vernichten, sondern dem Bundesarchiv zu übergeben, band während mehr als zwei Jahren zusätzliche Ressourcen. Die nicht mehr benötigten Akten mussten sowohl datenmässig wie auch fachtechnisch aufgearbeitet werden, sollten sie im Bundesarchiv weiterhin erschliessbar und nach Ablauf der Sperrfrist u. a. für die Wissenschaft auch nutzbar sein. Zudem hatten sie den hohen technischen Ansprüchen des Bundesarchivs für eine Archivierung von Akten zu entsprechen. Durchschnittlich waren zehn Mitarbeiter des SOBE während zwei Jahren voll mit Archivierungsarbeiten ausgelastet. Hinzu kam die dauernde fachliche Beratung durch einen Mitarbeiter des Bundesarchives.

4. Phase des Abbaues des Dienstes

Gestützt auf erste statistische Erhebungen sowie auf Erfahrungszahlen aus der Ficheneinsicht konnte der Zeitbedarf für die Erledigung der Dossiereinsicht auf drei Jahre veranschlagt werden. Eine unabdingbare Voraussetzung für die planmässige Abwicklung war jedoch, dass der SOBE bis zur beginnenden Auflösung der Organisationseinheit über einen personell genügend dotierten Bestand ausgebildeter und erfahrener Mitarbeiter verfügen konnte. Aus diesem Grund wurde 1994 eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Ihr Ziel war es, ein Instrumentarium zu erarbeiten, um die qualitative und quantitative Arbeitskapazität und Motivation bei absehbarer Auflösung des Dienstes sicherzustellen.

Es sollte zudem abgeklärt werden, inwieweit und unter welchen Bedingungen dem Personal eine Garantie der Weiterbeschäftigung abgegeben werden konnte, damit es bis zum Abschluss der Dossiereinsicht an den Dienst gebunden werden konnte. Die Arbeitsgruppe hatte deshalb einen Sozialplan auszuarbeiten. Zu Beginn wollte und konnte sich das Departement zu keiner auch nur zeitlich befristeten Garantie durchringen. Der Departementschef war aber später bereit, innerhalb des Departements - bei gleicher Qualifikation - einen Wahlanspruch für Bedienstete des SOBE anzuordnen. Bis auf zwei Beamte, welche seinerzeit von der Bundesanwaltschaft übernommen wurden, hatten alle im Dienste des SOBE Mitarbeitenden den gleichen Status als „nichtständige Angestellte“, wobei viele der 52 für die Dossiereinsicht eingesetzten Arbeitskräfte seit mehr als 6 Jahren „dabei“ waren.

Wir müssen heute leider feststellen, dass ein geeignetes Instrumentarium, welches der Geschäftsleitung ermöglichen würde, schnell auf veränderte Bedürfnisse des Dienstes reagieren zu können, in der Bundesverwaltung nur rudimentär vorhanden ist. Dies gilt in gleichem Masse für den Aufbau (z.B. Rekrutierung von geeignetem Personal) wie auch für die Auflösung (z.B. Sozialpläne, Vermittlung von Personal) des Dienstes. So wurde die Suche nach Problemlösungen oft durch Grenzen des Personalrechts wie auch der Personalpolitik erschwert.

VII. Die Welt der Staatsschutzakten bis 1990

Beobachtungen - Würdigungen - Perspektiven

1. Vorbemerkung

Mit dem Thema Staatsschutzakten haben sich zwei Untersuchungen befasst: die parlamentarische Untersuchungskommission PUK (Berichte vom 22.11.89 und 29.05.90) und der 1993 erschienene Historikerbericht Georg Kreis. Nochmals darauf einzutreten macht in zweifacher Hinsicht Sinn. Einmal darf ein öffentliches Interesse unterstellt werden, dass der Sonderbeauftragte für Staatsschutzakten in seiner Funktion eines Sachwalters der Anliegen vieler betroffener, überraschter, verärgelter und verunsicherter Bürger generell über seine Beobachtungen rapportiert. Sodann verdienen die praktischen Erfahrungen festgehalten zu werden, die bei der Offenlegung der Dossiers zu Handen der Gesuchstellenden gemacht worden sind. Hier kann auf Erkenntnisse zurückgegriffen werden, welche für die Balance zwischen notwendigen Massnahmen zur Verhinderung staatsgefährdenden Umtriebe einerseits und der Garantie fundamentaler Rechte der betroffenen Personen andererseits nutzbar gemacht werden können.

Vom gesamten Aktenmaterial (820'000 Fichen, 1,3 km Dossiers) sind 40'000 Fichen und ca. eine Million Aktenseiten offengelegt und damit vom SOBE-Dienst zur Kenntnis genommen worden. Es mag fragwürdig erscheinen, gestützt auf dieses verhältnismässig schmale Fundament allgemeine Schlüsse über Wesen und Wirkung des Staatsschutzes bis 1990 zu ziehen. Man könnte insbesondere einwenden, dass die Optik der auf die Einsichtsgesuchsteller bezogenen Dokumente nicht für das gesamte Aktenmaterial repräsentativ sei, also zu einer Verzerrung führe, zumal zwei Drittel sämtlicher Fichen Ausländer betreffen, während diese bei den Einsichtsgesuchstellern eine verschwindend kleine Zahl bilden. Bedeutung und „Erfolg“ des Staatsschutzes im Umgang mit Ausländern bleibt also weitgehend im Dunkeln. Gleichwohl lassen sich u. E. Erfahrungen auch dann nutzen, wenn ihre Grundlagen nicht in umfassender Weise einer wissenschaftlichen Prüfung unterzogen worden sind. Es ist nicht anzunehmen, dass Handlungskonzepte und -methoden der Bundespolizei in den nicht eingesehenen Bereichen wesentlich andersartig waren. Mit der gehörigen Vorsicht sind verallgemeinernde Folgerungen zulässig und nötig.

2. Die Bedrohungsbilder

Der Staatsschutz ist in der schweizerischen Gesetzgebung nicht definiert. In der Rechtswirklichkeit versteht man darunter diejenige polizeiliche Tätigkeit, welche mit vorbeugenden Massnahmen innere Sicherheit gewährleisten soll (vgl. etwa Entwurf zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, Art. 1 und 2). Damals wie heute war und ist die Beschaffung von Informationen über Szenarien, welche das Gemeinwesen bedrohen, die Basisarbeit. Diese erhält ihre Ausrichtung von den Bedrohungsbildern der jeweiligen Zeitepoche. Vereinfacht kann man feststellen, dass der schweizerische Staatsschutz seit dem Zweiten Weltkrieg bis 1989 den Kommunismus als Hauptgefahr betrachtete und deshalb die Beobachtung und Erfassung der kommunistischen Bewegung die Stossrichtung seiner Informations- und Nachrichtentätigkeit war. Solches geschah weitgehend in Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung in der Schweiz, welche auch von der ganzen westlichen Welt geteilt wurde. Dieses fast einheitliche, geschlossene Bedrohungs-

bild verlor seine Konturen parallel mit den gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen der 60iger Jahre.

Schwerpunkte der Tätigkeit der Bundespolizei wurden die politische Linke ganz allgemein und alle neu entstandenen systemkritischen Bewegungen und alternativen Gruppierungen (Pazifisten, AKW-Gegner, Frauenbewegung, Soldatenkomitee etc.). Was sich ausserhalb der traditionell bürgerlichen Lebens- und Denkweise manifestierte, riskierte - weniger systematisch als eher nach dem Zufallsprinzip - fichtert zu werden. In der Konsequenz disziplinierte der Staatsschutz in den 70iger und 80iger Jahren die politische Minderheit der Schweiz.

Andere Gefährdungen entstanden durch den namentlich in Europa und dem nahen Osten ausgebrochenen Terrorismus und gewalttätigen Extremismus. Die Bundespolizei hat dieser Entwicklung, die sich in der Schweiz hauptsächlich durch eine Gruppe logistische Beiträge liefernder Sympathisanten bemerkbar gemacht hat, die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt und damit auch zur Einlösung der internationalen Verpflichtung der Schweiz, den Terrorismus zu bekämpfen, beigetragen (s. Europ. Übereinkunft zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27.1.1977; SR 0.353.3).

Der Kampf gegen die Spionage ist eine Konstante, also eine klassische Domäne des Staatsschutzes. Die Bundespolizei richtete das Augenmerk vor allem auf Ausländer sowie die diplomatischen Vertretungen der Ostblockstaaten. Die völkerrechtlich statuierte Bewegungsfreiheit der diplomatischen Vertretungen im jeweiligen Gastland wird erfahrungsgemäss oft zu unerlaubten nachrichtendienstlichen Aktivitäten genutzt, wogegen das Gastgeberland durchaus massvolle Abwehraktionen ergreifen darf. Das starke Interesse, das die Bundespolizei den östlichen Botschaften und Konsulaten widmete, schlägt sich in einem beträchtlichen diesen Bereich des Staatsschutzes betreffenden Anteil von Akten nieder. Dabei fällt die häufige Kombination von Spionageabwehr und Kommunismusbekämpfung auf. Im Visier waren vorab die in der Schweiz wohnenden, aus den betreffenden Staaten stammenden Personen, ferner Schweizer, welche auffällige Kontakte zu diesen Ländern hatten. Es blieb aber nicht beim Doppelverdacht als Ausgangsposition. Schweizer Bürger, die in die betreffenden Länder reisten, wurden kontaktiert zur Warnung davor, dass sie dort von den betreffenden Geheimdiensten zur Mitarbeit bei der Nachrichtenbeschaffung angeheuert werden könnten. Man erhoffte sich davon einerseits eine „Immunisierung“, andererseits die Erlangung von Informationen über die Vorgehensweise dieser ausländischen Dienste.

3. Das Staatsschutzinstrumentarium

Die gemachten Erfahrungen des SOBE haben die Ausführungen in den PUK-Berichten vom 22.9.89 und 29.5.90 bestätigt. Die PUK hat festgestellt, dass sich die Bundespolizei in ihrer Funktion als politische oder präventive Polizei (Beobachtung und Verhütung von Handlungen, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden) auf den Bundesratsbeschluss vom 21.4.58 und Art. 17 des Bundesstrafprozesses abstützen durfte. Bemängelt wurde,

- dass den Beamten in Ermangelung einheitlicher Bedrohungsbilder keine allgemein gültigen Weisungen oder Richtlinien zur Verfügung standen,
- dass keine materiellen Kriterien für die Beobachtung und Erfassung politisch polizeilicher Vorgänge bestanden,

- dass unnötige und unrichtige Informationen gesammelt und entsprechend falsche Schlüsse gezogen wurden,
- dass Informationen zum Teil sachfremd verwendet, also unter Verletzung datenschutzrechtlicher Erfordernisse weitergegeben wurden,
- dass somit die fehlende Konkretisierung und Aktualisierung des allgemeinen Polizeiauftrages zu Persönlichkeitsverletzungen (Einschränkungen in der Ausübung von politischen Rechten und der Wahrnehmung von Grundrechten) geführt hat.

Die Frage stellt sich, welches die tieferen Gründe für diese Entwicklung sind. Ursächlicher Ausgangspunkt ist ein besonderes Merkmal der schweizerischen Staatsschutzorganisation: Die Doppelfunktion der Bundespolizei als primär für die Gerichtspolizei (repressive oder Kriminalpolizei) in Bundesstrafrechtssachen zuständige und später auch für die präventive oder „politische“ Polizei (den Informations- und Nachrichtendienst zum Zwecke des vorbeugenden Staatsschutzes) eingesetzte Behörde. Mit den beiden erwähnten Rechtserlassen (insbesondere Art. 17 BStP) hat zwar die Aufgabe, Staatsschutz zu betreiben, eine ausdrückliche rechtliche Basis erhalten, wogegen es weitgehend an einer Regelung der erforderlichen Vorgehensweise gebrach: So wie im Rahmen der Gerichtspolizei Verfahrensregeln benötigt werden, um das strategische Ziel - die Verfolgung und Aburteilung von Straftätern - zu erreichen, so hätten der Bundespolizei die operationellen Mittel in die Hand gelegt werden sollen, mit welchen sie die Beobachtung von gefährlichen Vorgängen und das Sammeln, Bearbeiten und Weitergeben von Informationen zu realisieren gehabt hätte. Es hätte nicht nur einer Konkretisierung und Aktualisierung des allgemeinen Polizeiauftrages im Sinne inhaltlicher Weisungen bedurft, sondern vorab einer Konstituierung der formalen Handlungsschritte: Wie und mit welchen Mitteln geschieht das Beobachten von staatsschutzrelevanten Vorgängen, wie werden Informationen gesammelt, registriert, kontrolliert, weitergegeben? Stehen Zwangsmittel (z.B. Hausdurchsuchung, Post- und Telefonkontrolle) zur Verfügung, und wenn ja welche und unter welchen Voraussetzungen? Aufgerufen wäre also primär der Gesetzgeber gewesen. Die Lücke wurde gefüllt, allerdings in einer zu beanstandenden Weise. Mangels gesetzlicher Grundlagen „entlieh“ die Bundespolizei die ihr von der gerichtspolizeilichen Tätigkeit her vertrauten Verfahrensinstrumente, insbesondere das Ermittlungsverfahren und die Telefonkontrolle. Während in bezug auf letztere mit dem Bundesgesetz über den Schutz der persönlichen Geheimsphäre vom 23.3.79 immerhin Art. 72 BStP in der Weise geändert wurde, dass Telefonkontrollen auch zur Verhinderung einer strafbaren Handlung zulässig sind, trägt das „Ermittlungsverfahren“ ausschliesslich gerichtspolizeiliche Züge (Art. 100ff. BStP), wurde aber zu einem Hauptinstrument im Bereich der politischen Polizei. Das Beobachten und das Sammeln von Informationen, also der geheime Nachrichtendienst des Staatsschutzes, wurde in „verdächtigen“ Fällen in der Form eines Strafverfahrens abgewickelt, obwohl in diesem Zeitpunkt regelmässig noch keine konkreten Tatbestandsmerkmale eines begangenen Deliktes vorlagen¹.

¹ Das ist nicht bloss eine Interpretation der Geschehnisse, sondern entspricht dem von der Bundesanwaltschaft geäusserten Standpunkt vor Beginn der Dossiereinsicht gemäss BBAB vom 9.10.92. In Art. 2 Abs. 2 dieses Beschlusses wird ausgeführt, dass dieser keine Anwendung findet auf Strafverfahren, die am 16.5.90 noch nicht erledigt waren. Die Bundesanwaltschaft vertrat die Auffassung, dass Akten, die ein Ermittlungsverfahren im Rahmen des politischen Staatsschutzes betrafen, den Gesuchstellern nicht offengelegt werden dürfen. Am 16.5.90 war eine grosse Zahl solcher Ermittlungsverfahren noch hängig bzw. waren, weil vergessen, gar nicht eingestellt worden. Hätte sich der Dienst des Sonderbeauftragten die Meinung der BA zu eigen gemacht, wären den Gesuchstellern weite Teile ihrer Dossiers, die unter dem Gesichtspunkt des Persönlichkeitsschutzes besonders wichtige Daten enthielten, nicht zur Kenntnis gelangt.

Die Übertragung von Strafverfahrenselementen in einen nicht präzis definierten Vorfeldbereich ist politisch und rechtlich inakzeptabel. In der Vermengung von nachrichten- und geheimdienstlichen Aktivitäten mit strafprozessualen Zwangsmitteln lag die rechtsstaatliche Problematik des Staatsschutzes vor 1990. Hart gegen jemanden vorzugehen, der im Verdacht steht, ein Verbrechen begangen zu haben, ist von einer ethischen Wertskala her gesehen gerechtfertigt, nicht aber, wenn sich der Verdacht bloss auf eine prognostizierte Straftat bezieht. Natürlich braucht der Staat im letzteren Falle nicht tatenlos zuzusehen, aber das einzusetzende Instrumentarium muss in Anpassung an die auf dem Spiele stehenden Persönlichkeitsrechte der Betroffenen moderater sein. Die Situation vor 1990 war unhaltbar: Die Voraussetzungen für ein Ermittlungsverfahren im gerichtspolizeilichen Bereich fehlten im präventivpolizeilichen Bereich. Gleichwohl „ermittelte“ die Bundespolizei. Ermitteln heisst rechtlich: kriminelle Tatumstände erforschen, Beweissicherungsmassnahmen ergreifen (erkennungsdienstliche Spurensicherung), nach flüchtigen oder unbekannten Tätern fahnden (vgl. Art. 100ff. BStP). Im vorbeugenden Polizeidienst werden Informationen ganz anderer Art erhoben.

Noch gravierender ist die Situation bei der Telefonkontrolle. Zwar erlaubt Art. 72 BStP diese Massnahme zur Verhinderung einer strafbaren Handlung, wenn bestimmte Umstände auf die Vorbereitung einer solchen Tat schliessen lassen. Der Eingriff erfolgte aber kaum je in Fällen, bei welchen Anzeichen einer unmittelbaren Vorbereitung oder Ausführung eines Deliktes bestand. Die Zulässigkeit der Massnahme hing also von einer Vermutung ab, die ein weites Ermessen eröffnete. Bei einem Verdacht dieser Art ist nicht nur das Begehen der Straftat ungewiss, sondern auch ihre Schwere.

Verfahrenseröffnungen der Bundespolizei auf Grund eines vagen Verdachtes haben dazu geführt, dass die aus dem andersartigen Gerichtspolizeiverfahren übernommenen Ermittlungsverfahren und Telefonkontrollen zu den Hauptinstrumenten des präventiven Staatsschutzes avanciert sind. Solche Massnahmen, die gegenüber Straftätern richtig sind, erweisen sich Unbescholtene gegenüber als unverhältnismässig und damit persönlichkeitsverletzend. Die Zustimmung des Präsidenten der Anklagekammer des Bundesgerichts bei Telefonkontrollen war und ist zwar als rechtsstaatliche Kautel gedacht, in Tat und Wahrheit kann die Ueberprüfung gar nicht mehr als die Beurteilung einer Prognose sein, denn was schon für die Polizei ungewiss ist, lässt sich auch in einem gerichtlichen Kontrollverfahren nicht sicher machen. Damit soll nur gesagt sein, dass das Einschalten eines Richters ungeeignet ist, das Problem zu lösen, das heisst die Gefahr von polizeilichen Uebergriffen im Vorfeld krimineller Handlungen wirklich zu beheben oder zu reduzieren.

In diesem Zusammenhang ist auf eine weitere Ungereimtheit aufmerksam zu machen, welche die höchst ungleiche Gewichtung des Persönlichkeitsschutzes in einem ordentlichen Strafverfahren (Gerichtspolizei) einerseits und im geheimen Nachrichtendienst (Präventivpolizei) andererseits manifestiert. Während dort in jahrzehntelanger Weiterentwicklung (nicht zuletzt unter dem Einfluss der EMRK) der Schutz der Angeschuldigten ein rechtsstaatlich hohes Niveau erreicht hat, ist eine analoge Entwicklung im präventivpolizeilichen Vorfeld kaum auszumachen. Das ist deshalb bedenklich, weil sich hier die Behörden nicht mit dem Beobachten und dem Sammeln von Informationen begnügen, sondern vielfach umfangreiche Aktionen konzipieren (z.B. Gegenspionage). Der Unterschied fällt besonders ins Auge, wenn man die internationale Zusammenarbeit in den beiden Tätigkeitsfeldern miteinander vergleicht: in den Strafverfahren die Rechtshilfe und bei der Vorfeldabklärung der

Nachrichtenaustausch. Die notwendige und erwünschte gegenseitige Unterstützung bei der Verbrechensverfolgung steht unter dem Vorbehalt, dass der jeweilige eigene Staatsbürger keine anderen oder zusätzlichen Strafrisiken erleiden soll, als ihm das inländische Recht androht. Der weltweite Nachrichtenaustausch unter den Geheimdiensten und die darauf abgestützten Aktionen werden indes durch keinerlei Rechtsnormen in Schranken gewiesen, sondern ausschliesslich durch polizeitaktische, eventuell politische Erwägungen geprägt. Eine Prüfung analog dem „ordre public“ fand nicht statt. Die gegenseitigen Geheimhaltungsverpflichtungen der Nachrichten- und Sicherheitsdienste sind deren eigene Rechtsschöpfung ohne explizite Grundlage im geschriebenen nationalen oder internationalen Recht. Die Frage bleibt offen, ob sie als Völkergewohnheitsrecht anerkannt sind oder nicht. Entsprechend fehlte es an Regeln, welche die Betroffenen vor schädigenden und missbräuchlichen Informationsflüssen bewahrten.

Schliesslich hätte man bemerken können und müssen, dass der theoretische Unterschied zwischen repressiver und präventiver Polizeitätigkeit im praktischen Vollzug erhebliche Probleme bietet, weil sich die beiden Bereiche natürlicherweise massiv überschneiden.

Der - unausgesprochene - Zweck beziehungsweise die effektive Wirkung des präventiven Staatsschutzes besteht erfahrungsgemäss nicht bloss in der Sichtbarmachung von Szenen, die in sich das Potential einer Gefährdung bergen, sondern auch in der Aufdeckung bereits begangener Straftaten, welche dann der strafprozessualen Voruntersuchung zugeführt werden. Umgekehrt liegt es auf der Hand, dass die Gerichtspolizei bei der Ermittlung und Fahndung in Straffällen Szenen der genannten Art beobachtet, die sie ebenso selbstverständlich dem Staatsschutz meldet. Solche „Zufallsergebnisse“ oder „Nebenprodukte“ der beiden Funktionen führen zu Vermengungen, die einer Regelung bedürfen, zumal beim Einsatz von Zwangsmassnahmen. Bestehen (Beweis-)Verwertungsverbote, wenn ja wann und in welchem Umfang usw.? (PUK Bericht Seite 148). Behördliche Kompetenzen, die in die Freiheit der Bürger eingreifen, sind an ausreichend präzise umschriebene Funktionen zu koppeln. Daran ändert die Tatsache nichts, dass beide Aufgaben derselben Behörde (BA, BuPo) zugewiesen sind.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass als primäre Ursache der von der PUK-EJPD festgestellten Mängel am Staatsschutz vor 1990 ein beträchtliches Defizit an dogmatischer Basisarbeit, an rechtstheoretischer Durchdringung der Materie angesehen werden muss. Es erstaunt, dass die Rechts- und Staatswissenschaften sich während Jahrzehnten zumeist damit zufrieden gaben, das ungestörte Eigenleben des Staatsschutzes gewissermassen als selbstverständlich hinzunehmen und darauf verzichteten, Wesen und Bedeutung dieses Teils der Behördentätigkeit zu analysieren und zu normieren. Die polizeiliche Generalklausel zu konkretisieren macht erfahrungsgemäss Schwierigkeiten. Das wäre aber kein Grund, sich die Mühe einer Klärung zu ersparen. Vielleicht käme man dabei zur Erkenntnis, dass der Staatsschutz mit seinen immanenten Bedürfnissen, Gesetzmässigkeiten, Abläufen und psychologischen Zwängen (Vorsicht, Geheimhaltung, Misstrauen etc.) eine Rechtskontrolle von seinem Wesen her nicht im vollen Umfange zulässt. Es bleibt wohl immer ein Restbereich, der namentlich bei der internationalen Zusammenarbeit von „ausen“ nicht durchleuchtbar ist, wenn er dem ihm zugedachten Zweck wirklich dienen soll. Das ehrliche Bekenntnis, dass mitunter die sogenannte Staatsraison faktische Priorität vor Recht hat, wäre im „vernünftigen politischen Diskurs“ dem Schein umfassen-

der Rechtsstaatlichkeit vorzuziehen. Das Problem ist nicht neu. Auch die „actes gouvernementaux“ entziehen sich justizförmiger Kontrolle.

4. Die Information - Beschaffung, Inhalt, Auswertung

Eine Analyse der Methoden der Nachrichtenbeschaffung, des Inhalts der Meldungen und ihrer Verwendung erlaubt es, das Wesen des präventiven Staatsschutzes zu erfassen. Dies gilt unabhängig davon, ob dieser wie geschehen echte (z.B. Terrorismus oder Spionage) oder unerlaubte Bedrohungsbilder (politische Observation) zur Handlungsgrundlage nahm.

Der Lebensnerv eines Nachrichtendienstes ist die Information. Nachrichten über „relevante“ Gefahrenvorgänge werden eingeholt, entgegengenommen, registriert (abgelegt), bewertet und an bestimmte Dienste weitergeleitet.

Die Methode der Informationsbeschaffung wiederholte sich stets in ähnlicher Weise. Ein kantonaler Sicherheits-, Nachrichten- oder Spezialdienst erstattet aus eigenem Antrieb oder kraft Auftrages der Bundespolizei einen Rapport, oder es geht eine Auslandsmeldung ein. Jedenfalls erscheint der Name einer Person. Die Bundespolizei holt in deren Wohnsitzkanton einen Identifikations- oder Erhebungsbericht ein, womit sich das Tor zur Fichierung öffnete. Kamen viele Informationen, so verdichtete sich der Verdacht subversiver Aktivitäten und es wurde ein „Ermittlungsverfahren“ angehoben, unter Umständen mit Anordnung einer Post- oder Telefonkontrolle. In den meisten Fällen konnte aber beobachtet werden, dass sich der Grad des Verdachtes mit der Zahl der Einträge keineswegs vergrösserte. Altkommunisten z.B. erhielten über ihr ganzes Leben verteilt Hunderte von Einträgen. Ein Zurücknehmen des Verdachtes gab es nicht bzw. äusserte sich lediglich indirekt, indem keine Meldungen mehr eingingen und keine eigenen Nachforschungen unternommen wurden. „Wir haben nie gehört, was eigentlich staatsgefährdend ist“. So die Bemerkung eines Mitgliedes einer kantonalen Geschäftsprüfungskommission. Auf eine entsprechende Frage lautete die Antwort: „Einfach Nase“ (Dokumentarfilm Gasser und Gasser).

Mit der polizeilichen Information sind untrennbar verbunden Begriffe wie Geheimnis, Geheimhaltung (Geheimdienst und Nachrichtendienst sind Synonyme), weil Abwehrdispositive nur einen Sinn haben, wenn der Angreifer sie nicht kennt. In einer pluralistischen Gesellschaft sind immer „Gegner“ da, deren Zahl, Absichten und Taktiken aber meist diffus bleiben. Das führt nicht nur dazu, dass es im Prinzip nie genug Informationen gibt, sondern auch dazu, dass es fast nichts gibt, was nicht wichtig genug wäre, festgehalten zu werden, mag es im Moment nichtssagend oder harmlos sein. Wer könnte ausschliessen, dass eine banale Meldung nicht eines Tages ein Mosaiksteinchen für die Erkenntnis eines grösseren deliktischen Zusammenhanges wird? Je mehr Daten „produziert“ und bewirtschaftet werden, desto besser die Logistik des Staatsschutzes. Die Bedeutung einer Meldung wird bestimmt durch die Art des Risikos und die Intensität des Verdachtes. Da diese Begriffe sehr weit gefasst werden können, entscheidet sich der Beamte im Zweifel für die Registrierung einer Meldung und nicht für ihre Eliminierung. Zur Veranschaulichung sollen folgende Beispiele dienen:

Verdächtigt wurden:

- Teilnehmer an einer Demonstration (z.B. gegen den Vietnamkrieg),
- Personen, die in Zürich zur Zeit der Jugendunruhen in einer Wohngemeinschaft lebten,
- Personen, die oft Ostblockstaaten bereisten,
- Schweizer Geschäftsleute, welche unbekannte, aber irgendwie auffällige Ausländer geschäftlich und/oder privat empfangen,
- Lehrer, die bei der UdSSR-Botschaft geographisches Material für den Unterricht anforderten.

Bei unzähligen Ficheneinträgen aus allen Gefährdungsbereichen fällt die inhaltliche Indifferenz auf. Der Verdacht bezieht sich ausschliesslich auf abstrakte Gefährdungen, konkrete, auf die Begehung eines Deliktes gerichtete Schritte sind nicht erkennbar. Die erwähnten Beispiele machen deutlich, dass der Einbezug bloss abstrakter Bedrohungen in den ordentlichen Informationsbestand die Grenzen der Informationsbearbeitung aufhebt.

Ausdruck dieser Schrankenlosigkeit war die grosse Masse von Einzelmeldungen, die für sich allein betrachtet, nicht die geringste Staatsschutzrelevanz aufwiesen, die auch in ihrer Gesamtheit kaum ein „brauchbares“ Bedrohungsbild abgaben, also nicht zu effektiven Abwehrmassnahmen führten und somit im Ergebnis eine blosser Anhäufung von tendenziell meist negativen Aussagen über die erfassten Personen darstellten.

Fast zwingende Folge war, dass eine Auswertung des Nachrichtenmaterials unterblieb, die eine kritische Aufgabenüberprüfung bewirkt hätte, so dass behördliche Schutzanordnungen, Abwehrkonzepte, Bekämpfungsstrategien und ähnliches nicht als notwendig erachtet wurden. Die Nachrichtenbeschaffung entbehrte der Eigenschaft, Mittel des Staatsschutzes zu sein, sie wurde Selbstzweck im Sinne einer Vorratshaltung an Informationen, ohne dass diese später zu irgend einem Zeitpunkt und zu irgend einem Zweck verwendet wurden.

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass in nicht wenigen Fällen die Bundespolizei mit sogenannten Vertrauenspersonen vorab in höheren Chargen der Privatwirtschaft oder staatlicher Behörden mündlichen Informationsaustausch pflegte. Meist ging solches nicht direkt aus den Ficheneinträgen hervor, wohl aber aus dem Sinnzusammenhang der Akten. Das ist auch ein Grund, weshalb eigentliche Schädigungen z. B. bei Stellenbewerbungen von den Betroffenen kaum direkt bewiesen werden können.

Die Frage des Nutzeffektes präventivpolizeilicher Registrierungen ist äusserst schwierig zu beantworten. Von Terrorismus- und Spionagebekämpfung abgesehen ist ein „Erfolg“ des Staatsschutzes bis 1990 aus den Akten nicht zu ersehen, weil er sich praktisch im Sammeln von Informationen erschöpft hat. Darin muss nicht zwingend eine grundsätzliche Kritik enthalten sein, denn es liegt in der Natur präventiver Tätigkeit, dass - was im voraus nicht zu erkennen ist - vieles gar nicht gebraucht wird. Trotzdem fällt die enorme Differenz zwischen Aufwand und „Ertrag“ auf. Schwer abzuschätzen ist auch die sogenannte Generalprävention, also die Wirkung, welche allein auf der Tatsache beruht, dass die Institution einer Staatsschutzpolizei besteht, also bekannt ist, dass deliktische Vorbereitungen observiert werden.

Eine direkte Ueberführung von Personen, die sich unmittelbar anschickten, ein Staatsschutzdelikt zu begehen (z.B. Sprengstoffattentat), ist aus den Akten nicht ersichtlich. Es wäre demnach ein verfehelter Schluss, in die Präventivpolizei die Erwartung zu setzen, sie könne z.B. terroristische Anschläge verhindern. Verhaftungen von Terroristen in der Schweiz erfolgten nicht aufgrund von einzelnen Meldungen, sondern von Polizeikontrollen (meist) an der Grenze. In der Spionagebekämpfung führte die Tätigkeit der Bundespolizei zur Einleitung von Voruntersuchungen mit entsprechenden Verurteilungen. Im weiteren sind zu erwähnen die „persona non grata“ Erklärungen bezüglich Mitgliedern des diplomatischen oder konsularischen Korps.

Ähnlich wie der Nutzeffekt polizeilicher Registrierungen ist die Bedeutung abgehörter Telefongespräche zu beurteilen. Bei 200 bis 300 Ermittlungsverfahren, die jeweils während eines Jahres hängig waren, führten die darauf gestützten Telefonkontrollen praktisch nie zur Verhinderung einer bevorstehenden Straftat.

Die Auswertung von Informationen richtet sich nach dem Ziel des Staatsschutzes. Den Begriffen Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisierte Kriminalität, Spionage etc. ist gemeinsam, dass sie Phänomene bezeichnen, denen stets eine ganze Reihe verschiedener Straftatbestände zugeordnet werden können. In der Deliktsverhinderung bzw. -verfolgung erschöpft sich die Aufgabe des Staatsschutzes jedoch nicht. Es liegt auf der Hand, dass präventivpolizeiliche Informationen auch weitergefassten Zwecken dienstbar gemacht werden können. Insbesondere geben sie ein Führungsmittel für die politisch verantwortliche Exekutive ab. Internationale Krisen, soziale Unruhen, Minoritätenprobleme, ethnische Konflikte, Migrationsfragen usw. lassen das Bedürfnis einer Landesregierung nach umfassender Nachrichtenbeschaffung legitim erscheinen. Jedenfalls gibt es wohl keinen Staat, der davon Abstand nähme. Damit aber ist der Weg frei für den Gebrauch oder Missbrauch von Informationen zu allgemein politischen oder gar parteipolitischen Zwecken. Die jahrzehntelangen unzähligen Aufzeichnungen über die Verhaltensweisen von Personen in den Akten der BA, ohne dass hierbei auch nur annähernd eine konkrete Bedrohung auszumachen gewesen wäre, belegt den offensichtlich nicht unterdrückbaren Drang nach politischer Flächeninformation. Die für die Schaffung innerer Sicherheit unvermeidliche Koppelung von Strafrecht und Politik ist eine Tatsache, welche ein Staatsschutzgesetz transparent zu machen hätte.

Zielgerichtetes Handeln geschieht regelmässig in einem persönlichen Umfeld. Familienangehörige, Freunde, Bekannte, Arbeitskollegen usw. sind davon berührt. Eine verdächtige Person zu observieren macht deshalb nur Sinn, wenn ihr Umfeld miteinbezogen wird. Der gebräuchlichste Ausdruck der Bundespolizei war „Kontaktperson“, was nicht notwendig die Vermutung von Mittäter- oder Gehilfeneigenschaft beinhalten mußte. Eine interessante Feststellung liegt nun darin, dass auf eine mit Verdacht belegte Person schätzungsweise zehn Kontaktpersonen fielen, bei welchen die Voraussetzungen eines Verdachtes nicht gegeben waren, es sei denn in der Weise, dass sie eben in irgend einer Weise mit jener zu tun hatten. Deshalb erscheinen diese Personen in den Akten (z.B. Polizeirapporten), was in nicht wenigen Fällen auch einen Ficheneintrag zur Folge hatte. Vergegenwärtigt man sich, dass die weitaus meisten Verdachtspersonen nie kriminell wurden, ergibt sich ein Gesamtverhältnis, welches auf einen wirklichen Übeltäter Hunderte und Tausende von Personen ausweist, die sich nichts vorzuwerfen haben. Dieses Ergebnis sollte auf die künftige gesetzliche Gestaltung der Persönlichkeits- und Datenschutzrechte,

insbesondere des grundlegenden Auskunftsrechts bei Polizeiregistern, nicht ohne Einfluss bleiben.

Die Beobachtung der allgemeinen politischen Szene mittels Telefonkontrolle hatte keinen ersichtlichen Nutzeffekt im Sinne der Einschränkung unmittelbarer oder auch längerfristiger Gefahren. In den Bereichen Terrorismus und verbotener Nachrichtendienst gaben die Erkenntnisse Basisinformationen, welche in ihrer Summierung sicherlich nicht wertlos waren, doch bestätigt sich auch bei der Telefonkontrolle, dass es erheblicher Umfelder bedurfte, damit überhaupt erst Umrisse von drohenden illegalen Aktivitäten erkannt werden konnten, und wenn nicht Straftaten verhindert, so doch Gefahrenherde lokalisiert werden konnten. Am ehesten dürfte ein Erfolg bei der Abhörung von Telefonverbindungen ausländischer Botschaften eingetreten sein.

5. Auskunftsrecht und Geheimhaltung

Abgeleitet vom Prinzip der informationellen Selbstbestimmung ist das Auskunftsrecht der betroffenen Personen bei Datensammlungen, wie sie eine Staatsschutzregistatur oder -datenbank darstellt, ein elementares Schutzrecht. Dieses ist 1990 (VBS) bzw. 1992 (BBAB) in der Form eines Einsichtsrechtes in die alten Staatsschutzakten realisiert worden. Wie auch im Datenschutzgesetz selbst musste den besonderen Geheimhaltungsbedürfnissen des Staatsschutzes Rechnung getragen werden. Aber auch die zahlreichen Drittpersonen, die in den den Gesuchstellenden offenzulegenden Akten aufgeführt sind, hatten ihrerseits schützenswerten Anspruch auf Wahrung ihrer Privatsphäre. In der Praxis des SOBE ergab sich die günstige und vielleicht einmalige Gelegenheit, die Frage, ob die dabei erforderlichen Interessenabwägungen und -abgrenzungen überhaupt befriedigend umgesetzt werden können, im Rahmen von Massenverfügungen zu testen. Das Ergebnis kann vorbehaltlos als positiv bezeichnet werden. Wie stets wenn Güterabwägungen vorzunehmen sind, können nicht alle Beteiligten - hier Gesuchsteller, Polizei, Dritte - restlos zufriedengestellt werden. Als Zeichen der Machbarkeit, das heisst der Wahrung aller massgebenden Interessen, darf aber das weitgehende Ausbleiben

- von Vorwürfen der Bundespolizei, ihre Arbeit sei durch die Aktenoffenlegung erschwert oder durchkreuzt worden,
 - von Reklamationen (Beschwerden) der Gesuchsteller, die erhaltenen Fichen- und Dossierkopien würden ihnen die erhoffte Information nicht im ausreichenden Masse vermitteln,
 - von Beanstandungen oder gar Schadenersatzbegehren Dritter, deren Daten in gewissen Fällen nicht abgedeckt wurden,
- gewertet werden.

Die Massenzustellung von mit Abdeckungen versehenen Staatsschutzakten an Private hat auch nicht zu der in Polizeikreisen befürchteten „Hexenjagd“ auf frühere Funktionäre oder angebliche Denunzianten geführt. Jedenfalls sind uns nur einige wenige Fälle bekannt, in welchen sich Fichen- und Dossierempfänger mit Vorhaltungen an solche Personen gewandt und Stellungnahmen verlangt haben. Daraus kann geschlossen werden, dass der Schutz der Beamten und Informanten einem Offenlegungsverfahren nicht entgegensteht.

Für Einsichtsbeschränkungen und -verweigerungen, wie sie im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz betreffend die Wahrung der inneren Sicherheit diskutiert werden, besteht kein Anlass. Weder die Botschaft des Bundesrates noch die Version des Ständerates stellen eine vertretbare Lösung dar. Der Bundesrat verlangt eine Darlegung eines konkreten Sachverhaltes und eines Interesses durch den Gesuchsteller. Das ist eine zu hohe Hürde, denn sie verlangt von diesem eine Selbstbeichtigung. Der Regelungsvorschlag des Ständerates, wonach in einer immer gleichlautenden Antwort der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte eine Prüfung des rechtmässigen Vorgehens der Bundespolizei bezeugt, verletzt das Auskunftsrecht in seinem Kern: ein blosser Antrag auf Prüfung ist etwas substantiell anderes als ein Auskunftsbegheeren. Aus den Akten der Bundespolizei bis 1989 sind keinerlei Situationen sichtbar geworden, in welchen schon die blossen - berechtigten - Auskunftsverweigerung ein Abwehrkonzept der Bundespolizei entwertet oder gar zerstört hätte.

6. Die Vertrauensfrage

Die Gewährung von Akteneinsicht und das Verbot der weiteren Verwendung von Fichen und Dossiers zu polizeilichen Zwecken sollten nach der „Fichenaffäre“ das Vertrauen der betroffenen Personen, aber auch der Gesellschaft in den Staat, insbesondere in die Korrektheit staatsschutzpolizeilicher Arbeit wieder herstellen. Ob und in wie weit mit den Sondermassnahmen gemäss VBS und BBAB generell eine Restauration gelungen ist, muss hier offengelassen werden, aber es können die Erfahrungen festgehalten werden, die der Dienst des SOBE im Umgang mit Gesuchstellern und Bundespolizei in dieser Hinsicht gemacht hat.

Was bedeutet Staatsschutz für diejenigen Personen, die in diesen Tätigkeitsbereich hineingeraten sind? Polizeiliche Registrierung erzeugt eine Situation, die wesensgemäss für den Betroffenen negativ besetzt ist. Er empfindet Unbehagen, Ärger, Kränkung, Angst, ahnt Übles, fühlt sich eingeschränkt, Bürger zweiter Klasse usw., usf. Dies hat nichts mit Überempfindlichkeit oder paranoider Störung zu tun. Besonders verdriesslich ist, dass objektiv diese Gefühlslagen vielfach gar nicht begründet sind, aber wie will dies der Betroffene wissen, wenn ihm wegen des öffentlichen Interesses an der Geheimhaltung keine oder nur eine ungenügende Erklärung gegeben wird oder ihm die Registrierung auch nicht im Nachhinein mitgeteilt wird?

Im Einsichtsverfahren ist aufgefallen, dass Menschen in ungünstiger sozialer Stellung allgemeine Verunsicherung empfanden, insbesondere von der Sorge geplagt wurden, dass die Aufmerksamkeit, welche ihnen die Polizei widmete, ihre Existenzprobleme verschärfte (Arbeitsstelle, Wohnung, Sozialhilfe, Ausländerstatus usw.). Umgekehrt sahen sich etablierte, ökonomisch konsolidierte Kreise, insbesondere auch Akademiker oft veranlasst, mit Zynismus und beissendem Spott bis hin zur Verunglimpfung von Sachbearbeitern ihrem Unmut Ausdruck zu verleihen.

Polizeiliche Nachrichtenbeschaffung lässt häufig eine Atmosphäre des Misstrauens entstehen. Dies gilt für beide Seiten. Vertrauen zu schaffen ist hier besonders schwierig, aber gerade deshalb besonders wichtig. Nur mit der Wahrung der Persönlichkeitsrechte, welche die Unverletzlichkeit der menschlichen Würde, die persönliche Freiheit und den Schutz der Privat- und Intimsphäre anstreben, kann dieses Ziel erreicht werden. Die Rechtssprechung verwendet die Formulierung, dass alle Freiheiten geschützt werden müssen, welche elementäre Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung des Menschen darstellen. „Normalbürger“ werden dieses

Schutzes weniger oft bedürfen als Angehörige von alternativen- oder Randgruppen. „Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen“ (Volkszählungsurteil des Deutschen Bundesverfassungsgerichtes 1983).

Ohne Vertrauen gibt es keine innere Sicherheit. Dabei ist Vertrauen nicht mit naiver Gutgläubigkeit zu verwechseln. Kein vernünftiger Mensch wird der Polizei den Gebrauch wirkungsvoller Mittel im Kampf gegen schwere Verbrechen vorenthalten wollen. Mit der inzwischen eingeführten elektronischen Datenverarbeitung und der entsprechenden nationalen und internationalen Vernetzung hat der Staat einen enormen Schritt in Richtung Effizienzverbesserung getan. Aber jedermann weiss, dass damit reale Ängste der Bürger verbunden sind, auch wenn die Kontrollsysteme (z.B. bei der Datenbank ISIS) sorgfältig ausgebaut sind.

Der Staat ist eine Organisation, die an Recht und Moral gebunden ist. Dadurch entstehen Antagonismen: kollektive und individuelle Bedürfnisse, harte Polizeigewalt und Sensibilität für Würde und Freiheit des Einzelnen haben nebeneinander ihren legalen und legitimen Raum. Das notwendige ideelle und praktische Gleichgewicht zu finden, ist selbstredend eine dauernde Herausforderung. Es wäre aber beunruhigend und in gewisser Weise paradox, wenn der Staat angeblich zu seinem Schutz einen Teil dessen preisgäbe, was eben diesen Schutz rechtfertigt, nämlich Hüter höchster menschlicher Werte zu sein.

Der Sonderbeauftragte für
Staatsschutzakten



René Bacher

A. Chronologie

31.1.1989 Im Zusammenhang mit dem Rücktritt von Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp wird eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) eingesetzt, welche die Amtsführung des EJPD und insbesondere der Bundesanwaltschaft zu prüfen hat

22.11.1989 Die PUK veröffentlicht ihren Untersuchungsbericht

23.11.1989 - 15.2.1990

Beginn Einsichtnahme in Fichen der BA. 50'000 Gesuchsteller; manuelle Ermittlung, ob verzeichnet oder nicht. Entwicklung einer informatikgestützten Geschäftskontrolle.

Zuständig: der Datenschutzbeauftragte der BA

16.2.1990 - 31.3.1990

Hauptgruppe von 260'000 Personen, welche Gesuch um Einsicht in ihre Fichen stellen. Erfassen der Personalien der Gesuchsteller im EDV-System „Geschäftskontrolle“

Zuständig:

- 11.3.1990 Datenschutzbeauftragter der BA

12.3.1990 - 18.3.1990 SOBE NR Moritz Leuenberger

18.3.1990 - 22.4.1990 Vizekanzler Couchepin

5.3.1990 Bundesrat erlässt Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes (VBS)

12.3.1990 Inkrafttreten der VBS

31.3.1990 Ende der Frist für Ficheneinsichtsgesuche

1.4.1990 - 15.5.1990

Fertigstellung EDV-System „Geschäftskontrolle“, Aufbau Fichenindex („Findex“): Fichenköpfe und Personalien der Hauptregistratur

Einsichtsgesuche ab 1.4.1990 werden erst behandelt, wenn Daten bereinigt und auf ein elektronisches Informationssystem übertragen sind (VBS Art. 9)

SOBE schiebt Dossiereinsicht im Blick auf die hohe Zahl von Ficheneinsichtsgesuchen (ca. 300'000 statt der erwarteten 20'000 - 30'000) auf

SOBE lässt auf den 15.5.1990 die Hauptregistratur der BA „einfrisieren“ (Ende der alten Kartei).

Zuständig:

- 22.4.1990 Vizekanzler Couchepin
23.4.1990 - Amtsantritt SOBE Dr. Walter Gut.

16.5.1990 - 31.12.1991

16.5.1990 - neue Kartei der BA (Fichen)
Antwort an die Verzeichneten, Zustellung der Fichenkopien,
Sept. 1990 - März 1991 definitive Antwort an die Nichtverzeichneten

Zuständig: SOBE Dr. Walter Gut

22.10.1991 Botschaft des Bundesrates betreffend Bundesbeschluss über die Einsicht in Akten der BA

31.12.1991 SOBE Dr. W.Gut tritt zurück

1.1.1992 - 30.4.1992

Fortsetzung Ficheneinsicht
Dienst des SOBE verlässt die Taubenstrasse und zieht nach Köniz

Zuständig: SOBE a.i. Dr. Jean-Luc Vez

4.3.1992 - 9.10.1992 Beratung des Bundesbeschlusses über die Einsicht in Akten der BA durch die Eidg. Räte (Differenzbereinigungen)

1.5.1992 Amtsantritt SOBE Dr. René Bacher

1.5.1992 - 9.10.1992

Fortsetzung Ficheneinsicht, insbesondere Behandlung der in den Kantonen eingereichten Gesuche

August 1992 Schreiben SOBE an die Gesuchsteller, dass sich das Dossiereinsichtsverfahren wegen der Beratungsdifferenzen in den Eidg. Räten verzögern werde

1.10.1992 Auf Veranlassung des SOBE beantragt das EJPD beim Bundesrat eine Änderung der VBS. Die ursprüngliche Annahme, die Datenbank ISIS werde 1991 in Betrieb sein und Einsicht ermöglichen, bestätigte sich nicht. Andererseits liegen 5'000 nach dem 31.3.1990 datierte Ficheneinsichtsgesuche vor. Demzufolge wird VBS Art. 9 in der Weise geändert, dass alle bis 30.9.92

eingereichten Gesuche (sogenannte ZUR-Fälle) gleich behandelt werden wie diejenigen, die vor dem 1.4.1990 gestellt worden sind

21.10.1992 Inkrafttreten der abgeänderten VBS

9.10.1992 - 28.2.1993

15.10.1992 - 15.1.1993 Referendumsfrist für den Bundesbeschluss über die Einsicht in Akten der BA (BBAB)

Vorbereitung der Verordnung zum BBAB durch Vertreter des GS/EJPD, der BA und des SOBE

Behandlung der ZUR-Fälle

15.2.1993 - 28.2.1993 Orientierungsschreiben des SOBE an die Gesuchsteller über die Voraussetzungen der Dossiereinsicht gemäss BBAB

1.3.1993 - 31.3.1993

Eingang der Dossiereinsichtsgesuche

1.3.1993 - Aufbau der Geschäftskontrolle 2, EDV-Aufnahme von ca. 125'000 Dossiersbestandteilen (durchschnittlich acht Seiten), in welche Einsicht verlangt wird.

Mai 1993 - April 1996

Dossiereinsicht

1.6.1993 Administrative Unterstellung des SOBE-Dienstes wechselt von der BA zum GS/EJPD

- Sommer 1996 Beendigung der Überführung sämtlicher Fichen und Dossiers in das Bundesarchiv

B. Aktenrapport

1. Grüne Fichen

Im Unterschied zu den Dossiers, die der SOBE in Obhut genommen hat, und welche nur Akten von 1960 - 1990 umfassen, enthalten die grünen Fichen Einträge von ca. 1930 - 1990.

Ca. 1980 hat die BA versucht, die Fichen etwas zu aktualisieren, d.h. ganz klar nicht mehr benötigte Fichen für das BAR auszuschneiden. Die Ausscheidungskriterien waren jedoch eher ängstlich gewählt, so dass zu vieles in den Fichenkästen blieb, was schon damals ins BAR gehört hätte. Immerhin wurde die Fichenmasse um ca. 200'000 Einheiten reduziert.

Bis 1990 war die genaue Zahl der Fichen nicht bekannt. Genaue Zahlen brachte erst die INDEX-Erfassung, die für die Behandlung der Ficheneinsichts-Gesuche nötig war. Nachschlagungen von Hand - dies zeigte sich bald nach ersten Bemühungen der BA nach einigen Tausend Gesuchen - waren in dieser Grössenordnung unmöglich. Die INDEX-Erfassung der Fichen der Hauptkartei ist am 31.10.1990 abgeschlossen worden. Im gleichen Zeitraum wurden extern die ca. 320'000 Einsichtsgesuche erfasst. Mit der Abgleichung Gesuch / INDEX konnte am 12.11.1990 begonnen werden. Sie dauerte bis Ende 1991. Bei diesem Arbeitsgang ging es darum festzustellen, ob eine Fiche zu einem Gesuchsteller besteht. In knapp 95% der Fälle konnte dies mit ja oder nein beantwortet werden.

Negativ-Resultate (Nichtbestehen einer Fiche) wurden mit entsprechendem Brief an den Gesuchsteller laufend erledigt. Oft wurde durch Intervention des Gesuchstellers beim Ombudsmann, meist mit ergänzenden Personalien (Alias- oder Ledignamen) doch noch eine Fiche gefunden.

Bei positivem Resultat wurde die Fiche gesucht, aus der Hauptregistratur entnommen und in einer separaten Ablage zwischengelagert. In ca. 5% der Fälle konnte nicht eindeutig festgestellt werden, ob eine Fiche zu einem Gesuch passte. Dies, weil auf vielen Fichen keine, ungenaue oder falsche Personalien waren. Diese Fälle erforderten aufwendige Recherchen. Die positiven Gesuche wurden alphabetisiert, die dazugehörige Fiche kopiert, danach konnte mit den Abdeckungsarbeiten (Juristen und BA-Kommissare) begonnen werden. Ab März 1990 bis anfangs 1992 waren für nichtjuristische SOBE-Arbeiten jeweils zwischen 10 und 30 temporäre Mitarbeiter/innen beschäftigt. Mitte August 1991 wurde - parallel zu den langsam sich reduzierenden Abgleichungen - mit der Grobauscheidung der Fichen begonnen. Nach relativ einfachen Kriterien wurden Fichen, die jeglicher Aktualität und Brisanz entbehrten, ausgeschieden. Bei Tests durch Fichen-Spezialisten zeigte sich, dass ca. 90% aller Fichen in diesem Sinne ausgeschieden werden konnten. Diese Zahl bestätigte sich auch im Laufe der Arbeit. Für die so ausgeschiedenen Fichen bestand ab sofort für die BA kein Zugriff mehr. Sie wurden unter Verschluss gehalten.

Bis zum Umzug des SOBE nach Köniz, anfangs April 92, war die Hälfte der Fichen grobausgeschieden. In der BA verblieben danach nur die bereits begutachteten und auf ca 10% reduzierten Fichen A bis L sowie die Araber- und Chinesenfichen. Solange Originalfichen in der BA verblieben (bis Ende März 1993) wurde die Obhut des SOBE ständig durch einen Juristen des SOBE im Fichenraum gewährleistet.

Der BA wurde bis zum Ende der Grobauscheidung ein Teil-Fichenindex überlassen, der mit jedem bearbeiteten Buchstaben entsprechend reduziert wurde. Mit dem Index konnte die BA feststellen, ob eine Fiche existierte, wusste aber nichts über deren Inhalt. In den 26 Wochen zwischen dem Umzug und dem Ende der Grobauscheidung herrschte deshalb zwischen BA und SOBE ein reger FAX-Verkehr: 322 Anfragen über 633 fichierte Personen.

Erledigung: In 428 Fällen wurde der BA mitgeteilt: Fiche ist / wird ausgeschieden, keine Bekanntgabe des Ficheninhaltes. In 205 Fällen wurde der BA eine Arbeitskopie erstellt. In den Monaten August/September 1992 wurde die Araber- und Chinesenkartei grobausgeschieden. Der Materie entsprechend (Staats- und sonstiger Terrorismus) wurden bei den Arabern nur ca. 70% der Fichen ausgeschieden, bei den Chinesen dagegen über 90%. Die von uns entnommenen Araberfichen wurden laufend im ARABEX (Index der Araberfichen) gelöscht.

Ende 1992 begann die 'provisorische Feinausscheidung'. Provisorisch deshalb, weil zwar die Kriterien zur Feinausscheidung ausgearbeitet, aber noch nicht durch den Bundesrat abgesegnet waren. Vorgehen bei dieser Arbeit: Die grobausgeschiedenen Fichen wurden buchstabenweise in der BA geholt und eine Ausscheidung nur durch Bezeichnung mit Bleistift auf den Originalfichen vorgenommen. Bezeichnet wurden nicht ganze Fichen, sondern einzelne Einträge mit einer Nummer gemäss Kriterienkatalog. Sofort nach Bearbeitung wurden die Fichen an die BA zurückgebracht. Fichen ohne relevante Einträge wurden nach den neuen Kriterien bereits ausgeschieden, so dass von ca. 70'000 nach der Grobauscheidung in der BA verbliebenen Fichen noch deren ca. 15'000 zurückgingen. Wie bei früheren Arbeiten geschehen, wurde auch hier mit dem nächsten Arbeitsablauf begonnen, bevor diese provisorische Ausscheidung beendet war. Das heisst, ein Teil der Mitarbeiterinnen begann Mitte Februar mit der endgültigen Feinausscheidung. Diese Arbeit umfasste: Abdeckung der nicht bei der provisorischen Feinausscheidung bezeichneten Einträge, Erstellen von je 2 Kopien. Eine Kopie ging an die BA zurück, die andere verblieb beim SOBE, u.a. zur Kontrolle späterer Aktenbestellungen durch die BA. Am 19.3.1993 wurden die restlichen grünen Fichen nach Köniz geholt. Bis zum Ende der Feinausscheidung wurde der BA ein begrenzter Zugriff zum Index gestattet. Am 22.7.1993 ist dieser Zugriff aufgehoben worden.

2. Statistik und Feinausscheidung:

Der BA wurden 14'370 Teilkopien überlassen, was knapp 2% der 720'413 ursprünglichen Fichen entspricht. Die BA ihrerseits begutachtete diese Fichenkopien nach den ISIS-Kriterien und schickte als nicht mehr benötigt (meist Fotopass-Fichen) 8'129 Kopien zurück. Die BA verfügte danach noch über 6'241 Fichen-Teilkopien, das entspricht 0,8% aller Fichen.

Araberkartei

Sachbearbeiter der BA erledigten hier gewisse Vorarbeiten. Sie schieden aus den von uns nach der Grobauscheidung zurückgebrachten ca. 25'000 Fichen weitere nicht mehr benötigte aus und löschten sie im ARABEX. Die verbleibenden Fichen wurden zur Ueberprüfung und Weiterverarbeitung nach Köniz verbracht. Der SOBE

befand ca. 500 Fichen davon als für die BA nicht mehr nötig und löschte auch diese im ARABEX.

Schliesslich wurden von den ursprünglich ca. 72'000 Araberfichen 1'705 Teilkopien an die BA zurückgebracht, also 2,3%.

Chinesenkartei

Aehnliches Vorgehen, aber in kleinerem Rahmen. Von den geschätzten 18'000 Fichen sind nur 154 Teilkopien, also 8,5 Promille an die BA zurückgelangt.

Sprengstoff-Fichen

Akten mit S-Nummern sind nach Abklärung der Situation im Original der Zentralstelle zur Bekämpfung von Sprengstoffdelikten zurückgegeben worden. Es handelte sich um ca. 1'000 Fichen, die meisten zu Bagatell-Fällen.

Weiterbehandlung aller Fichen:

Gesuchstellerfichen müssen mit der übrigen Ablage vereinigt werden.

Alle Plastik-Mäppchen werden durch Pergamenthüllen ersetzt.

Die Fichen werden in Schubladen (ca. 32 cm) abgefüllt und beschriftet, und im ZAC (Programm des BAR) erfasst. Danach werden sie im BAR in Lektriver abgefüllt.

Diese Arbeiten dürften ab April 96 laufen und zusammen mit den übrigen Ablieferungen um Jahresmitte bis spätestens Juli/August 1996 beendet sein.

3. Dossiers

In der Bundesanwaltschaft gab es ein Nah-Archiv, in welchem aktuellere Akten abgelegt wurden, sowie ein umfangreiches Archiv im Keller. Dort lagerten ältere, selten zu konsultierende Akten. Weitere Akten lagen in Schränken und andern Ablagen.

Ende 1991 begannen Mitarbeiter der BA mit der Dossiertrennung im Archiv, stellten aber bald fest, dass diese Aufgabe ohne zusätzliche Mitarbeiter nicht zu lösen war. Ab Januar 1992 sind den beiden BA-Sachbeamten 6 temporäre Mitarbeiter zugeteilt worden. Bis zur Überführung nach Köniz (diese begann bei den Dossiers im Unterschied zu den Fichen bereits Mitte Februar) war dieses Team vor allem mit Vorbereitungsarbeiten dafür beschäftigt, d.h. Zusammenfügen der Akten aus den verschiedenen Räumen, Beschriften, Abfüllen in Behältnisse sowie Vorbereitung der Archivräume in Köniz. Insgesamt sind vom 17.2. bis 23.3.1992 total 190 Palette mit Akten nach Köniz überführt worden.

Die Dossiertrennung kann nicht mit der Trennung der Fichen verglichen werden. Der Grund liegt vor allem im Wesen der Dossiers. Nur bei einem kleinen Teil handelt es sich um persönliche Dossiers. Mehrheitlich sind Sachdossiers erstellt worden. In Akten dieser Sachdossiers können ebenso wichtige Ereignisse und Exponenten wie Nebenfiguren erscheinen. Die Fiche einer Nebenfigur kann problemlos ausgeschieden werden. Im Aktenstück, das einem Ficheneintrag zugrundeliegt, kann die erwähnte Nebenfigur wie auch ein wichtiges Ereignis dokumentiert sein. Es kann also praktisch ohne weiteres vorkommen, dass eine Person, deren Fiche ausgeschieden worden ist, in einem Rapport erscheint, der der BA ausgehändigt worden ist. Dazu muss aber festgehalten werden: Schlüssel zu einem Aktenstück ist immer die Fiche.

Ist die Fiche an das BAR abgeliefert worden, ist ein gezielter Zugriff auf Akten der BA nicht möglich. Die Dossiertrennung basierte deshalb weniger auf dem Konsultieren einzelner Akten als auf dem Erstellungsdatum der Berichte. Im Normalfall war dies der 15. Mai 1990, nach gewissen Kriterien das Jahr 1983 resp. 1988. Im Falle von persönlichen Dossiers mit noch gültiger Einreisesperre wurde das ganze Dossier der BA ausgehändigt, auch mit weiter zurückliegenden Akten.

Am 31.7.1992 ist die Dossiertrennung abgeschlossen worden. Danach

verblieben beim SOBE	ganze Dossiers	13'250 = 84,1%
	getrennte Dossiers	1'750 = 11,2%
gingen an BA	ganze Dossiers	750 = 4,7%
	getrennte Dossiers	1'750 = 11,2%

Nach weiteren Arbeiten des SOBE fanden einige Korrekturen statt (aus BA 72 Dossiers zum SOBE geholt, umgekehrt 61 Dossiers mit noch gültigen Einreisesperren an die BA zurückgebracht).

Weitere Arbeiten an den Dossiers:

- Kopieren von Akten für die Gesuchsteller (Dossiereinsicht). Es handelte sich um ca. 125'000 Aktenstücke mit ca. 1'000'000 Seiten.
- Rückgabe von Akten an die BA. Die Bestellung dieser Akten basierte auf den Teilkopien der Fichen, die der BA zur Verfügung gestellt worden sind. Verlangt wurden vorwiegend Akten zu laufenden Einreisesperren (3'925 Aktenstücke sowie für ISIS-Aktuell und ISIS-Retrograd-Erfassung (228 Aktenstücke)).
- Umarbeitung der Dossiers der BA für die Abgabe an das Bundesarchiv. Diese besteht in einer Reihe von Arbeiten wie Umkehr der Daten, Entfernen von Doppel, Plastik und Metall u.a.m..

Schliesslich werden die so bearbeiteten Akten im elektronischen Archivierungssystem des BAR erfasst und daselbst abgeliefert. Diese Arbeiten dürften im Juli 1996 beendet sein.

C. Statistik

1. Ficheneinsichtsverfahren (Auszug)

Einsichtsgesuche Bundesfichen (bis 31.3.1990): 303'290
 - davon verzeichnet: 39'942

Verspätete Gesuche: 4'970
 - davon verzeichnet: 1'709

Einsichtsgesuche kantonale Fichen: 59'149
 - davon verzeichnet: 2'981

Rekurse an den Ombudsmann: 2'627

In 1'946 Fällen gab der Ombudsmann eine Empfehlung ab, die in der Zweitverfügung des Sonderbeauftragten zu 92,5 % ganz oder teilweise befolgt wurde.

Beschwerden an den Bundesrat: 300
 - davon noch hängig: 4

Teilgutheissungen: 20
 Abweisung: 72
 Abgeschrieben/Nichteintreten 204

2. Dossiereinsichtsverfahren (Auszug)

A. Gesamtstatistik: Stand 10. April 1996

Anzahl Dossiereinsichtsgesuche

Dossiereinsichtsgesuche: 5'560
 - davon Männer: 4'100
 - davon Frauen: 1'122
 - davon jur. Personen/Organisationen: 338

nach Sprache:

- deutsch: 4'548
 - französisch: 915
 - italienisch: 97

nach Voraussetzung für die Einsichtsgewährung:

- Art 4 BBAB (Schaden):	202
- Art 5 BBAB (Interesse):	5'358

Anzahl der zu bearbeitenden Aktenstücke:

Aktenstücke:	126'469
Aktenstücke pro Gesuch:	22
zu bearbeitende Seiten (Schätzung):	1'010'000

B. Statistik Einsichtsverfahren: Stand 10. April 1996

Erledigte Gesuche:

Anzahl Gesuchsteller, die ihre Aktenstücke erhalten haben:	5'176
Abgewiesene Gesuche (kein Interesse/Schaden geltend gemacht):	50
Nicht verzeichnet:	84
Rückzug:	40
Nichteintreten:	16
Verstorben:	6
Total erledigte Gesuche:	5'372

<u>Pendenzen</u>	188
- davon deutsch:	124
- davon französisch:	62
- davon italienisch:	2

Einvernehmliche Lösung: (Art. 10 VAB)

Total Verfahren:	373
Erledigt:	327
- davon Einigung erzielt:	261
- davon keine Einigung erzielt:	66
Pendent:	46

Berichtigung: (Art. 11 VAB)

Total Verfahren:	263
Erledigt:	244
Pendent:	19

Beschwerden an das Departement:

Total Verfahren:	42
- davon hängig:	22
Abgewiesen:	4
Gutgeheissen:	1
Nichteintreten/Abgeschrieben:	15

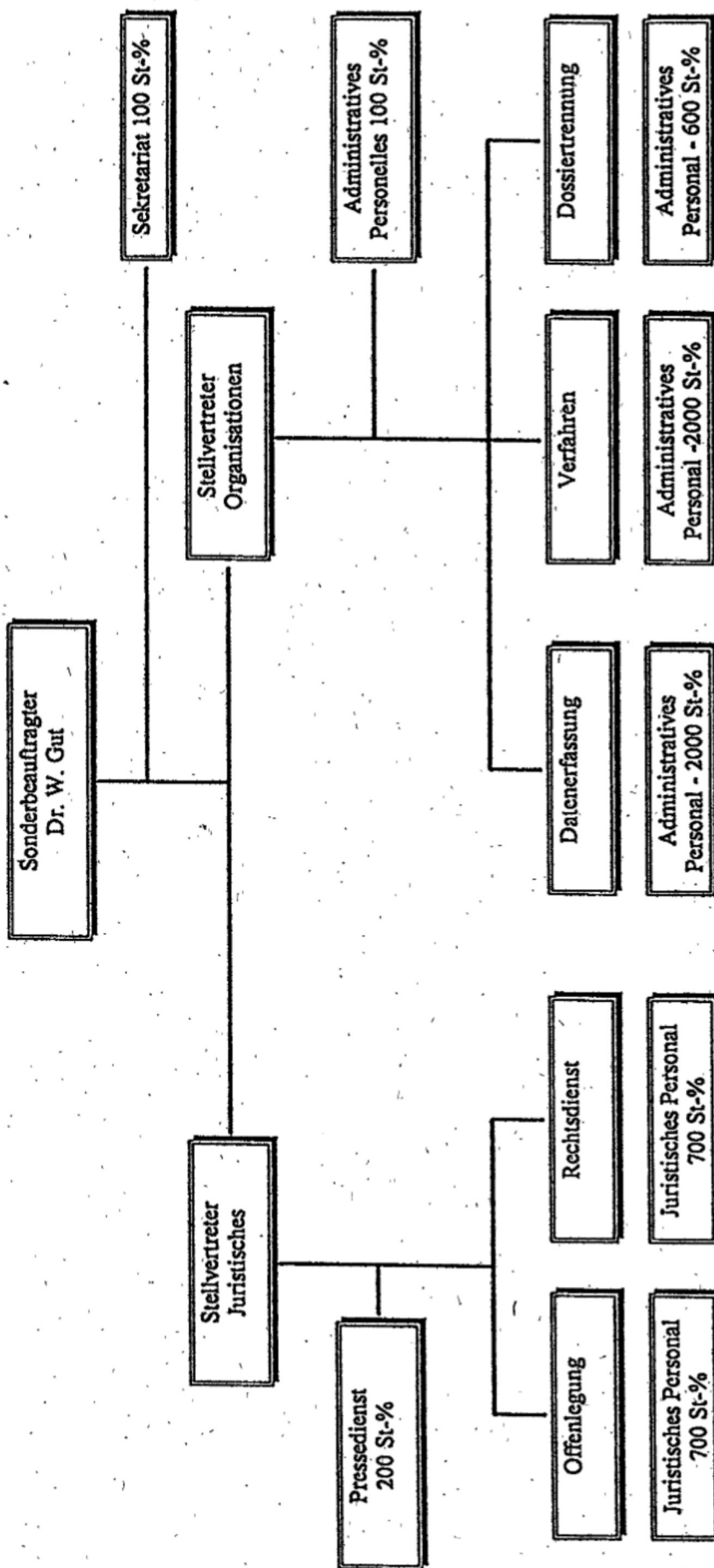
Beschwerden an den Bundesrat:

Total Verfahren:	6
- davon hängig:	2
Nichteintreten/Abgeschrieben:	4

D. Organigramm

des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten (SOBE)
zum FICHENEINSICHTSVERFAHREN

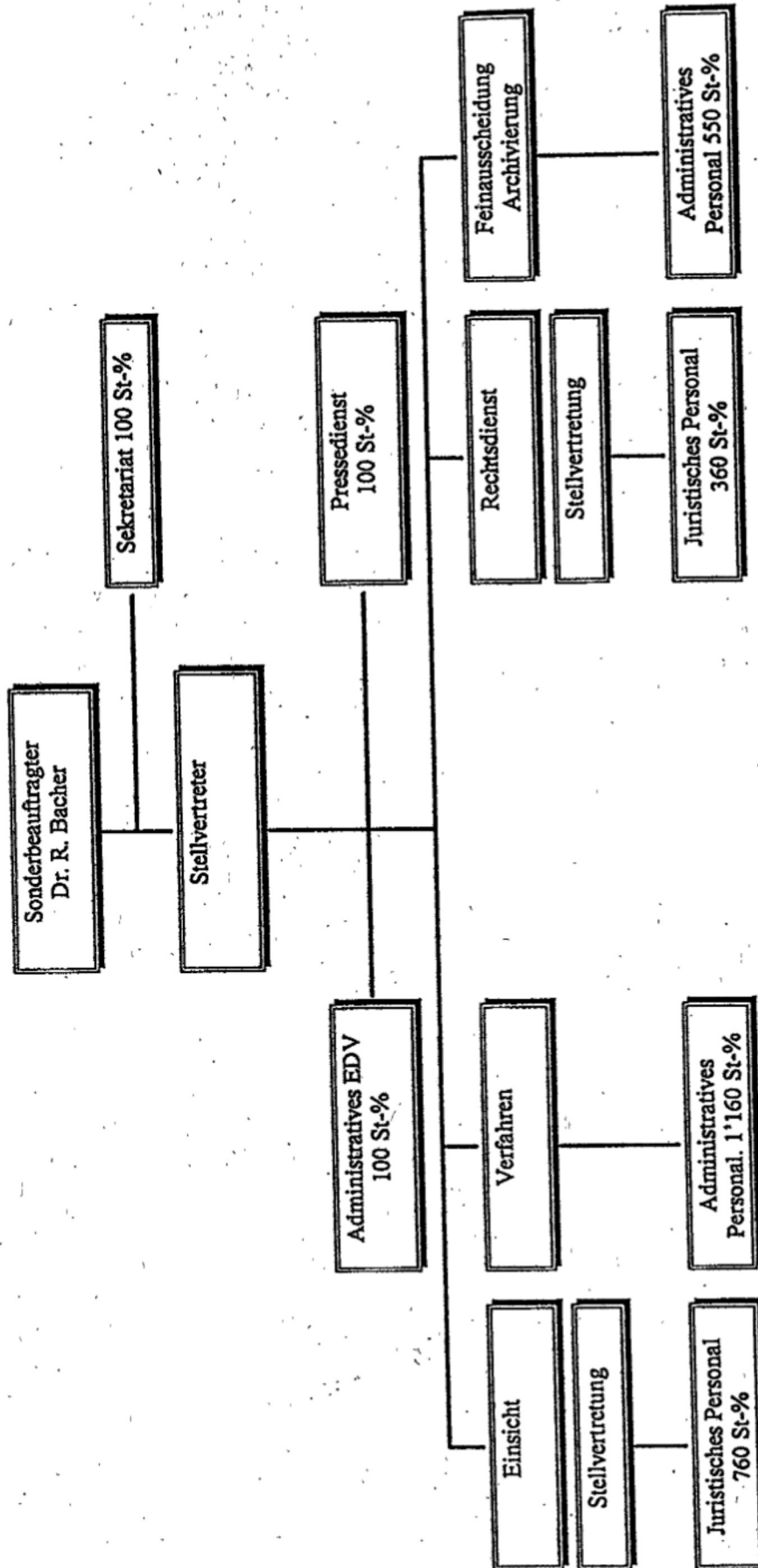
Stichtag 1. Mai 1991



Organigramm

des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten (SOBE)
zum DOSSIEREINSICHTSVERFAHREN

Stichtag 1. Januar 1994



Legende: St-% = Stellenprozente