

Das schweizerische Sicherheitsdispositiv und der Fall Mohamed Achraf – eine zusammenfassende Beurteilung aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht

**Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
vom 16. November 2005 (Zusammenfassung)**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 10. März 2006

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat von der Verabschiedung des klassifizierten Gesamtberichts und der Verabschiedung und Publikation des zusammenfassenden Berichts vom 16. November 2005 über das schweizerische Sicherheitsdispositiv und den Fall Mohamed Achraf Kenntnis genommen.

Der Bundesrat begrüsst die aus dem Bericht erkennbare Absicht der Geschäftsprüfungsdelegation, die Tätigkeiten der Nachrichtendienste eng und kritisch zu begleiten und aus festgestellten Mängeln in Einzelfällen, welche von allgemeiner Bedeutung sind, Empfehlungen für Verbesserungen abzuleiten. Er betrachtet die Optimierung des Informationsaustausches unter Einhaltung der gesetzlichen Zuständigkeiten als einen ständigen Auftrag der Departemente und der Dienste. In diesem Sinne ist es auch der Wille des Bundesrates, die Nachrichtendienste zielorientiert zu führen und dort Verbesserungen anzubringen, wo Mängel erkannt wurden, die systematischer Natur sind.

Da die Empfehlungen ihre Begründung teilweise im klassifizierten Gesamtbericht finden, erweist es sich als schwierig, hier auf gewisse Details wiederum einzugehen. Bereits im Rahmen der Stellungnahmen zu den Berichtsentwürfen der GPDel wurde die Gelegenheit benutzt, zu einigen strittigen Punkten des klassifizierten Gesamtberichtes abweichende Auffassungen zu formulieren. Der Bundesrat beschränkt sich deshalb auf die grundlegendsten Feststellungen zu den Empfehlungen der publizierten Zusammenfassung:

Empfehlung 1

Die Geschäftsprüfungsdelegation fordert den Bundesrat auf, Massnahmen zu treffen, die einen schnellen und umfassenden Informationsaustausch zwischen der Bundeskriminalpolizei und dem Dienst für Analyse und Prävention im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten gewährleisten.

Zur Empfehlung 1:

Die Bundeskriminalpolizei (BKP) und der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) gehören beide zum Bundesamt für Polizei (fedpol). Der DAP vollzieht vor allem das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), die Tätigkeiten der BKP als gerichtspolizeiliche Behörde des Bundes stützen sich auf die Bundesstrafprozessordnung und das Zentralstellengesetz. Für die Weitergabe von Informationen aus gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren ist die Verfahrensherrschaft der Bundesanwaltschaft zu berücksichtigen, in welche der Bundesrat nicht eingreift.

Fedpol und die Bundesanwaltschaft haben am 30. August 2004 eine Vereinbarung geschlossen, die den Ablauf dieses Informationsflusses regelt. Die Bundesanwaltschaft hat am 1. Juli 2005 hierzu eine zusätzliche Weisung an die Bundeskriminalpolizei erlassen. Innerhalb von fedpol bestehen seit dem 1. Januar 2001 Weisungen über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und die Informationsweitergabe zwischen BKP und DAP. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Diensten wurde vor kurzem in einer Weisung des Direktors fedpol über den Vollzug dieser erwähnten Grundlagen noch präziser geregelt, die einen intensivierten Informationsaustausch fördert. Die damit geschaffenen Zusammenarbeitsinstrumente werden, wie die Erfahrungen in den letzten laufenden Ermittlungsverfahren zeigen, die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Polizeielementen optimieren können, ohne das für die Informationsbearbeitung wichtige, gesetzlich geregelte Trennungsgebot aufzuweichen.

DAP und BKP haben gegenseitig Kurzzugriffe auf ihre Informationssysteme. Diese Kurzzugriffe sind auf bestimmte Daten beschränkt. Nach Auffassung des Bundesrates sind damit die Möglichkeiten für einen gesetzeskonformen Datenaustausch zwischen BKP und DAP ausgeschöpft. Mit dem neuen Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme (BPI) des Bundes soll weitergehend ein nationaler Polizeiindex geschaffen werden. Er soll die Möglichkeit schaffen, dass alle angeschlossenen Polizeistellen im System abfragen können, welche anderen Dienststellen in der Schweiz bereits Informationen zu einem konkreten Fall bearbeitet haben.

Für die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen dem DAP und dem Strategischen Nachrichtendienst im VBS (SND) hat der Bundesrat bereits am 22. Juni 2005 Beschlüsse gefasst, die der GPDel und der Öffentlichkeit bekannt sind. Die gemeinsamen Analyse- und Auswerteplattformen von DAP und SND sind seit anfangs 2006 bereits in Betrieb und funktionieren nach ersten Erfahrungen gut. Die GPDel ist eingeladen, sich vom erfolgreichen Betrieb selbst zu überzeugen.

Empfehlung 2

Die Geschäftsprüfungsdelegation fordert den Bundesrat auf, Vorkehrungen zu treffen, damit in Zukunft Meldungen ausländischer Partnerdienste mit einer politischen Dimension für die Schweiz systematisch eine grössere Bedeutung beigemessen wird und sie rascher behandelt werden. Unter solchen Meldungen sind – wie bei den Meldungen im Fall Mohamed Achraf – insbesondere Meldungen zu verstehen, die einen Bezug zur Schweiz und Hinweise auf terroristische Handlungen aufweisen. Die Zuverlässigkeit des ausländischen Partnerdienstes ist bei der Bewertung seiner Meldungen mit einzubeziehen.

Zur Empfehlung 2:

Der Bundesrat geht mit der Geschäftsprüfungsdelegation einig, dass Meldungen mit politischer Bedeutung entsprechend behandelt werden müssen. Die Definition solcher Meldungen in der Empfehlung 2 scheint aber viel zu offen, um in der Praxis anwendbar zu sein. Meldungen, die einen Bezug zur Schweiz und Hinweise auf terroristische Handlungen aufweisen, gehören – in unterschiedlicher Intensität – zum täglichen Geschäft der Nachrichtendienste. Sie werden gerade deshalb an die Schweiz gerichtet, weil sie Bezüge zur Schweiz enthalten oder enthalten können. Dabei kann nicht jeder Bezug von politischer Bedeutung sein. Solche allgemein definierten Meldungen können nicht allesamt auf Leitungsebene und prioritär bearbeitet werden.

Die Problematik besteht vielmehr darin, in einer frühen Phase erkennen zu können, welche Meldungen politische Bedeutung haben oder sich später zu Fällen mit politischer Bedeutung entwickeln können. Mit dem heutigen Informationsstand ist die politische Bedeutung des Falles Achraf offensichtlich. Die politische Bedeutung eines Falles kristallisiert sich aber meist erst im Verlaufe der Informationsverdichtung heraus und ist nicht immer von Beginn weg ersichtlich. Der objektive Inhalt einer Meldung (die erste spanische Meldung war sehr vage), die Möglichkeiten, gewisse Elemente einer Meldung zu erhärten (durch Rückfragen an ausländische oder inländische Dienste), die Erfahrung und die Kompetenzen des Auswerters sind alles Elemente, die hier eine wichtige Rolle spielen und die als «soft factors» bezeichnet werden müssen. Diese lassen sich aber nur schwer formalisieren.

Fedpol hat aber trotzdem im Zusammenhang mit der Anpassung von Arbeitsabläufen mit dem technisch erneuerten Datenbanksystem ISIS per 1. Januar 2006 Vorkehrungen getroffen, die eine rasche Behandlung prioritärer Geschäfte unterstützen. Meldungen, die Hinweise auf die Vorbereitung konkreter terroristischer Anschläge enthalten, bei denen sich wichtige Exponenten in der Schweiz aufhalten könnten, oder bei denen aus objektiven Gründen zeitliche Dringlichkeit gegeben ist (z.B. die Anreise einer bestimmten Person) werden weiterhin prioritär behandelt.

Der Bundesrat hält diese Massnahmen für genügend, um der Empfehlung der Geschäftsprüfungsdelegation zu entsprechen.

Empfehlung 3

Die Geschäftsprüfungsdelegation fordert den Bundesrat auf, organisatorische Vorkehrungen im Dienst für Analyse und Prävention (DAP) zu treffen, damit der Leiter DAP und allenfalls der Direktor des Bundesamtes für Polizei über Meldungen im Sinne der Empfehlung 2 rechtzeitig informiert werden.

Zur Empfehlung 3:

Die Orientierung der Leitung des DAP und allenfalls des Direktors des Bundesamtes für Polizei ist Bestandteil der neu definierten Arbeitsabläufe. Das Einzelereignis Achraf lässt nicht den Schluss zu, dass diese Orientierung bisher systematisch nicht funktioniert hätte. Zwecks Sensibilisierung des Personals hat die Leitung von fedpol dennoch ausdrücklich Ihre Anweisung bekräftigt, im Zweifelsfall stets Meldungen an die obersten Vorgesetzten zu erstatten. Der DAP führt täglich einen Leitungsrapport durch, an dem alle wichtigsten Ereignisse und Geschäfte besprochen werden. Bei dieser Gelegenheit werden auch Geschäfte erwähnt, die eine politische Bedeutung haben oder bekommen könnten.

Empfehlung 4

Die Geschäftsprüfungsdelegation fordert den Bundesrat auf, Lösungen zu erarbeiten, welche den schweizerischen Sicherheitsdiensten ermöglichen würden, eine allfällige Inhaftierung einer Person in der Schweiz schnell und systematisch abzuklären.

Zur Empfehlung 4:

Der Bundesrat hat bereits in der Beantwortung der Interpellation 04.3653 Burkhalter «Nationales Gefangenenregister» und der Motion 05.3773 Burkhalter «Zentrale Datenbank über inhaftierte Personen» erklärt, warum die Einführung einer besonderen Verhaftetendatenbank auf Bundesebene in Anbetracht des Kosten-Nutzenverhältnisses nicht sinnvoll ist. Im Fall Achraf konnte der DAP innert kurzer Zeit feststellen, wo die gesuchte Person in Ausschaffungshaft war, dies kurz nach dessen Festnahme. Wäre Achraf schon früher in Ausschaffungshaft genommen worden, so wäre dies in den ausländerrechtlichen Datenbanken festgehalten worden. Der DAP hätte dies schon bei den ersten Recherchen nach dem Aufenthalt Achrafs feststellen können, und es hätte sich ein völlig anderer Ablauf ergeben.

Der Bundesrat hält den Einzelfall Achraf deshalb nicht für einen Hinweis auf ein systematisches Problem. Er beabsichtigt jedoch, im Zusammenhang mit dem schon erwähnten Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme BPI einen nationalen Polizeiindex zu schaffen und wird prüfen, inwieweit hierdurch die Erstinformation über allfällige Verhaftete verbessert werden kann.

Im Übrigen ist der Bundesrat nach wie vor der Auffassung, dass die Behandlung des Falles namentlich durch den DAP rechtmässig und sachgerecht war.

Der Bundesrat dankt der GPDel für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

10. März 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

