

U n t e r l a g e

für mündliche Erläuterungen zu den Vorschriften der
Bundesanwaltschaft über die Klassifizierung von Akten
im zivilen Verwaltungsbereich

=====

A.

Ueber die Klassifizierung militärischer Akten bestehen seit langem einschlägige Bestimmungen. Gegenwärtig gilt die Verfügung des Eidg. Militärdepartementes über klassifizierte militärische Akten vom 24. Dezember 1970 (AS 1971, 237).

Mit Beschluss vom 24. November 1971 hat der Bundesrat die Bundesanwaltschaft beauftragt, Vorschriften über die Klassifizierung von Akten im zivilen Verwaltungsbereich zu erlassen. Diese liegen nun vor. Sie datieren vom 1. September 1972 und treten am 1. Januar 1973 in Kraft.

Veranlassung zur Herausgabe dieser Vorschriften gaben festgestellte Fälle unsachgemässen oder fahrlässigen, zum Teil sogar grob fahrlässigen Umgangs mit geheimen und vertraulichen zivilen Akten. Ferner ist bisher in der zivilen Bundesverwaltung nach unterschiedlichen Massstäben klassifiziert worden, und die klassifizierten Akten wurden unterschiedlich behandelt (Aufbewahrung, Zustellung usw.). Auch Parlamentarier haben schon auf die Notwendigkeit einschlägiger Bestimmungen aufmerksam gemacht. Ziel der neuen Vorschriften sind die Erreichung einer einigermaßen einheitlichen Klassifi-

- 2 -

zierung und eine gleichmässige Behandlung der klassifizierten Akten in der zivilen Bundesverwaltung, um eine zweckmässige Sicherung schutzbedürftiger Akten vor unbefugter Kenntnisnahme zu erreichen.

Zuerst hatte man an gemeinsame Vorschriften gedacht, die sowohl für Armee und Militärdepartement als auch für die zivilen Departemente gelten sollten. Dieser Lösung standen jedoch zwei Gründe entgegen. Die Bedürfnisse der Truppe verlangen gewisse Sonderregelungen (z.B. mit Bezug auf die Kontrolle von klassifizierten Akten), die bei den zivilen Departementen nicht angemessen sind. Der zweite Grund betrifft den Geltungsbereich. Das Militärdepartement konnte seine Vorschriften gestützt auf das Bundesgesetz über die Militärorganisation allgemein verpflichtend erklären. Da mit Bezug auf zivile Akten eine entsprechende gesetzliche Basis fehlt, haben die Vorschriften der Bundesanwaltschaft den Charakter von administrativen Dienstvorschriften, deren persönlicher Geltungsbereich im Erlass selbst umschrieben ist. Sie werden nicht in die Amtliche Sammlung aufgenommen, sondern sind den Personen, die sie anzuwenden haben, zu übergeben.

Die Vorschriften des Militärdepartementes und der Bundesanwaltschaft stimmen jedoch in den wesentlichen Punkten überein. Die beidseitigen Bestimmungen für den Geltungsbereich konnten deshalb so ausgestaltet werden, dass eine klare Trennungslinie besteht. Im zivilen Verwaltungsbereich gelten die Vorschriften der Bundesanwaltschaft sowohl für zivile als auch für militärische Akten, die in diesen Bereich gelangen. Andererseits sind innerhalb des Militärdepartementes und der Armee die klassifizierten zivilen Akten in bezug auf die Behandlung den klassifizierten militärischen Akten gleichgestellt.

- 3 -

Die Bediensteten des zivilen Verwaltungsbereiches haben sich also ausschliesslich an die Vorschriften der Bundesanwaltschaft zu halten. Ein einziger Vorbehalt ist zu machen betreffend die militärischen Kommandostellen in der Zivilverwaltung (z.B. Militäreisenbahndienst, Feldtelegraphen- und Feldtelefon-Dienst, Feldpostdirektion usw.), für die auch in Zukunft die Verfügung EMD gilt; an diese haben sich selbstverständlich auch Beamte zu halten, die in ihrer Eigenschaft als Offiziere der Armee mit Militärakten umgehen, auch wenn sie z.B. Kommandoakten im Büro aufbewahren.

B.

Die neuen Vorschriften der Bundesanwaltschaft ändern an den Strafbestimmungen und den Bestimmungen des Beamtengesetzes über die Amtsverschwiegenheit nichts. Sie haben jedoch indirekt eine Bedeutung für die Handhabung des Amtsgeheimnisses in gewissen Fällen. Es seien deshalb einige Bemerkungen über Amtsverschwiegenheit und Information vorausgeschickt. Sie basieren weitgehend auf einem Referat von Vizekanzler Dr. Buser im Bernischen Juristenverein vom 21.11.1966.

Gemäss Artikel 27 des Beamtengesetzes ist der Beamte zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschriften geheimzuhalten sind. Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit bleibt auch nach Auflösung des Dienstverhältnisses bestehen.

Das Amtsgeheimnis ist nicht nur Aussenstehenden, sondern auch Bediensteten gegenüber zu wahren, sofern die

Natur der Sache oder eine besondere Vorschrift dies verlangen und dem Bediensteten nicht aus dienstlichen Gründen Auskunft erteilt werden muss.

Objekt des Amtsgeheimnisses ist, wie bei jedem Geheimnis im Rechtssinne, die Kenntnis bestimmter, nicht allgemein zugänglicher, sondern nur einem gewissen Kreis bekannter Tatsachen. Der Geheimnisherr muss den Willen zur Geheimhaltung haben. An der Geheimhaltung muss ferner ein schutzwürdiges Interesse bestehen¹⁾. Was speziell das Amtsgeheimnis anbelangt, so kann das Geheimhaltungsinteresse entweder beim Staat oder bei Privaten vorliegen²⁾ oder allenfalls auf beiden Seiten.

Im ersten Fall liegt die Begründung der Schweigepflicht in der Wahrung öffentlicher Interessen, die Staatsinteressen im eigentlichen Sinne des Wortes sind. Die Geheimhaltung steht im Dienste der Selbstbehauptung des Staates, der Erhaltung seiner Unabhängigkeit und seiner Funktionsfähigkeit. Diese Geheimhaltung betrifft in erster Linie die militärische und die wirtschaftliche Landesverteidigung. Es gibt aber auch noch andere staatliche Geheimhaltungsinteressen z.B. auf dem Gebiete der Aussenpolitik, der Spionageabwehr usw. (Eventuell Beispiele aus dem betreffenden Departement nennen). Auch der demokratisch organisierte Staat kommt zum Schutze seiner Unabhängigkeit und seiner freiheitlichen Einrichtungen nicht um die Schaffung einer solchen Geheimsphäre herum.

¹⁾ Hafer, bes. Teil II, S. 847

²⁾ Schwander, Schweiz. Strafgesetzbuch, 1964, S. 400

Die zweite Gruppe von geheimzuhaltenden Angelegenheiten ist - wenigstens primär - privater Natur. Der Staat dringt bei der Erfüllung seiner Aufgaben in eine grosse Zahl privater Geheimnisse ein, die ihm ausschliesslich für die Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben preisgegeben werden. Es obliegt dem Staat die Pflicht, diese privaten Geheimnisse genau gleich wie seine staatlichen zu schützen, da er in Artikel 28 des ZGB den Schutz der Persönlichkeit und damit der privaten Sphäre des Einzelnen ausdrücklich garantiert. Indirekt wahrt der Staat durch den Schutz dieser privaten Geheimnisse zugleich auch öffentliche Interessen. Der Bürger hat sich zur "Zession" eines Teils seiner Privatsphäre nur unter der Bedingung bereit erklärt, dass einziger "Zessionar" der Staat sei und nicht beliebige Dritte, die sonst in rechtswidriger Weise über den Umweg der Verwaltung in seine Privatsphäre eindringen könnten. Deshalb lässt sich durchaus sagen, dass der Staat, indem er die ihm freiwillig oder unter Zwang anvertrauten privaten Geheimnisse achtet und vor unberechtigten Zugriffen schützt, auch seine eigenen Interessen wahrt, denn andernfalls verliert er die Vertrauenswürdigkeit in den Augen des Bürgers. Die Ahndung einer Verletzung von Artikel 27 des eidg. Beamtengesetzes erfolgt denn auch ohne Rücksicht darauf, ob die öffentliche oder die private Geheimnisse verletzt worden ist.

Ihrer Natur nach geheimzuhalten sind somit all jene Tatsachen, deren Preisgabe entweder begründete öffentliche Interessen des Staates oder schutzwürdige Interessen Privater verletzen würden.

Der Amtsverschwiegenheit steht der Anspruch der Öffentlichkeit auf eine grosszügige Information durch Behörden und Verwaltung gegenüber. Es kann nicht Aufgabe dieses

kurzen Textes sein, alle Aspekte der Information und der Amtsverschwiegenheit zu behandeln. Was im Interesse aller Beteiligten nötig ist, ist eine klare Regelung der Auskunftserteilung. Es kann nicht jedem Bediensteten überlassen sein, unmittelbar oder mittelbar der Öffentlichkeit Auskunft über Vorgänge innerhalb der Verwaltung zu geben, denn nicht jeder Funktionär verfügt über die Kenntnisse und Fähigkeiten, zu beurteilen, welche Angelegenheiten "ihrer Natur nach" geheimzuhalten sind. Nach heutiger Ordnung ist deshalb grundsätzlich der einzelne Beamte, der um eine derartige Auskunft angegangen wird, sofern keine ausdrückliche Ermächtigung vorliegt, verpflichtet, zunächst seinen zuständigen Vorgesetzten anzufragen, ob er im konkreten Fall informieren darf. Dieses Verfahren ist manchmal umständlich. Es empfehlen sich deshalb Dienstvorschriften, in denen z.B. bei gewissen Amtsstellen der Bereich all jener Tatsachen umschrieben ist, über die ohne vorherige Rückfrage orientiert werden darf.

Nun zur Bedeutung der neuen Vorschriften der Bundesanwaltschaft für die Amtsverschwiegenheit und damit implizite für die Information: Diese Vorschriften sehen vor, dass die vor unbefugter Kenntnisnahme besonders zu schützenden Dokumente einen entsprechenden deutlich wahrnehmbaren Vermerk (STRENG GEHEIM, GEHEIM, VERTRAULICH, NUR FUER DIENSTLICHEN GEBRAUCH) tragen sollen. Wenn ein solcher Vermerk angebracht ist, es sich also um klassifizierte Akten handelt, so bedeutet dies, dass es jedem Beamten schlechtweg untersagt ist, vom Inhalt des betreffenden Dokumentes Unbefugten oder der Öffentlichkeit Kenntnis zu geben. Auch Chefbeamte können hier nicht nach eigenem Ermessen entscheiden, ob der Inhalt des fraglichen Dokumentes "nach der Natur" seines Inhaltes die Amtsverschwiegenheit rechtfertigt oder nicht;

wenn sie zur Auffassung gelangen, dass eine Geheimhaltung nicht mehr gerechtfertigt sei, müssen sie sich vielmehr an diejenige Stelle wenden, die das Aktenstück klassifizierte. Diese allein entscheidet über eine Aufhebung der Klassifizierung. Eine Ausnahme besteht einzig in bezug auf klassifizierte Akten der Stufen "VERTRAULICH" und "NUR FUER DIENSTLICHEN GEBRAUCH" insofern, als nach den Vorschriften der Bundesanwaltschaft (Art. 12 Abs. 3) die Klassifizierung als aufgehoben gilt, wenn die zuständige Stelle deren Inhalt als überholt bezeichnet oder ihn zur Kenntnis der Öffentlichkeit brachte.

Wenn nach dem Gesagten die Klassifizierung von besonders schutzwürdigen Dokumenten ein wesentliches Kriterium für die diesbezügliche Amtsverschwiegenheit bildet, so will damit selbstverständlich nicht gesagt sein, dass über den Inhalt nicht klassifizierter Akten Unbefugten und der Öffentlichkeit beliebig Auskunft gegeben werden dürfe. Abgesehen vom denkbaren Fall, dass das Anbringen eines Klassifizierungsvermerks irrtümlich vergessen wurde, muss man sich auch künftig mit Bezug auf nicht klassifizierte Dokumente nach wie vor immer die Frage stellen, ob der Inhalt nach der Natur der fraglichen dienstlichen Angelegenheit oder gemäss besonderer Vorschrift der Amtsverschwiegenheit unterliege (Art. 27 des Beamtengesetzes).

- 8 -

C.

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

=====

Allgemeines: Die Vorschriften der Bundesanwaltschaft wurden mit dem Militärdepartement besprochen und tragen den jahrelangen Erfahrungen dieses Departementes in der Behandlung von klassifizierten Akten Rechnung. Die Vorschriften wurden vor ihrem Erlass auch mit den zivilen Departementen bereinigt. Richtlinie bei der Formulierung der einzelnen Artikel war die, eine genügende praktische Aktensicherung ohne unangemessen grosse zusätzliche administrative Umtriebe zu erreichen.

Art. 1

(Persönlicher Geltungsbereich)

Abs. 1

Da die Vorschriften der Bundesanwaltschaft im Auftrage des Bundesrates erlassen wurden, sind sie in gleicher Weise zu beachten wie Vorschriften des Bundesrates selbst. Für die der Bundesverwaltung angehörenden Bediensteten haben sie die Bedeutung eines Dienstbefehls im Sinne von Artikel 25 des Beamtengesetzes. Den Sicherheitsbeauftragten der Departemente und der Bundeskanzlei wird es obliegen, die Anwendung der Vorschriften in den Sekretariaten der Departementsvorsteher bzw. des Bundeskanzlers zu veranlassen.

Die Anwendbarkeit der Vorschriften auf die in Absatz 1 Buchstabe b genannten Organisationen und Personen ergibt sich aus der Aufsichtskompetenz des Bundesra-

tes über dieselben. Die Bundesanwaltschaft ist sich bewusst, dass die Vorschriften den unter Buchstabe b fallenden Personen gegenüber insofern eine *lex imperfecta* sind, als diese nicht einer speziellen Disziplinarordnung unterstehen, es sich nicht um militärische Akten handelt und ihr Handeln nicht unter Strafbestimmungen fällt. Hier wird es darum gehen, die betreffenden Personen durch Belehrung über den Sinn der Vorschriften zur Beachtung derselben anzuhalten und ihnen allenfalls keine öffentlich-rechtlichen Aufgaben mehr zu übertragen, wenn sie sich über die Vorschriften hinwegsetzen. Mit Bezug auf militärische klassifizierte Akten können hingegen auch Personen, welche keiner Disziplinarordnung unterstehen, bei Widerhandlung militärstrafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 34).

Falls klassifizierte Akten an aussenstehende Privatpersonen (die nicht unter Art. 1 Abs. 1 fallen) abgegeben werden müssen, so gilt folgendes: Wenn es sich um militärische Akten handelt, so unterstehen diese Personen der Verfügung EMD. Ein Beispiel sind die Firmen, die im Auftrage der Direktion der eidgenössischen Bauten Militärbauten ausführen, denn diese Firmen erfüllen dabei keine öffentlich-rechtliche Aufgabe. - Bei der Abgabe von zivilen klassifizierten Akten an Aussenstehende, was wohl seltener vorkommt, besteht die Möglichkeit, dass die abgebende Stelle eine Verfügung im Sinne von Artikel 292 StGB an die betreffende Person erlässt, um wenigstens die vorsätzliche Widerhandlung gegen die Vorschriften unter eine Sanktion zu stellen. Dies ist jedoch "Neuland", weshalb die Bundesanwaltschaft empfiehlt, mit dem Sicherheitsausschuss der Bundesverwaltung Fühlung zu nehmen, wenn der Fall praktisch wird.

Abs. 2

Für die in diesem Absatz genannten Behörden und Gerichte gilt in bezug auf militärische Akten die Verfügung EMD. Mit Bezug auf die zivilen Akten ist ihnen gegenüber eine Dienstvorschrift des Bundesrates bzw. der Bundesanwaltschaft rechtlich nicht möglich. Die fraglichen Behörden und Gerichte werden jedoch zu gegebener Zeit eingeladen werden, die Behandlung klassifizierter Bundesakten in gleicher Weise zu regeln (Uebernahme der Vorschriften der Bundesanwaltschaft oder Erlass eigener analoger Bestimmungen).

Abs. 3

Diesbezügliche Anträge an den Bundesrat wären nicht von der Bundesanwaltschaft, sondern von den interessierten Departementen zu stellen (an den Besprechungen war z.B. vom Aufgabengebiet der Kriegsvorsorge die Rede).

Art. 2

(Sachlicher Geltungsbereich)

Hier wird festgehalten, was bereits vorn gesagt wurde, dass im zivilen Verwaltungsbereich die Vorschriften sowohl für zivile als auch für militärische Akten gelten, und dass auch nichtklassifizierte Akten einen dem Amtsgeheimnis unterstehenden Inhalt haben können und eine entsprechende Behandlung geboten ist.

Art. 3

(Klassifizierung, Zuständigkeit, Kategorien)

Abs. 1

Die ausgebende Stelle klassifiziert. Sie kennt die

- 11 -

Bedeutung der Materie. Was die Klassifizierung selbst anbelangt, verfolgen die Vorschriften nicht den Zweck, dass künftig mehr als bisher klassifiziert werden sollte. Im Gegenteil! Da auch mit Bezug auf den Inhalt nichtklassifizierter Akten die Amtsverschwiegenheit zu wahren ist, wenn die fragliche dienstliche Angelegenheit ihrer Natur nach geheimzuhalten ist, soll in der Klassifizierung vielmehr Zurückhaltung geübt werden. Eine Klassifizierung "aus Prestige-Gründen", wie sie vorkommen soll (um z.B. mit dem Vermerk GEHEIM die Wichtigkeit seiner Arbeit zu betonen), ist strikte zu unterlassen. Manchmal (z.B. bei Korrespondenzen) lässt sich eine Klassifizierung dadurch vermeiden, dass nur die unerlässlichsten Angaben gemacht werden und mit Umschreibungen operiert wird.

Abs. 2

Hier dachte man z.B. an Mitteilungen ausländischer oder privater Herkunft, die eine Klassifizierung verdienen. In solchen zu Friedenszeiten sicher nicht häufigen Fällen dürfte sich empfehlen, den Absender über die nachträglich vorgenommene Klassifizierung und ihre Bedeutung zu informieren, wenn dies möglich ist und keine besonderen Gründe entgegenstehen.

Art. 4

(STRENG GEHEIM)

Keine Bemerkungen

Art. 5

(GEHEIM)

Mit der zweimaligen Verwendung des Wortes "wichtige" soll vermieden werden, dass allzu Vieles als "GEHEIM" klassifiziert wird.

Art. 6

(VERTRAULICH)

Abs. 1

Das Militärdepartement versteht in der Praxis unter einem "engeren Personenkreis" einen solchen von höchstens 50 - 100 Personen. Werden diese Zahlen überschritten, wird entweder der Inhalt "entschärft" und das Aktenstück als "NUR FUER DIENSTLICHEN GEBRAUCH" klassifiziert oder, der besseren Kontrolle wegen, die Klassifizierungskategorie GEHEIM verwendet. Da sich diese Praxis bewährte, empfiehlt die Bundesanwaltschaft, dass man sich auch im zivilen Verwaltungsbereich daran hält. Dies im Interesse einer gebotenen Uebereinstimmung zwischen zivilem und militärischem Bereich. Eine Ausnahme muss vielleicht, wie der Vertreter des Politischen Departementes an den Besprechungen andeutete, für Dokumente gemacht werden, die für die schweizerischen Vertretungen im Ausland bestimmt sind.

Abs. 2

Mit den Worten "wesentlich" und "erheblich" will man auch hier eine Zurückhaltung in der Klassifizierung erreichen. Es kann sich z.B. nicht darum handeln, dass alle Personalakten VERTRAULICH zu klassifizieren wären.

Art. 7

(NUR FUER DIENSTLICHEN GEBRAUCH)

Wehrmänner sind in der Regel mit dem Begriff des Dienstgeheimnisses weniger vertraut als Beamte mit demjenigen des Amtsgeheimnisses. Diese Klassifizierungskategorie ist deshalb für die Armee durchaus notwendig, während sie im zivilen Verwaltungsbereich Ausnahme bleiben soll.

Art. 8

(Sammelwerke)

Dieser Bestimmung liegt die Ueberlegung zugrunde, dass es in der Regel nicht zweckmässig ist, Sammelwerke, worunter auch Dossiers zu verstehen sind, nach Klassifizierungsstufen aufzuteilen und getrennt aufzubewahren. Gehören indessen beispielsweise nur wenige Geheimakten dazu, so kann es unter Umständen angebracht sein (wegen der Zugangsberechtigung oder der Behältnisfrage), die Geheimakten in einem Kassenschrank zu versorgen und im Dossier einen entsprechenden Hinweis anzubringen.

Art. 9

(Begleitschreiben)

Begleitschreiben sind also nur dann zu klassifizieren, wenn dies ihr Inhalt selbst erfordert. Mit dem Vorgehen gemäss Artikel 9 wird erreicht, dass einerseits in bezug auf Begleitschreiben zu geheimen Akten keine unnötigen Umtriebe entstehen (z.B. bei Abschriften oder Auszügen nach Art. 10 Abs. 1) und andererseits auf die klassifizierte Beilagen doch auf-

merksam gemacht ist. Einer gemeinsamen Aufbewahrung von nichtklassifizierten Begleitschreiben mit klassifizierten Beilagen steht selbstverständlich nichts entgegen.

Art. 10

(Reproduktionen, Auszüge)

Zu beachten ist, dass es dem Empfänger von geheimen Akten künftig untersagt ist, selber Abschriften oder Reproduktionen herzustellen. Dies ist der Stelle vorbehalten, welche die Akten klassifizierte. Für Auszüge bedarf es der Zustimmung dieser Stelle.

Art. 11

(Zwischenmaterial)

Dieses Material soll grundsätzlich so rasch wie möglich vernichtet werden. Wenn die Bestimmung analog den Vorschriften des EMD vorab von einer Klassifizierung spricht, so deshalb, um die Sachbearbeiter zu veranlassen, sich schon in diesem Stadium der Vorbereitung mit der Frage der Klassifizierung zu befassen und, wenn nötig, auch dem Hilfspersonal entsprechende Weisungen zu geben.

Kohlepapiere, die für die Ausfertigung GEHEIMER Akten verwendet wurden, sollten schlechweg sofort vernichtet werden. (Zu empfehlen ist ganz allgemein die Aufstellung von Aktenvernichtungsmaschinen mit Abrißschneider in gewissen Kanzleien, Sekretariaten usw.). Bei Kohlenpapier betreffend VERTRAULICHE Akten kann man hingegen z.B. so vorgehen, dass man sie in eine besondere Schachtel mit dem entsprechenden Klassifizierungsvermerk legt und unter Verschluss hält.

- 15 -

Zu beachten ist insbesondere das Einfachfarbband moderner Schreibmaschinen.

Art. 12

(Aenderung oder Aufhebung der Klassifizierung)

Keine Bemerkungen

Art. 13

(Herstellung)

Bei GEHEIMEN Akten kann es in gewissen Fällen notwendig sein, die Herstellung lückenlos persönlich zu überwachen.

Art. 14

(Kennzeichnung)

Abs. 3

Wenn mit Sicherheit vorausgesehen werden kann, dass die Klassifizierung nur bis zu einem bestimmten Zeitpunkt berechtigt ist, so sollte ein entsprechender Vermerk die Regel sein. Er kann später Anfragen über Aufhebung der Klassifizierung ersparen.

Art. 15

(Numerierung)

Die Regelung im zweiten Satz soll es bei geheimen Korrespondenzen erlauben, trotz Fehlen der Numerierung sofort festzustellen, von welchem Besitzer ein bestimmtes Doppel, das z.B. zufolge nachlässiger Behandlung irgendwo auftaucht, stammt. Dies erspart

- 16 -

Nachforschungen bei allen Empfängern, ob sie ihr Exemplar noch besitzen.

Art. 16

(Registrierung)

Abs. 1

Während für die Registrierung der GEHEIMEN Akten im zivilen Bereich verschiedene Möglichkeiten offen gelassen sind, schreibt die Vf EMD für ihren Bereich die Verwendung bestimmter Formulare vor. Das Formular Geheimaktenverzeichnis (Form 6.55) dient für die Eintragung sämtlicher Geheimakten, die sich im Besitze der betreffenden Stelle befinden, und das Formular Geheimaktenkontrolle (Form 6.56) hält die Empfänger eines bestimmten Geheimaktenstücks fest. Diese Formulare haben sich bewährt.

Abs. 3

Auch wenn beim Zwischenmaterial auf den Eintrag ins Geheimaktenregister verzichtet werden kann, bleibt doch die Vorschrift von Art. 11, wonach auch Zwischenmaterialien mit dem Klassifizierungsvermerk zu versehen und demgemäss nach Vorschrift zu verwahren sind.

Abs. 4

Dieser Absatz ist für diejenigen Amtsstellen von Bedeutung, die nicht alle Ausgänge registrieren.

Art. 17

(Verantwortlichkeit)

Keine Bemerkungen

Art. 18

(Zugangsberechtigung)

Abs. 1

Der Zugang zu klassifizierten Akten ist dieser Bestimmung zufolge auch Bediensteten zu verwehren, die nicht aus dienstlichen Gründen Zugang haben müssen.

Abs. 2

Vermutlich wird gefragt werden, was eine "Sicherheitserklärung" sei. Es handelt sich dabei, wie dies den Sicherheitsbeauftragten bekannt ist, nicht etwa um einen Ausweis, sondern um eine Kurzbezeichnung dafür, dass die betreffende Amtsstelle bei Personen, über deren Vertrauenswürdigkeit keine Angaben vorliegen oder Zweifel bestehen, an geeigneter Stelle (z.B. Bundespolizei) Erkundigungen einzieht und den Zugang zu geheimen Akten davon abhängig macht, dass eine positive Auskunft erteilt wird.

Abs. 3

Dieser Absatz wurde aufgenommen, weil bei Besprechungen vereinzelt die Meinung vertreten wurde, man könnte mit Vorschriften über die Klassifizierung von Akten jegliche Akteneinsicht und Aktenedition mit Bezug auf klassifizierte Akten verhindern. Vorschriften der Bundesanwaltschaft (auch wenn sie im Auftrage des Bundesrates erlassen werden) können aber selbstverständlich Bestimmungen auf der Gesetzesstufe über Akteneinsicht und Aktenedition nicht aufheben.

Art. 19

(Vorkehren bei Benützung)

Auf Grund dieser Bestimmung werden da und dort verschiedene bisherige Gewohnheiten betreffend nicht Abschliessen der Büros und Herumliegenlassen von klassifizierten Akten geändert werden müssen. Auf allfällige Einwände kann gesagt werden, dass sich schon bisher zahlreiche Beamte an diese eigentlich selbstverständlichen Gebote der Sorgfalt gehalten haben. Unter dem Ausdruck "überwacht" von Absatz 1 ist selbstverständlich nicht an eine Ueberwachung im militärischen Sinne gedacht, sondern an eine Ueberwachung durch Beamte des gleichen Büros oder eines Vorzimmers.

Art. 20

(Aufbewahrung)

Es ist prüfen zu lassen, ob das vorhandene Mobiliar einschliesslich Schlösser und die Türschliessungen den Sicherheitsanforderungen genügen. Der Haus- und Mobiliardienst der D+B ist über die zu verwendenden Sicherheitsschlösser bzw. Behältnisse orientiert.

Besondere Sorgfalt ist der Schliess- und der Schlüsselordnung zu widmen. Bei Büroschluss sind die Schlüssel zu Behältnissen mit klassifizierten Akten sicher einzuschliessen oder auf "den Mann" zu nehmen. Schlüssel dürfen nicht bloss in den Büros versteckt werden.

Art. 21

(Zustellung, Grundsätzliches)

Keine Bemerkungen

Art. 22

(Zustellung GEHEIMER Akten)

Abs. 1

Eingeschriebene Briefpostsendungen können nicht auf dem gesamten Leitweg verfolgt werden. Wenn immer möglich ist deshalb die Uebergabe von Hand zu Hand oder durch Boten vorzunehmen.

Eingeschriebene Paketsendungen (Sendungen über 250 gr) geniessen praktisch überhaupt keinen zusätzlichen Schutz. Aus diesem Grunde sind Geheimaktensendungen über 250 gr versiegelt als Wertsendung (Wert Fr. 300.--) aufzugeben. Versiegelungsgarnituren können bei der EDMZ bezogen werden. Auch hier ist aber, wenn möglich, die Uebergabe von Hand zu Hand oder durch Boten vorzunehmen.

Bei der Uebermittlung durch Boten ist die Möglichkeit nicht feststellbarer Einsichtnahme in die Akten auszuschliessen (Zukleben der Verpackung; Sicherheitsverschluss bei Zirkulationsmappen, wobei nur der Absender und der Empfänger über Schlüssel verfügen).

Abs. 2

Die Beilage vorbereiteter Empfangsbestätigungen ist zu empfehlen. Das EMD verfügt über ein einschlägiges Formular (Form 6.58). Ist der Adressat bei der Zustellung durch Boten nicht anwesend, so ist die

Entgegennahme der Sendung durch eine ermächtigte Person quittieren zu lassen. Der Empfang der Akten ist sobald wie möglich zu bestätigen.

Abs. 3

Die Bestimmung stimmt sachlich mit Artikel 23 Absatz 2 überein. Sie will unnötige Komplikationen beim Zirkulieren GEHEIMER und VERTRAULICHER Akten vermeiden. Die gegenwärtig im Gebrauch befindlichen Zirkulationszettel und Zirkulationsstempel sollten aber doch überprüft werden. Insbesondere bei GEHEIMEN Akten sollte der Empfang unterschriftlich bestätigt werden, nicht zuletzt im Interesse des "Vorgängers". Falls GEHEIME Akten durch Boten zirkulieren (die Uebergabe von Hand zu Hand sollte allerdings bei Zirkulation innerhalb einer Amtsstelle regelmässig möglich sein), so empfiehlt sich, ausser dem Datum auch die genaue Zeit von Empfang und Weitergabe bzw. Rückgabe aufzuführen.

Art. 23

(Zustellung VERTRAULICHER Akten)

Keine Bemerkungen

Art. 24

(Zustellung NUR FUER DIENSTLICHEN GEBRAUCH bestimmter Akten)

Keine Bemerkungen

Art. 25

(Mitnahme)

Zur Erläuterung dieser Bestimmung kann erwähnt wer-

- 21 -

den, dass gerade kürzlich ein Bundesbeamter militärgerichtlich auf Grund von Artikel 106 MStG bestraft wurde, weil er ohne irgendwelche amtliche Notwendigkeit einen klassifizierten militärischen Plan "als Arbeitsmuster" daheim aufbewahrte, um ihn allenfalls bei einer Bewerbung um eine neue Stelle zu verwenden. - Falls GEHEIME und VERTRAULICHE Akten im Sinne von Artikel 25 berechtigterweise mitgenommen werden, so ist selbstverständlich ihrer Aufbewahrung bzw. Ueberwachung die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken (Art. 17). Die EDMZ hat spezielle Sicherheitsmappen anfertigen lassen, die ein unbefugtes Oeffnen erschweren (auch Feststellung eines Missbrauchs).

Art. 26

(Verbringen ins Ausland)

Abs. 1

Dies ist eine der wenigen Bestimmungen, wo zwischen militärischen und zivilen Akten unterschieden wird. Für das Mitnehmen oder Versenden VERTRAULICHER militärischer Akten ins Ausland bedarf es einer Bewilligung des zuständigen Chefbeamten; für VERTRAULICHE zivile Akten wurde hingegen auf eine solche Vorschrift verzichtet.

Abs. 2

Es wird Sache des Sicherheitsbeauftragten sein, zu veranlassen, dass die zuständigen Chefbeamten nach Absatz 1 bestimmt werden.

Art. 27

(Rückgabe)

Abs. 3

Gemachte Erfahrungen zeigten, dass gerade in den hier ausdrücklich genannten Fällen (Pensionierung, Uebertritt in eine andere Amtsstelle, Versetzung ins Ausland) häufig Nachlässigkeiten vorkommen, indem die fraglichen Beamten klassifizierte Akten behalten und diese dann, weil sie z.B. nach der Pensionierung nicht mehr daran denken, Unbefugten zugänglich werden. Die betreffenden Beamten setzen sich überdies dem Verdacht der Amtsgenehmnisverletzung oder sogar der nachrichtendienstlichen Tätigkeit aus. Nicht zuletzt auch im Interesse der Beamten schien es deshalb der Bundesanwaltschaft richtig, die fragliche "schriftliche Erklärung" vorzusehen, obschon das EMD sie (noch) nicht kennt. Das vorgesehene Formular wird vorbereitet.

Art. 28

(Einziehung und Vernichtung)

Abs. 1

Dieser Absatz enthält für GEHEIME militärische Akten die gleiche Vorschrift wie Artikel 33 der Verfügung EMD.

Abs. 2

Für GEHEIME zivile Akten ist, im Gegensatz dazu, die Einziehung durch die ausgebende Stelle nicht obligatorisch vorgeschrieben, sondern nur fakultativ. Die ausgebende Stelle soll rechtzeitig bekanntgeben, ob der Rückzug der GEHEIMEN zivilen Akten vorgesehen ist.

Art. 29

(Vernichtungsprotokoll)

Abs. 2

Während das EMD die Erstellung eines eigentlichen Protokolls über die Aktenvernichtung vorschreibt, sehen die Vorschriften BA auch die Möglichkeit eines entsprechenden Protokollvermerks im Geheimaktenregister vor. Dies in der Meinung, dass diesfalls in den Geheimaktenregistern, die ja im zivilen Verwaltungsbereich noch anzulegen sind, eine Rubrik für einen zu unterzeichnenden Vernichtungsvermerk vorgesehen werden könnte, was die Sache vereinfachen würde. Die zweckmässigste Lösung wird sich aus der Praxis ergeben.

Art. 30

(Bundesarchiv)

Keine Bemerkungen

Art. 31

(Kontrolle der GEHEIMEN Akten)

Es ist Sache der Sicherheitsbeauftragten, an diese periodische Kontrolle zu denken und sie bei den zuständigen Amtsstellenleitern anzuregen.

Art. 32

(Aktengefährdung)

Keine Bemerkungen

Art. 33

(Aktenverlust, Aktenmissbrauch)

Keine Bemerkungen

Art. 34

(Widerhandlungen)

Hier ist vorzuschicken, dass die Handhabung der neuen Vorschriften sicher einer gewissen Anlaufzeit bedarf. Es wird deshalb das Richtige sein, zunächst durch Belehrung, Kontrollen und Ermahnungen die Innehaltung der Vorschriften zu erreichen, was aber nicht hindert, zum vorneherein auf die mögliche Sanktion von Widerhandlungen aufmerksam zu machen. Die nachstehenden Erläuterungen über den etwas komplizierten Artikel 34 sind in erster Linie zur Orientierung der Sicherheitsbeauftragten bestimmt, damit sie auf allfällige Fragen antworten können.

Zivile klassifizierte Akten: Für die hier vorab genannte disziplinarische Ahndung sei auf das verwiesen, was zu Artikel 1 Absatz 1 gesagt wurde. Unter den "Bestimmungen des Strafgesetzbuches", deren Anwendung vorbehalten bleibt, kommen vor allem in Frage: Art. 267 (diplomatischer Landesverrat), Art. 272-274 (politischer, wirtschaftlicher und militärischer Nachrichtendienst; der letztere kann sich auch auf nichtmilitärische Dinge beziehen, wenn das ausländische Interesse ein militärisches ist), Art. 293 (Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen), Art. 320 (Verletzung des Amtsgeheimnisses).

Militärische klassifizierte Akten: Nach Artikel 107 MStG (welchem nach dem 1967 revidierten Art. 2 MStG

auch Zivilpersonen unterstehen) ist auch strafbar, wer "allgemeinen Befehlen oder bekanntgegebenen Verordnungen" oder "besondern Anordnungen oder Weisungen" zuwiderhandelt, die von zuständigen bürgerlichen Stellen zur Wahrung militärischer Interessen erlassen werden. Dies trifft für die Vorschriften der Bundesanwaltschaft zu, soweit sie militärische klassifizierte Akten betreffen, denn bei diesen steht ja ein militärisches Geheimhaltungsinteresse auf dem Spiel. Es sei beigelegt, dass Artikel 107 MStG für leichte Fälle ebenfalls disziplinarische Bestrafung zulässt. - Unter den "strengeren Bestimmungen des Militärstrafgesetzes", deren Anwendung vorbehalten ist, kommen vor allem in Betracht: Art. 86 (verräterische Verletzung militärischer Geheimnisse) und der 1967 ebenfalls revidierte Art. 106 (Verletzung militärischer Geheimnisse), welche beiden nach dem bereits erwähnten Art. 2 MStG auch auf Zivilpersonen anwendbar sind. Es sei speziell die Lektüre von Artikel 106 MStG empfohlen, welcher der Sache nach Verstösse gegen gewisse Vorschriften der Bundesanwaltschaft direkt pönalisiert.

Art. 35

(Ergänzende und abweichende Bestimmungen)

Keine Bemerkungen

Art. 36

(Schluss- und Uebergangsbestimmungen)

Abs. 2

Die sinngemässe Anwendung für Akten, die vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorschriften der

Bundesanwaltschaft klassifiziert wurden, bezieht sich auf die Artikel 9, 10, 12, 17 - 30, 32 - 34. Die Ausdehnung der periodischen Kontrolle nach Artikel 31 auf alte GEHEIME Akten ist an sich wünschbar. Ob sie aber ohne unangemessen grosse Umtriebe durchführbar ist, muss dem Urteil des zuständigen Sicherheitsbeauftragten überlassen bleiben.

Telefongespräche:

Die Vorschriften der Bundesanwaltschaft enthalten keine Bestimmung über die gebotene Vorsicht beim Telefonieren, weil dieses Problem ganz allgemein das Amtsgeheimnis und nicht nur klassifizierte Akten betrifft. Es empfiehlt sich jedoch, die Instruktion über die neuen Vorschriften dazu zu benützen, zur Zurückhaltung in Telefongesprächen, insbesondere über GEHEIME Dinge zu mahnen.