

(Auszug aus einem Entscheid des Bundesrates vom 14. August 1991)

Art. 13 ANAG. Einreisesperre wegen nachrichtendienstlicher Tätigkeit.

Verfahren.

- Keine Konfrontation mit Denunzianten angesichts der klaren Aktenlage (Art. 14 Abs. 1 VwVG).
- Aus der Tatsache, dass die Einreisesperre lediglich aus Anlass eines Einreisegesuchs oder auf Ersuchen eines Vertreters eröffnet wurde, resultiert kein Nachteil (Art. 38 VwVG).
- Kein Anhörungsrecht angesichts der Gefahr im Verzug (Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG).
- Verweigerung der Akteneinsicht angesichts der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft (Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG).

Voraussetzungen der sicherheitspolizeilichen Fernhaltemassnahme.

Verhältnismässigkeit einer unbefristeten Massnahme.

Art. 13 LSEE. Interdiction d'entrée suite à une activité relevant du service de renseignements.

Procédure.

- Aucune confrontation avec un dénonciateur vu la clarté du dossier (art. 14 al. 1er PA).
- Aucun préjudice ne résulte du fait que l'interdiction d'entrée n'a été notifiée qu'à l'occasion d'une demande de visa d'entrée ou sur demande d'un représentant (art. 38 PA).
- Aucun droit à une audition vu le péril en la demeure (art. 30 al. 2 let. e PA).
- Refus de la consultation du dossier vu la menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération (art. 27 al. 1er let. a PA). Conditions de la mesure policière d'éloignement.

Proportionnalité d'une interdiction d'entrée de durée illimitée.

Art. 13 LDDS. Divieto d'entrata a causa d'attività di spionaggio.

Procedura.

- Nessun confronto con denunzianti in considerazione della chiarezza degli atti (art. 14 cpv. 1 PA).
- Nessun pregiudizio per il fatto che il divieto d'entrata sia notificato soltanto in occasione di una domanda d'entrata o su richiesta di un rappresentante (art. 38 PA).
- Nessun diritto a un'audizione in considerazione del pericolo nell'indugio (art. 30 cpv. 2 lett. e PA).
- Diniego dell'esame degli atti in considerazione della minaccia della sicurezza interna ed esterna della Confederazione (art. 27 cpv. 1 lett. a PA).

Presupposti del provvedimento d'allontanamento per quanto concerne la polizia di sicurezza.

Proporzionalità di un provvedimento di durata illimitata.

1982 verhängte die Bundesanwaltschaft gegen den Handelsrat einer ausländischen Botschaft in Bern eine unbefristete Einreisesperre. Die Begründung war, er sei ein beigezogener Mitarbeiter des Nachrichtendienstes seines Landes und habe während seines Aufenthaltes in Bern seine diplomatische Stellung dazu missbraucht, geschützte Technologie im diplomatischen Kuriergepäck aus der Schweiz in seinen Heimatstaat zu transportieren, wohin sie nicht wiederausgeführt werden durfte. Diese Verfügung wurde dem Vertreter des Beschwerdeführers 1989 eröffnet. In einer Beschwerde an das EJPD und anschliessend an den Bundesrat rügt der Beschwerdeführer, der Sachverhalt sei unrichtig und unvollständig festgestellt, die Fernhaltemassnahme sei unverhältnismässig, es liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor und die Verfügung sei ihm nicht rechtsgenügend eröffnet worden. Der Bundesrat weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen

12. Bei der Ausweisung beziehungsweise Einreisesperre gemäss Art. 13 des BG vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) handelt es sich um eine sicherheitspolizeiliche Massnahme. Das heisst indessen nicht, dass die Bundesanwaltschaft bei der Anwendung von Art. 13 ANAG den allgemeinen rechtsstaatlichen und verfassungsrechtlichen Prinzipien nicht Rechnung tragen muss. Voraussetzung für eine Einreisesperre aufgrund von Art. 13 ANAG ist mithin, dass konkrete Anhaltspunkte den Schluss aufdrängen, der Betroffene würde in der Schweiz mit grosser Wahrscheinlichkeit eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit herbeiführen.

13. Der Beschwerdeführer bestreitet die ihm vorgeworfene nachrichtendienstliche Tätigkeit. Die Bundesanwaltschaft stützt sich bei ihrer Annahme auf eine Meldung, die sie von einem ausländischen Nachrichtendienst im Jahre 1982 erhalten hat. Diese Meldung bestätigte, dass der Beschwerdeführer im Jahre 1977 versucht habe, eine Drittperson für eine nachrichtendienstliche Mitarbeit anzuwerben. Diese Person hatte den Beschwerdeführer anhand eines Fotos identifiziert. Das Vorgehen der Bundesanwaltschaft ist nicht zu beanstanden.

Der Beschwerdeführer rügt die etwas unterschiedlichen Formulierungen bei der Beschreibung des Sachverhalts durch die Vorinstanzen. Diese Ungenauigkeit in der Sachverhaltsdarstellung ist aber für die Beurteilung des Sachverhalts nicht relevant und ändert demzufolge nichts an der festgestellten Sachlage.

Die fragliche Meldung diente der Bundesanwaltschaft lediglich als zusätzliches Indiz für die nachrichtendienstliche Tätigkeit des Beschwerdeführers. Ausschlaggebend war nämlich vor allem seine Tätigkeit in der Schweiz. Sie bestand darin, mit Hilfe eines schweizerischen Geschäftsmannes im diplomatischen Kuriergepäck unter das Wiederausfuhrverbot fallende Technologie aus der Schweiz in seinen Heimatstaat zu transportieren. Die Bundesanwaltschaft musste gestützt auf die ihr vorliegenden Beweise die nachrichtendienstliche Tätigkeit des Beschwerdeführers als erwiesen erachten. Sie ist demzufolge zu Recht davon ausgegangen, der Beschwerdeführer sei für die Schweiz ein Sicherheitsrisiko, und hat eine Einreisesperre gegen den Beschwerdeführer verhängt.

14. Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, die fraglichen Sendungen im diplomatischen Kuriergepäck ermöglicht und organisiert zu haben. Er bestreitet dagegen, vom Inhalt dieser Sendungen Kenntnis gehabt zu haben. Aus den Akten aber geht hervor, dass dem Beschwerdeführer der Inhalt der Sendungen zumindest von der Art der Ware her bekannt gewesen sein muss und dass er demzufolge zumindest bewusst in Kauf genommen hat, dass es sich um Material handelte, das dem Wiederausfuhrverbot unterlag. Den Beschwerdeführer trifft somit durchaus ein Verschulden. Als Geschäftsmann hätte er nämlich wissen müssen, dass die Ausfuhr solcher Waren problematisch ist, und hätte diesbezüglich Abklärungen treffen müssen.

15. Der Beschwerdeführer verlangt, dass zusätzliche Beweise, wie etwa die Konfrontation mit Denunzianten oder beteiligten Personen, abgenommen werden müssen. Nach Art. 14 Abs. 1 VwVG sind Zeugeneinvernahmen nur vorzunehmen, wenn der Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abgeklärt werden kann. Die Vorinstanz hat das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers nicht verletzt, wenn sie annimmt, aufgrund der bestehenden Aktenlage sei der Sachverhalt hinreichend abgeklärt.

16. Durch die Praxis der Bundesanwaltschaft, erst aus Anlass eines Einreisegesuchs oder auf Ersuchen eines Vertreters eine Einreisesperre zu eröffnen, ist dem Beschwerdeführer nachweislich kein Nachteil entstanden (Art. 38 VwVG). Die Möglichkeit, Beschwerde zu führen, bleibt nämlich bestehen. Die Beschwerdefrist beginnt erst mit der förmlichen Eröffnung zu laufen (Art. 20 VwVG; vgl. dazu Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 61). Zudem hätte der Beschwerdeführer jederzeit, nachdem er im Jahre 1982 von der Einreisesperre Kenntnis erhalten hatte, die Eröffnung der Verfügung verlangen können. Aus welchen Gründen er dies nicht schon früher getan hat oder tun konnte, ist für die schweizerischen Behörden nicht von Belang.

17. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, das rechtliche Gehör sei verletzt worden, da er vor Erlass der Einreisesperre nicht angehört worden sei. Da der Beschwerdeführer jederzeit wieder in die Schweiz hätte einreisen und dadurch die Sicherheit der Schweiz hätte gefährden können, war die Bundesanwaltschaft berechtigt, gestützt auf Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG die Einreisesperre vor Anhörung der betroffenen Partei zu erlassen. Dies ist dann zulässig, wenn Gefahr im Verzuge ist und gegen die Verfügung Beschwerde geführt werden kann (Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG). Beide Voraussetzungen waren im vorliegenden Fall erfüllt, so dass das Vorgehen der Bundesanwaltschaft nicht zu beanstanden ist.

18. Des weitern rügt der Beschwerdeführer die Verletzung des rechtlichen Gehörs, da ihm nicht in alle über ihn vorhandenen Akten der Bundesanwaltschaft Einsicht gewährt worden sei. Gestützt auf Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG hat die Verwaltungsbehörde das Recht, die Einsichtnahme in die Akten zu verweigern, wenn öffentliche Interessen des Bundes, insbesondere die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft, die Geheimhaltung erfordern. Da es sich um Akten handelt, die von der Bundespolizei zum Schutz der inneren und äusseren Sicherheit angelegt worden sind, besteht ein öffentliches Interesse an deren Geheimhaltung. Die Vorinstanz hat deshalb dem Beschwerdeführer zu Recht die Akteneinsicht verweigert. Sie ist zudem ihrer Pflicht nachgekommen und hat dem Beschwerdeführer den wesentlichen Inhalt der als geheim klassierten Akten bekannt gegeben (Art. 28 VwVG).

19. Der Beschwerdeführer hält einerseits dafür, dass eine unbefristete Einreisesperre unverhältnismässig sei. Er macht aber andererseits kein besonderes Interesse an einer dauerhaften Einreise in die Schweiz geltend. Er scheint an kurzfristigen Aufenthalten zu geschäftlichen Zwecken interessiert zu sein. Die Bundesanwaltschaft hat sich ausdrücklich bereit erklärt, die Einreisesperre für kurzfristige Aufenthalte jeweils zu suspendieren, um dem Beschwerdeführer geschäftliche Besprechungen in der Schweiz zu ermöglichen. Eine solche Suspensionsverfügung hat der Beschwerdeführer denn auch schon für die Dauer vom 14. bis 16. Juni 1990 erhalten, um an einer Generalversammlungssitzung teilnehmen zu können. Im Hinblick auf die früheren Vorkommnisse und die Interessenlage des Beschwerdeführers kann die unbeschränkte Einreisesperre nicht als unverhältnismässig erachtet werden. Dies um so mehr als der Beschwerdeführer jederzeit die Möglichkeit hat, gestützt auf neue Tatsachen und Beweismittel ein Wiedererwägungsgesuch zu stellen. Zur Zeit liegen aber noch keine konkreten Hinweise vor, die auf eine Verringerung des Gefährdungsrisikos schliessen lassen.

Aus diesen Gründen kommt der Bundesrat zum Schluss, die unbeschränkte Einreisesperre gegenüber dem Beschwerdeführer bestehe zu Recht.

Dokumente des Bundesrates