

(Entscheid des Bundesrates vom 22. September 1997)

Verhängung einer Einreisesperre durch die Bundesanwaltschaft.

1. Art. 13 Abs. 1 ANAG in Verbindung mit Art. 12 Bst. b Delegationsverordnung.

Die Bundesanwaltschaft kann eine Einreisesperre im Sinne einer Fernhaltmassnahme gegenüber Ausländern, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, erstinstanzlich selber verfügen; demgegenüber steht ihr hinsichtlich der sogenannten politischen Ausweisung nach Art. 70 BV, welche in die Kompetenz des Bundesrates fällt, lediglich ein Antragsrecht zu.

2. Art. 35 Abs. 1 VwVG. Anforderungen an die Begründungsdichte.

Eine summarische Begründung kann erforderlich sein, wenn überwiegende Geheimhaltungsinteressen geschützt werden müssen. Der Beschwerdeführer muss jedoch im Rahmen des Anfechtungsverfahrens zu den Kernbehauptungen der Verfügung sachgerecht Stellung nehmen können.

Interdiction d'entrée prononcée par le Ministère public de la Confédération.

1. Art. 13 al. 1 LSEE en relation avec l'art. 12 let. b O sur la délégation de compétences.

Le Ministère public peut prononcer lui-même en première instance, à titre de mesure d'éloignement au sens large, une interdiction d'entrée à l'égard d'étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse; en revanche, pour ce qui est de l'expulsion dite politique fondée sur l'art. 70 Cst., qui ressort au Conseil fédéral, il n'a qu'un droit de proposition.

2. Art. 35 al. 1 PA. Exigences relatives à la densité de la motivation.

Une motivation sommaire peut être nécessaire lorsque des intérêts prépondérants au maintien du secret doivent être sauvegardés. Le recourant doit néanmoins, dans le cadre de la procédure contentieuse, pouvoir prendre position de façon adéquate au sujet des affirmations principales de la décision.

Divieto d'entrata pronunciato dal Ministero pubblico della Confederazione.

1. Art. 13 cpv. 1 LDDS in relazione con l'art. 12 lett. b dell'ordinanza sulla delega di competenze.

Il Ministero pubblico può pronunciare lui stesso in prima istanza, a titolo di misura d'allontanamento in senso ampio, un divieto d'entrata in confronto di stranieri che pregiudicano la sicurezza interna o esterna della Svizzera; per contro, per quanto attiene alla cosiddetta espulsione politica ai sensi dell'art. 70 Cost., di competenza del Consiglio federale, esso ha solamente un diritto di proposta.

2. Art. 35 cpv. 1 PA. Esigenze relative all'indicazione della motivazione.

Una motivazione sommaria può essere necessaria qualora vadano salvaguardati interessi preponderanti al mantenimento del segreto. Nell'ambito della procedura d'impugnazione, il ricorrente deve tuttavia poter prendere posizione in modo opportuno in merito alle affermazioni principali della decisione.

I

1. Mit Verfügung vom 28. März 1995 verhängte die Schweizerische Bundesanwaltschaft (BA) gegen den Beschwerdeführer eine Einreisesperre bis 27. März 2000. (...) Die BA berief sich bei Erlass ihres Entscheids auf Art. 70 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) und Art. 12 Bst. b der Verordnung vom 28. März 1990 über die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (Delegationsverordnung, SR 172.011). Einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. (...)

II

(...)

III

1. Art. 69ter BV bestimmt, dass die Gesetzgebung über die Einreise der Ausländer dem Bund zusteht. Nach Art. 70 BV steht dem Bund das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen. Gestützt auf Art. 13 Abs. 1 des BG vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) kann die eidgenössische Behörde über unerwünschte Ausländer die Einreisesperre verhängen. Während der Einreisesperre ist dem Ausländer jeder Grenzübertritt ohne ausdrückliche Ermächtigung der verfügenden Behörde untersagt. Das ANAG verweist im Ingress auf Art. 69ter BV, Art. 12 Bst. b Delegationsverordnung ermächtigt die BA zur selbständigen Erledigung gewisser Geschäfte; dazu gehören die «Handhabung der politischen Fremdenpolizei, unter Einschluss der Verhängung von Einreisesperren gegenüber Ausländern, welche die innere oder äussere Sicherheit gefährden, Antragstellung betreffend die vom Bundesrat zu verfügenden Ausweisungen, Vollziehung der durch den Bundesrat verfügten Ausweisungen». Während die BA somit Einreisesperren gegenüber Ausländern, welche die innere oder äussere Sicherheit gefährden, erstinstanzlich selber verfügen kann, steht ihr hinsichtlich der sogenannten politischen Ausweisung nach Art. 70 BV, welche in die Kompetenz des Bundesrates fällt, lediglich ein Antragsrecht zu (vgl. auch Hans Peter Moser, Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz, in: Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, Basel 1967, S. 388 sowie Giorgio Malinverni, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. III, Rz. 8 und 24 zu Art. 70 und Rz. 28 und 73 zu Art. 69ter).

Der Beschwerdeführer verfügt über keinen geregelten Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Die BA beabsichtigte vorliegend

klarerweise die Verhängung einer Einreisesperre im Sinne einer Fernhaltemassnahme und keine Ausweisung im Sinne einer Entfernungsmassnahme (zur Unterscheidung zwischen Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen vgl. auch Peter Sulger Büel, Vollzug von Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen gegenüber Fremden nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, Diss. Zürich, Bern 1984, S. 73 ff.; Emil Hofmann, Die fremdenpolizeilichen Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen, in: Schweizerische Juristen-Zeitung [SJZ], 67 [1971], S. 285 ff., insb. Ziff. III und IV).

Dass die BA in der Verfügung nicht auf Art. 13 ANAG, sondern auf Art. 70 BV hingewiesen hat, stellt keinen Nichtigkeitsgrund dar und vermag entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nichts zu seinen Gunsten zu ändern, da der Entscheid nicht von einer unzuständigen Behörde getroffen worden ist (Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 306).

2. (...)

3. Jede schriftliche Verfügung ist grundsätzlich zu begründen (Art. 35 Abs. 1 des BG vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021). Dies folgt auch aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs. Nach den zu Art. 4 Abs. 1 BV entwickelten Grundsätzen müssen die Betroffenen in die Lage versetzt werden, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anfechten zu können (BGE 119 Ia 269 E. d). Die Würdigung der Parteivorbringen muss sich insoweit in der Begründung niederschlagen, als die vorgebrachten Behauptungen und Einwände für die Verfügung wesentlich sind. Die Begründungsdichte richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. Je grösser der Spielraum, welcher der Behörde infolge Ermessens und unbestimmter Rechtsbegriffe eingeräumt ist, und je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte eingreift, desto höhere Anforderungen sind an die Begründung eines Entscheids zu stellen, desto detaillierter und konkreter muss die Auseinandersetzung mit dem Sachverhalt und den Rechtsfolgen ausfallen. Eine summarische Begründung kann allerdings trotz weitem Entscheidungsspielraum oder grosser Eingriffsintensität erforderlich sein, wenn überwiegende Geheimhaltungsinteressen geschützt werden müssen (Alfred Kötz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, S. 101 mit weiteren Hinweisen). Die Geheimhaltungspflicht kann so weit gehen, dass auf eine eingehende Begründung aufgrund des rechtserheblichen Sachverhalts verzichtet werden muss, weil andernfalls gerade solche sachverhätlichen Einzelheiten aufgedeckt werden müssten, die es geheimzuhalten gilt (vgl. auch VPB 51.60, 53.6).

Die gleichen Gründe, welche in casu die Beschränkung des Akteneinsichtsrechts rechtfertigen, führen dazu, dass auch im Rahmen der Entscheidbegründung die tatbeständlichen Erkenntnisse der BA nicht in allen Einzelheiten aufgedeckt werden können. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, ist die BA ihrer Begründungspflicht gegenüber dem Beschwerdeführer trotzdem in rechtsgenügendem Umfang nachgekommen. Sie hat seine berufliche Eigenschaft (...) angesprochen und sein besonderes Verhältnis zur libyschen Regierung erwähnt. Sie hat dargelegt, dass sie über gesicherte Erkenntnisse verfügt, wonach sich der Beschwerdeführer gegenüber den libyschen Behörden verpflichtet hat, seine Sachkenntnisse (...) zur Verfügung zu stellen (...). Weiter hat sie auch den Bezug zur Schweiz hergestellt, indem sie darauf hingewiesen hat, dass es mit Blick auf die betroffenen Rechtsgüter und die internationalen Verpflichtungen im Bereich der Non-Proliferation den Interessen der Schweiz nicht dienlich sei, wenn sie als Drehscheibe für die Beschaffung sensibler Güter missbraucht werde. Die Verfügungsbegründung der BA sowie die Gewährung des rechtlichen Gehörs im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens haben es dem Beschwerdeführer erlaubt, zu den Kernbehauptungen sachgerecht Stellung zu nehmen, wofür im übrigen auch seine einlässlich begründeten Beschwerdeschriften Beweis liefern.

4. Die Einreisesperre ist eine Verwaltungsmassnahme und setzt weder einen Verstoss gegen das vom Beschwerdeführer erwähnte Embargo der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) bzw. die Verordnung vom 12. Januar 1994 über Massnahmen gegenüber Libyen (SR 946.208, AS 1992 958) noch eine sonstige nachweisbare Rechtsverletzung oder strafrechtliche Sanktion voraus. Die Einreisesperre ist keine Strafe, sondern eine Schutzmassnahme des Staates.

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers muss ein Ausländer nicht bereits eine konkrete Gefährdung der Eidgenossenschaft bewirkt haben, um mit einer Einreisesperre belegt werden zu können. Die Einreisesperre kann nach ständiger Praxis vielmehr auch zur Abwehr einer bevorstehenden Gefahr angeordnet werden, vorausgesetzt die entsprechenden Befürchtungen seien durch das Verhalten eines Ausländers begründet und durch bestimmte Tatsachen erhärtet (VPB 54.19). Voraussetzung für eine Einreisesperre ist mithin, dass konkrete Anhaltspunkte den Schluss aufdrängen, der Betroffene würde in der Schweiz mit gewisser Wahrscheinlichkeit eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit herbeiführen.

Zum Begriff des unerwünschten Ausländers wird in VPB 57.14 folgendes ausgeführt: «Selon la jurisprudence relative à cette disposition (...), doit être considéré comme indésirable l'étranger qui a été condamné à raison d'un crime par une autorité judiciaire; il en est de même de celui dont le comportement et la mentalité, soit ne permettent pas d'escompter de sa part l'attitude loyale qui est la condition de l'hospitalité, soit révèlent qu'il n'est pas capable de se conformer à l'ordre établi; est également indésirable l'étranger dont les antécédents permettent de conclure qu'il n'aura pas le comportement que l'on doit attendre de toute personne qui désire séjourner temporairement ou durablement en Suisse. L'interdiction d'entrée en Suisse n'est pas une peine et n'a aucun caractère infamant. C'est une mesure de contrôle qui vise à empêcher un étranger, dont la présence en Suisse a été jugée indésirable, d'y revenir à l'insu des autorités (...).» Als «unerwünscht» im Sinne von Art. 13 Abs. 1 ANAG gelten somit Ausländer, deren Vorleben darauf schliessen lässt, dass sie nicht willens oder fähig sind, sich in die geltende Ordnung einzufügen oder deren Fernhaltung im öffentlichen Interesse liegt (Sulger Büel, a. a. O., S. 79 f.; VPB 54.20).

Zusammen mit der Vorinstanz geht der Bundesrat aufgrund der Aktenlage davon aus, dass die Anordnung einer Einreisesperre aufgrund der Erkenntnisse und Hinweise der BA gerechtfertigt ist. Der Beschwerdeführer bringt nichts vor, was geeignet wäre, die Kernvorhalte zu entkräften. Dass die Tätigkeiten des Beschwerdeführers geeignet sind, Libyen in seinen Rüstungsbestrebungen zu unterstützen, so dass dieser Staat in die Lage versetzt werden könnte, Waffensysteme zu entwickeln, welche die Sicherheit vieler Länder zu gefährden vermöchten, bildet aufgrund des Gesagten hinreichende Voraussetzung zur Anordnung einer Einreisesperre. Auf weitergehende Beweismassnahmen kann daher verzichtet werden.

(...)

Dokumente des Bundesrates