

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössisches Departement für
Verteidigung, Bevölkerungsschutz
und Sport VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

30. August 2022

Änderung des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (NDG) - Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 18. Mai 2022 in oben genannter Angelegenheit. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir. Gerne äussern wir uns wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

Das Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) ist erst seit fünf Jahren in Kraft, weshalb ein umfangreiches Revisionsvorhaben zunächst überrascht. Die verschiedenen Revisionsgründe (sicherheitsrelevante Lageentwicklung, technische Neuerungen wie Kabelaufklärung, praktische Unzulänglichkeiten, Abstimmungen mit dem revidierten Datenschutzgesetz [revDSG] sowie Empfehlungen der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte [GPDel]) rechtfertigen indessen das Vorhaben. Demnach begrüssen wir die Revision im Grundsatz.

Unsere Kritik bezieht sich auf einzelne Bestimmungen. Die detaillierten Ausführungen finden sich unter den Ziffern 2 - 4.

Nachrichtendienstliche Massnahmen stehen grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz wichtiger Landesinteressen und den durch die staatlichen Massnahmen erfolgten Grundrechtseinschränkungen der betroffenen Person. Bei jeder sich aufdrängenden Revision hat der Souverän von Neuem die Interessen gegeneinander abzuwägen und eine angemessene Balance zu finden. Dementsprechend haben wir die Änderungsvorschläge mit Blick auf einen austarierten Interessenausgleich geprüft. Das NGD soll seine legitimen Zwecke effizient und effektiv erreichen können (operative Perspektive). Dabei ist es aus grundrechtlicher Perspektive unerlässlich, dass der im Einzelfall konkret nötige Grundrechtseingriff so gering wie möglich ausfällt und der individuelle Rechtsschutz angemessen gewährleistet ist.

Einerseits zielt die Revision in diversen Punkten auf eine Erweiterung der Datenbearbeitungskompetenzen des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) ab. Insbesondere aufgrund der mangelnden Erkennbarkeit für die betroffenen Personen, der Sensibilität der bearbeiteten Daten sowie der grossen Anzahl potenziell betroffener Personen werten wir verschiedene dieser Erweiterungen als unverhältnismässige Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Hinzu kommt der chilling effect, d.h. die generell abschreckende Wirkung, den die ausgebauten Kompetenzen auf die Grundrechtsausübung, insbesondere die Kommunikationsgrundrechte, auslösen können. Dieser chilling effect ist in jüngerer Zeit vom Bundesgericht und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gerügt worden.

Entsprechend ist wichtig, den Überwachungsmaßnahmen des NDB klare Grenzen zu setzen. Bedauerlicherweise werden im vorliegenden Vorentwurf jedoch gerade gewisse Grenzen, die beim Erlass des NDG noch unbestritten waren beziehungsweise gelobt wurden, aufgeweicht. Wir teilen die Ansicht des Bundesrates, dass die bisherige nachrichtendienstliche Datenbearbeitungsschranke zugunsten der politischen Betätigung und der Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit weiterhin unangetastet bleiben soll (Erläuternder Bericht zur Revision des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst vom Mai 2022 [nachfolgend: Erläuterungen], S. 3). Mit der vorgeschlagenen Erweiterung der Ausnahmen kommt die Revision der erklärten Absicht indessen gerade nicht nach. Die Bedrohungslage hat sich unseres Erachtens nicht dermassen verschlechtert, dass die Kompetenzerweiterung des NDB und die Aufweichung der Datenbearbeitungsschranke im vorgeschlagenen Ausmass zu rechtfertigen wären.

Auf der anderen Seite enthält der Entwurf Bestimmungen, welche die Aufgabenerfüllung in der Praxis erschweren.

Um die Interessen angemessen gegeneinander abzuwägen, verdienen einzelne Bestimmungen eine vertiefte Prüfung.

1.1. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 1 Bst. d VE-NDG

Die ausdrückliche Erwähnung der Datenbearbeitung durch den NDB ist sachgerecht. Für die Datenbearbeitung im Rahmen der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten des NDB (Bst. a) haben andere datenschutzrechtliche Vorgaben zu gelten als für die Bearbeitung seiner rein administrativen Daten (bspw. Bearbeitung parlamentarischer Vorstösse, Informationen über Auskunftsgesuche).

Zu Art. 5 Abs. 5 letzter Satz VE-NDG

Die Präzisierung steht im Zusammenhang mit der klaren Trennung der administrativen Aufgaben von den nachrichtendienstlichen Tätigkeiten des NDB. Es ist richtig, dass bei Erfüllung von Administrativaufgaben die Datenbearbeitungsschranke nicht gilt.

Zu Art. 5 Abs. 6 Bst. c VE-NDG

Aufgabe des NDB ist u.a. das frühzeitige Erkennen und Verhindern bestimmter, bspw. terroristischer Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit (Art. 6 Abs. 1 Bst. a). Der geltende Art. 5 Abs. 5 untersagt dem NDB grundsätzlich die Beschaffung und Bearbeitung von Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz (sog. Datenbearbeitungsschranke). Das geltende Recht kennt eine Ausnahme (Abs. 6). Neu soll die Datenbearbeitungsschranke in fünf Fällen nicht zur Anwendung kommen (Abs. 6 Bst. a-e).

Unabhängig von der Frage, ob damit der Ausnahmecharakter noch gewahrt ist, bezweifeln wir insbesondere die Recht- und Verhältnismässigkeit von Bst. c. Sobald sich eine Bedrohung für eine Person oder Organisation, insbesondere durch Terrorismus und gewalttätigen Extremismus gemäss Art. 6 Abs. 1, abzeichnet, hat der NDB das zur Gefahrenabwehr zuständige Polizeikorps zu informieren. Die Notwendigkeit für die vorgeschlagene Datenbearbeitung durch den NDB erscheint demnach fraglich. Die Vermischung der präventiven Tätigkeiten des NDB mit den präventiven und repressiven Tätigkeiten der Polizei ist zu verhindern.

Zudem führt die Datenbearbeitung zu schwerwiegenden Grundrechtseingriffen bei potenziellen Opfern. Aus diesem Grund hat die Datenbearbeitung zwingend in einem separaten System zu erfolgen.

Antrag:

Wir erachten die Bearbeitung der fraglichen Daten in einem getrennten Informationssystem und die Festlegung eingeschränkter Zugriffsrechte als zwingend erforderlich.

Zu Art. 5 Abs. 6 Bst. d VE-NDG

Entgegen den Erläuterungen handelt es sich nicht um eine bloss «Präzisierung» der geltenden Ausnahme, sondern um einen neuen Ausnahmetatbestand. Inwiefern die effektive Beurteilung und Steuerung von Quellen tatsächlich die Bearbeitung von Informationen über deren politische Betätigung und Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit erforderlich macht, wird u.E. nicht genügend dargelegt. Ein solch schwerwiegender Grundrechtseingriff ist nur zulässig, sofern er wirklich erforderlich ist. Es muss sich um das mildeste geeignete Mittel handeln, um den angestrebten Zweck der zuverlässigen Quellenbeurteilung und -steuerung zu erreichen.

Änderungsvorschlag:

Die Bestimmung muss zumindest klar zum Ausdruck bringen, dass die Bearbeitung solcher Informationen nur ausnahmsweise zulässig ist. Konkret muss die Bearbeitung für die Beurteilung und Steuerung einer Quelle unerlässlich sein. Ausserdem ist die Maximaldauer der Datenbearbeitung gesetzlich festzulegen.

Zu Art. 5 Abs. 7 VE-NDG

Die Bestimmung ist unglücklich formuliert. Erstens sind Daten gestützt auf das Gebot der Verhältnismässigkeit grundsätzlich zu löschen, sobald der Bearbeitungsgrund weggefallen ist. Zweitens wird die Festlegung einer maximalen Bearbeitungsdauer zur sinnlosen Farce, wenn sie aus Gründen der Notwendigkeit dann doch nicht einzuhalten ist. Dies dürfte kaum den Vorstellungen der GPDel entsprechen, die auf Seite 5 der Erläuterungen zu Art. 5 Abs. 6 Bst. e erwähnt sind.

Zu Art. 6 Abs. 1 Bst. b VE-NDG

Die Erweiterung des Aufgabengebiets des NDB auf sicherheitspolitische bedeutsame Vorgänge im Cyberraum erachten wir als notwendig. Es fehlt allerdings eine Definition des Begriffs.

Antrag:

Im Hinblick auf die Rechtssicherheit machen wir beliebt, den Begriff «Cyberraum» im Gesetz zu definieren.

Zu Art. 6 Abs. 2^{bis} VE-NDG

In der föderalen Schweiz ist die Etablierung eines ständigen und bei Bedarf lagebezogenen Nachrichtenverbunds unerlässlich. Die Kantone sind über sicherheitsrelevante Vorgänge im In- und Ausland frühzeitig und fundiert zu informieren.

Zu Art. 7 Abs. 1 Bst. e VE-NDG

Mitarbeitende des NDB sind in einem sicherheitsrelevanten Bereich tätig. Die Möglichkeit der personenbezogenen Auswertung ihrer Datennutzung erachten wir unter den genannten Voraussetzungen als unabdingbar. Ob die Auswertung durch den NDB selbst oder allenfalls durch die Aufsichtsbehörde vorzunehmen ist, müsste näher geprüft werden.

Zu Art. 7 Abs. 1 Bst. f VE-NDG

Die Erläuterungen führen aus, dass die Abklärungen nach Bst. f, anders als die Massnahmen nach Bst. e, mit Einwilligung der betroffenen Person erfolgen müssen. Bedauerlicherweise ergibt sich diese Einschränkung aber nicht aus dem Gesetzestext. Zu begrüssen wäre die explizite Verankerung im Gesetz.

Änderungsvorschlag:

«bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte auf eine akute Bedrohung seiner Sicherheit über eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter sicherheitsrelevante Auskünfte mit deren Einwilligung einholen und Daten aus öffentlich zugänglichen Informationsquellen und aus ihm zugänglichen Informationssystemen sowie aus seinen eigenen Daten beschaffen und bearbeiten um zu beurteilen, ob er eine erneute Personensicherheitsprüfung einleiten muss. »

Zu Art. 7 Abs. 3 VE-NDG

Wir begrüssen die Bewilligungspflicht für private Reisen von Mitarbeitenden des NDB in oder durch Länder mit besonderen Risiken.

Zu Art. 9 Abs. 3 VE-NDG

Wir unterstützen die Ergänzung. Die kantonalen Vollzugsbehörden sind verpflichtet, Hinweisen auf Tätigkeiten nach Art. 6 Abs. 1 Bst. a NDG nachzugehen. Bestätigen die Abklärungen eine Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit, erstatten sie dem NDB unverzüglich Bericht. Mangels Zuständigkeit des NDB ist eine Berichterstattung an ihn unzulässig, wenn die Abklärungen keine Bedrohung i.S. des NDG ergeben haben. Bislang war nicht geregelt, wie die kantonalen Vollzugsbehörden mit solch entlastenden Ergebnissen umzugehen haben. In den Erläuterungen wird mit Verweis auf Art. 46 Abs. 4 ausgeführt, dass die kantonalen Vollzugsbehörden derartige Informationen zum Zweck der Nachvollziehbarkeit während fünf Jahren aufbewahren dürfen. Die gesetzliche Festlegung dieser Frist würde unsere Zustimmung finden.

Entgegen den Erläuterungen existiert jedoch kein Art. 46 Abs. 4, weder im NDG noch im VE-NDG.

Vollständigkeitshalber sei erwähnt, wie die kantonalen Vollzugsbehörden mit Abklärungsergebnissen umgehen, die auf eine ausserhalb des Geltungsbereichs des NDG liegende Gefährdung hinweisen. Je nach Art der Gefährdung sind solche Ergebnisse jeweils den zuständigen Behörden (insb. Bedrohungsmanagement, Fachstelle Brückenbauer/Radikalisierung, KESB, Staatsanwaltschaft) zu melden. Die Datenbearbeitung durch die Informationsempfänger richtet sich nach dem jeweils anwendbaren Recht, vgl. auch Art. 53 Abs. 2 VE-NDG.

Zu Art. 9 Abs. 4 VE-NDG

Die vorgeschlagene Klärung begrüssen wir: Soweit sich die Datenbearbeitung durch die kantonale Vollzugsbehörde auf das NDG stützt, ist der NDB verantwortlich für deren recht- und verhältnismässige Datenbearbeitung. Dabei ist unerheblich, ob die kantonale Vollzugsbehörde unaufgefordert oder gestützt auf einen konkreten Auftrag des NDB tätig wird.

Zu Art. 13 Abs. 1 NDG

Wir regen die Aktualisierung der bestehenden Formulierung an. Die von Privaten und Behörden in den sozialen Medien und im Internet veröffentlichten Informationen sollten explizit aufgeführt werden.

Zu Art. 14 Abs. 3 VE-NDG

Das operativ-taktische Bedürfnis ist unbestritten. Ohne Unterstützung durch Ortungsgeräte kann die effektive Observation nicht sichergestellt werden. Observationen sind ohnehin äusserst personalintensiv. Ohne zeitweilige technische Unterstützung müssten zusätzliche Observationsteams eingesetzt werden. Wie die Polizeikorps dürfte dadurch auch der NDB an seine personellen Grenzen stossen. An belebten Orten würde der Verzicht auf Ortungsgeräte die Kontinuität der Observation erheblich erschweren, im Strassenverkehr geradezu verunmöglichen. Denn einerseits ist die beobachtende Person zur Einhaltung der Bestimmungen der Strassenverkehrsgesetzgebung gehalten. Andererseits wäre mit ihrer Enttarnung zu rechnen, sollte sie ihr Fahrverhalten der zu observierenden Person anpassen. Die Erläuterungen geben diese Schwierigkeiten korrekt wieder.

Observation i.S. von Art. 14 Abs. 3 umfasst das Beobachten an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten mit blosserem Auge sowie das Festhalten in Bild und Ton. Die Observation gehört nicht zu den genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen gemäss Art. 26 NDG (bspw. Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs). Im Unterschied zu diesen weist eine Observation eine weit geringere Eingriffsintensität auf. Daran vermag auch die kurzzeitige Unterstützung durch ein Ortungsgerät mit dem einzigen Zweck, den zeitweilig verlorenen Sichtkontakt wiederherzustellen, nichts zu ändern. Die vorübergehende technische Unterstützung muss u.E. unter weniger strengen Voraussetzungen zulässig sein, als der permanente Einsatz von Ortungsgeräten zur lückenlosen Feststellung des Standorts und der Bewegungen von Personen oder Sachen gemäss Art. 26 Abs. 1 Bst b NDG.

Demgegenüber ist die vorgeschlagene Bestimmung äusserst restriktiv ausgestaltet. Der zeitweilige Einsatz von Ortungsgeräten soll lediglich zulässig sein, wenn er zur Sicherstellung der Kontinuität nötig ist. Weitere Regelungen schränken den Einsatz ein (z.B. Einsatzverbot bei dauerhaft verlorenem Sichtkontakt, Verbot der Datenspeicherung¹).

Der lediglich subsidiäre, zeitweilige und somit ergänzende Einsatz eines geeigneten technischen Hilfsmittels, wie ein Ortungsgerät, führt nicht zu einem derart schwerwiegenden Eingriff in die Privatsphäre wie eine permanent von blosserem Auge durchgeführte Observation. Deshalb ist die restriktive Bestimmung des Entwurfs nicht gerechtfertigt. Dies umso mehr, als das u.E. auch zu berücksichtigende öffentliche Interesse an einer effizienten und ressourcenschonenden gesetzlichen Aufgabenerfüllung offensichtlich nicht in die Interessenabwägung einbezogen wurde.

Die ist umso unverständlicher, als das Obergericht des Kantons Bern festgehalten hat, dass mit einem GPS-Tracker weder besonders schützenswerte Personendaten noch ein Persönlichkeitsprofil beschafft werden (Beschluss der Beschwerdekammer in Strafsachen, BK 17 358 vom 29. Dezember 2017, E. 8.2 und 8.3).

Insbesondere aus folgenden Gründen lehnen wir die vorgeschlagene Bestimmung ab:

Erstens ist sie nicht praktikabel: Ihre Umsetzung hätte in der Praxis zur Folge, dass Observanten diese technische Errungenschaft nicht nutzen dürfen und die Mitarbeitenden der kantonalen Vollzugsbehörden ihren gesetzlichen Auftrag zugunsten des NDB nicht wahrnehmen können.

Zweitens dürfte die von uns als untauglich beurteilte Bestimmung eine gewisse präjudizielle Ausstrahlung auf analoge Bestimmungen in den kantonalen Polizeigesetzen haben.

Änderungsantrag:

Erachtet der Gesetzgeber Observationen weiterhin als recht- und verhältnismässiges Mittel, um bestimmte Bedrohungen wirksam abzuwehren, kommt er folglich nicht umhin, die Bestimmung auf eine in der praktischen Anwendung geeignete Weise auszugestalten. Konkret: Subsidiär ist im Rahmen einer Observation der ergänzende Einsatz eines Ortungsgeräts zulässig.

¹ Das Verbot der Datenspeicherung erachten wir als richtig.

Alternativantrag:

Sollte die Bestimmung nicht im Sinne unseres Änderungsantrags geändert werden, beantragen wir, die Observation und den Einsatz technischer Hilfsmittel im Rahmen einer Observation neu in Art. 26 NDG als genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahme gesetzlich zu regeln.

Begründung:

Unser Anliegen besteht in der gesetzeskonformen und effizienten Aufgabenerfüllung der kantonalen Vollzugsorgane. Ohne technische Unterstützung sind Observationen nicht erfolgsversprechend. Die Gefahrenabwehr rechtfertigt den Grundrechtseingriff.

Von untergeordneter Bedeutung ist es für uns letztlich, ob dazu eine Bewilligung als erforderlich erachtet wird oder nicht.

Zu Art. 19 Abs. 2 Bst. f VE-NDG

Es wird auf die Ausführungen zu Art. 6 Abs. 2 Bst. b verwiesen.

Zu Art. 26 Abs. 1 Bst. f VE-NDG

Neu soll auch der NDB berechtigt sein, bei Händlern und Finanzintermediären gemäss Geldwäschereigesetz Grundabklärungen über bestimmte Geschäftsbeziehungen einzuholen. Unbestritten lässt sich ohne Abklärungen über bestimmte Geldflüsse nicht ermitteln, wie Terrororganisationen finanziert werden. Der NDB und seine Partnerdienste tauschen entsprechende Erkenntnisse regelmässig aus. Die Kompetenzerweiterung erachten wir als sachgerecht.

Zu Art. 27 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 VE-NDG

Die Anpassung hat eine sensible Ausweitung der zulässigen Beschaffungsmassnahmen zur Folge. Insbesondere sollen solche Massnahmen künftig auch zur Bekämpfung von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten nach Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG ergriffen werden können. Dabei hatte der Bundesrat 2014 in seiner Botschaft zum NDG noch betont, dass «gewalttätiger Extremismus näher an politisch-ideologischen Bewegungen angesiedelt [sei], was besondere Zurückhaltung erforder[e]» (BBl 2014 2167). Bereits damals erkannte der Bundesrat, dass Extremismus, der sich zu Terrorismus nach Art. 19 Abs. 2 Bst. a entwickelt, als solcher sämtlichen Beschaffungsmassnahmen zulänglich sei.

Obwohl in den Erläuterungen nicht genügend dargelegt wird, inwiefern sich die Bedrohungslage seit dem Erlass wesentlich verändert haben sollte, erachten wir die Erweiterung unter Berücksichtigung der Erfahrungen in Nachbarstaaten (Deutschland, Österreich) als notwendig.

Gewalttätig-extremistische Aktivitäten sind im Rechtsstaat nicht gerechtfertigt, unabhängig von der dahinterstehenden Ideologie. Derartige Aktivitäten können durchaus ein Ausmass annehmen, dass sie die innere und äussere Sicherheit der Schweiz bedrohen. In Deutschland sind auch im Bereich des gewalttätigen Extremismus nötigenfalls bewilligungspflichtige Beschaffungsmassnahmen zulässig. Auch in der Schweiz muss dies zulässig sein.

Die vom Bundesrat und den eidgenössischen Räten 2009 bekräftigte Position, dass provokante oder extremistische Aussagen alleine keine präventive Überwachung durch den NDB rechtfertigen, gilt allerdings unverändert weiter. Heute versteht der NDB unter «gewalttätigem Extremismus» «Bestrebungen von Organisationen, welche die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen ablehnen und zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten verüben, fördern oder befürworten» (vbs.admin.ch/, abgerufen am 16.08.2022).

Die vorgeschlagene Ausweitung der zulässigen Beschaffungsmassnahmen im Bereich des gewalttätigen Extremismus macht zumindest in den Erläuterungen eine einschränkende

Präzisierung nötig. Auch wenn es an einer Veranstaltung von bspw. Klimaaktivistinnen und –aktivisten oder Anhängerinnen und Anhängern der Black Lives Matter-Bewegung zu einzelnen Gewalttaten kommen sollte, würde deren Überwachung durch den NDB dem Willen des Gesetzgebers widersprechen. Eine Überwachung ist lediglich zulässig, wenn vom gewalttätigen Extremismus eine Gefahr für die innere Sicherheit ausgeht, die mit der vom Terrorismus ausgehenden Gefahr qualitativ und quantitativ in etwa vergleichbar ist.

Gerade unter Berücksichtigung der schwerwiegenden Grundrechtseingriffe verdient die Änderung ausserdem, transparent erörtert und offen diskutiert zu werden. Dementsprechend fordern wir eine Nachbesserung der Erläuterungen und vor allem eine gesetzliche Grundlage, aus der die Erweiterung klar und präzise hervorgeht. Der vorgeschlagene Gesetzestext ist geradezu als «verklausuliert» zu bezeichnen.

Zu Art. 27 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 VE-NDG

Zunächst ist anzumerken, dass die Bestimmung durch die zahlreichen Strukturebenen zunehmend unübersichtlich geworden ist. Nach der Ziffernebene nun auch noch mit Lemmas fortzufahren, erscheint im Sinne der Klarheit und Rechtsetzungsmethodik unerwünscht. Ferner ist hervorzuheben, dass die Voraussetzungen in den Lemmata den Anwendungsbereich der Beschaffungsmassnahmen kaum werden einschränken können, sind sie doch dermassen unbestimmt, dass wohl die allermeisten Bedrohungen darunter subsumiert werden könnten. Vor allem die Beurteilung, ob internationales Handeln «unerlässlich» sei oder «negative Reaktionen» gegenüber der Schweiz zu erwarten seien, lässt einen grossen Ermessensspielraum offen.

Zu Art. 28 VE-NDG

Absatz 1 ist sachgerecht und wird begrüsst.

Die Streichung des geltenden Abs. 2 führt zu einer von der StPO abweichenden Regelung. Einzig wegen der zwingend unter Aufsicht des Bundesverwaltungsgerichts vorzunehmenden Triage können wir der Streichung zustimmen.

Zu Art. 41 Abs. 3 VE-NDG

Die Verlängerung der Genehmigungsdauer für eine Kabelaufklärung von höchstens sechs Monaten auf zwölf Monaten ist problematisch. Als Dauer für eine solch einschneidende Überwachungsmassnahme erscheint ein ganzes Kalenderjahr unverhältnismässig. Gleichwohl ist verständlich, dass gerade die maximale Verlängerungsdauer von drei Monaten angesichts des Aufwands und der Komplexität der Massnahme relativ kurz bemessen ist. Deshalb wird vorgeschlagen, die anfängliche Höchstdauer von sechs Monaten beizubehalten, dafür aber die Verlängerungsdauer auf höchstens sechs Monate anzuheben.

Änderungsvorschlag:

*«Die Genehmigung gilt für höchstens **sechs** Monate. Sie kann nach demselben Verfahren um jeweils höchstens sechs Monate verlängert werden».*

Zu Art. 45 und 46 VE-NDG

Die geltende Bestimmung gemäss Art. 46 Abs. 1 NDG, wonach Meldungen, die mehrere Personendaten enthalten, als Ganzes beurteilt werden, sei aufgrund der Kritik der parlamentarischen Aufsichtsbehörde fallen zu lassen (Erläuterungen, S. 19). Die Empfehlungen zur effektiven Einhaltung der Datenbearbeitungsschranke sind nachvollziehbar. Der NDB hat bereits seit einiger Zeit mit der Umsetzung begonnen.

Die Art und Weise der Umsetzung birgt u.E. das Risiko, dass sicherheitsrelevante Zusammenhänge nicht mehr (frühzeitig) erkannt werden können, der NDB mithin seine

Aufgaben nicht erfüllen kann. Wenn die kantonale Vollzugsbehörde bis zur Praxisänderung dem NDB über ein Treffen der Person A mit Person B im Vereinslokal C berichten durfte, nimmt der NDB neu Anonymisierungen oder Schwärzungen vor. In Einzelfällen führt dies zu Texten mit derart vielen Schwärzungen, dass der Bericht jeden Erkenntnisgewinn verliert. Dies umso mehr, als zu Beginn der Datenbearbeitung naturgemäss gar nicht klar sein kann, welche Informationen sich im Laufe der Abklärungen als sicherheitsrelevant herausstellen werden. Eine zu früh und zu umfassend vorgenommene Textschwärzung führt zu einer unangemessenen Zerstückelung zusammengehörender Lebenssachverhalte. Die Gewinnung eines vollständigen Beziehungsnetzes wird verunmöglicht.

Zielführender wäre es u.E., wenn der NDB technisch verhindern würde, dass Informationen, die unter die Datenbearbeitungsschranke fallen, nicht systematisch über eine Suchfunktion gefunden werden können. Von einer Schwärzung im Bericht ist jedoch abzusehen.

Ausserdem ist u.E. der NDB für allfällige Anonymisierungen verantwortlich, nicht die kantonale Vollzugsbehörde.

Zu Art. 53 Abs. 1 VE-NDG

Es ist vorgesehen, dass die kantonalen Vollzugsbehörden Daten für kurze Zeit in der kantonalen Arbeitsumgebung zwischenspeichern können. Eine Speicherung der Daten in einer anderen als der vom Bund zur Verfügung gestellten Umgebung stellt jedoch ein erhebliches Risiko für die Datensicherheit dar. Dass die Zwischenspeicherung nur für kurze Zeit erfolgt, vermag diese Risiken nicht genügend zu mindern. Datensicherheitsverletzungen können nämlich auch sehr kurzfristig erfolgen. Mit einer Zwischenspeicherung in einer anderen Arbeitsumgebung, über die der Bund keine Hoheit hat, verliert er die jederzeitige Kontrolle über die Daten. Aus faktischen Gründen führt gegenwärtig jedoch kein Weg an einer Zwischenspeicherung auf kantonalen Arbeitsumgebungen vorbei. Für diese Notlösung ist eine befristete gesetzliche Grundlage zu erlassen. Der Bund muss unverzüglich die technischen Voraussetzungen schaffen, damit die kantonalen Vollzugsorgane ihm Daten übermitteln können, ohne diese vorgängig in der eigenen Arbeitsumgebung zwischenspeichern zu müssen.

Änderungsvorschlag:

Die Bestimmung ist zeitlich auf 3 Jahre zu befristen (das Aufhebungsdatum bereits vorzusehen).

Zu Art. 53 Abs. 3 VE-NDG

Für die Kantone sind die praktischen Auswirkungen der Änderung von Interesse. Eine niederschwellige Information der Polizeikörpers durch die kantonalen Vollzugsbehörden wäre zu begrüssen.

Zu Art. 63a VE-NDG

Die Revision des Auskunftsrechts, wodurch die Rechte der betroffenen Person grundsätzlich gestärkt werden, ist generell zu begrüssen. Problematisch ist allerdings – wie selbst die Erläuterungen hervorheben – die Einschränkung des Rechtswegs. Diese Einschränkung ist verfassungsrechtlich und völkerrechtlich kaum haltbar.

Es ist zu fordern, dass gegen die Verweigerung, Einschränkung oder den Aufschub der Auskunft (aber auch gegen die Auskunftserteilung, soweit die gesuchstellende Person die Rechtmässigkeit des Inhalts bestreitet) ein ordentliches und vollkommenes Rechtsmittel an das Bundesverwaltungsgericht geschaffen wird.

Zu Art. 76 und 77 VE-NDG

Der Revisionsentwurf führt den wichtigen Grundsatz der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde

über den NDB (AB-ND) weiter. Sehr zu begrüßen ist ausserdem die Stärkung der Budgetautonomie der AB-ND. Gleichwohl bietet die Revision noch weitere Chancen, die Unabhängigkeit der AB-ND zu stärken und dadurch eines der selbsterklärten Ziele der Vorlage besser zu verwirklichen.

Erstens steht das Wahlverfahren der Leiterin oder des Leiters der AB-ND in einem Spannungsverhältnis zur Unabhängigkeit. Um ihrer Aufsichtstätigkeit möglichst unabhängig zu begegnen, ist in jüngerer Zeit wiederholt festgestellt worden, dass die Mitglieder von Aufsichtsbehörden über die Verwaltung nicht von der Exekutive gewählt werden sollten. Entsprechend werden die Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft sowie der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb ein anderes Wahlverfahren für die Leiterin oder den Leiter der AB-ND gelten sollte.

Zweitens ist die administrative Angliederung an das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) problematisch (Art. 77 Abs. 1 zweiter Satz). Diese – sei es auch nur eine administrative – Nähe zum VBS und somit auch zum NDB ist der unabhängigen Aufsichtstätigkeit abträglich. Eine solche Angliederung ist denn auch anderen unabhängigen Aufsichtsbehörden, namentlich der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA), dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), fremd. Zu begrüßen wäre deshalb eine administrative Verselbständigung der AB-ND. Subsidiär käme allenfalls die administrative Angliederung an ein anderes Departement, z.B. an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), in Betracht.

Zusammenfassend wird vorgeschlagen, dass die Leiterin oder der Leiter der AB-ND von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt und die AB-ND administrativ verselbständigt oder allenfalls einem anderen Departement als dem VBS angegliedert wird.

Zu Art. 82 Abs. 2 E-NDG

Der heutige Gesetzestext sieht vor, dass Kantone zur Unterstützung der Dienstaufsicht ein getrenntes Kontrollorgan einsetzen können. Dieses ist den vorgesetzten Stellen verantwortlich. Einzelne Kantone haben erkannt, dass ein getrenntes Kontrollorgan besonders effektiv arbeiten kann, wenn es mit voller Unabhängigkeit ausgestattet wird. Eine solche Lösung hat der Kanton Solothurn gewählt und auch im Kanton Basel-Stadt agiert das getrennte Kontrollorgan faktisch als unabhängige Instanz. Der Gesetzestext ist dahingehend anzupassen, dass deutlicher hervorgeht, dass den Kantonen die Möglichkeit zum Einsatz eines unabhängigen Kontrollorgans offensteht. Gleichwohl soll für die Kantone weiterhin die Möglichkeit bestehen, entweder kein getrenntes Kontrollorgan zu bezeichnen oder aber eines, das die Dienstaufsicht unterstützt und dieser unterstellt ist. Zu prüfen wäre allerdings auch die Lösung, wonach die Kantone nur unabhängige getrennte Kontrollorgane einsetzen können.

Änderungsvorschlag:

*«Die Dienstaufsicht in den Kantonen obliegt denjenigen Stellen, die dem jeweiligen kantonalen Vollzugsorgan vorgesetzt sind. Diese können zur Unterstützung der Dienstaufsicht ein vom kantonalen Vollzugsorgan getrenntes Kontrollorgan einsetzen, das den vorgesetzten Stellen verantwortlich ist. **Die Kantone können ein unabhängiges getrenntes Kontrollorgan einsetzen**».*

Änderungsvorschlag (Variante):

*«Die Dienstaufsicht in den Kantonen obliegt denjenigen Stellen, die dem jeweiligen kantonalen Vollzugsorgan vorgesetzt sind. ~~Diese können zur Unterstützung der Dienstaufsicht ein vom kantonalen Vollzugsorgan getrenntes Kontrollorgan einsetzen, das den vorgesetzten Stellen verantwortlich ist.~~ **Die Kantone können ein unabhängiges getrenntes Kontrollorgan einsetzen**».*

Zu Art. 83b Abs. 2 VE-NDG

Die Ausweitung der Strafbestimmungen auf fahrlässige Handlungen erscheint äusserst problematisch. Es geht aus den Erläuterungen nicht hervor und ist nicht weiter ersichtlich, inwiefern ein Bedarf bestehen sollte, fahrlässige Widerhandlungen gegen Tätigkeitsverbote strafrechtlich zu ahnden. Die Tatbestände, die Fahrlässigkeit erfassen, bilden im Strafrecht die Ausnahme, während dem Grundsatz nach nur vorsätzliches Handeln strafbar ist (Art. 12 Abs. 1 StGB). Die Ausnahmen von diesem Grundsatz betreffen i.d.R. besonders hochrangige Rechtsgüter wie Leib und Leben. Hervorzuheben ist, dass auch die neu vorgesehene Verletzung des Organisationsverbots nach Art. 83a keine Strafbarkeit für fahrlässige Handlungen vorsieht.

Änderungsvorschlag:

Abs. 2 von Art. 83b ist ersatzlos zu streichen.

Ergänzender Änderungsantrag zu Art. 85 Abs. 1 NDG:

Die Bestimmung soll neu auch Art. 24 NDG nennen. Die kantonalen Vollzugsbehörden müssen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach NDG auch Anhaltungen zwecks Identitätsfeststellungen und Befragungen i.S. von Art. 24 NDG vornehmen dürfen.

Änderungsvorschlag:

Die Bestimmung ist mit Art. 24 NDG ist zu ergänzen.

2. Bemerkungen zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

Vorbemerkung:

Wir unterstützen den erneut gestellten Antrag der KKKPKS zur Anpassung des BWIS in Bezug auf die Sicherheitskosten bei Bundesaufträgen.

2.1 Bemerkung zu einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 24h Abs. 1 Bst. b VE-BWIS

In den Erläuterungen ist ausgeführt, dass die Regelung «nur auf Personen anwendbar [sei], die sich mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit an Gewalttätigkeiten beteiligen werden». Zur besseren Klarheit ist diese Einschränkung direkt in den Gesetzestext aufzunehmen. Nur so kann davon ausgegangen werden, dass die Ausreisebeschränkung das Grundrecht auf Meinungsfreiheit nicht tangiert.

Änderungsvorschlag:

*«aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte **mit denen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit** angenommen werden muss, dass sie ausreisen will, um sich im Bestimmungsland an einer Demonstration oder Kundgebung mit internationalem Bezug an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen zu beteiligen».*

Zu Art. 24m Abs. 2 VE-BWIS

Der Entscheid über die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde gegen eine Ausreisebeschränkung sollte im freien Ermessen des Bundesverwaltungsgerichts liegen. Dieses hat anhand einer umfassenden Interessenabwägung darüber zu befinden. Dass die aufschiebende Wirkung allenfalls den Zweck der Massnahme gefährden könnte, hat das Gericht bei der Abwägung freilich zu berücksichtigen. Indessen erscheint eine Vorwegnahme der Abwägung unverhältnismässig.

Änderungsvorschlag:

«Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz kann einer Beschwerde von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei aufschiebende Wirkung erteilen, ~~wenn der Zweck der Massnahme dadurch nicht gefährdet wird~~».

3. Bemerkungen zu Art. 89e Bst. a des VE-Strassenverkehrsgesetzes (SVG)

Der vorgeschlagenen Korrektur des gesetzgeberischen Versehens ist zuzustimmen. Bei dieser Gelegenheit soll die Bestimmung aber auch inhaltlich präzisiert werden. Nach dem Revisionsentwurf sollen in Bst. a neu sowohl der Zugriff der Polizeiorgane wie auch jener des NDB inhaltlich gleich geregelt werden. Dies ist materiell nicht richtig. Es ist vertretbar, dass der NDB im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung Zugriff auf sämtliche Daten, die er für seine Aufgabenerfüllung benötigt, erhält. Eine Einschränkung soll aber hinsichtlich der gespeicherten Passfotos von Personen vorgesehen werden. Im SVG soll ausdrücklich geregelt werden, dass Passfotos von Personen nur unter eingeschränkten Voraussetzungen für nachrichtendienstliche Zwecke weiterverwendet werden dürfen.

Änderungsvorschlag:

Bst. a von Art. 89e SVG ist unverändert beizubehalten. Für den NDB ist ein neuer Buchstabe mit folgendem Wortlaut einzufügen:

«der Nachrichtendienst des Bundes: in sämtliche Daten, die für die Erfüllung seiner Aufgaben nach dem Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (NDG) erforderlich sind; Passfotos dürfen nur bearbeitet werden, sofern die Voraussetzungen nach Art. 19 NDG erfüllt sind».

4. Abschliessende Anträge

Wir unterstützen die beiden Anträge der KKPKS zur Anpassung der Geltungsdauer der jeweiligen Verteilschlüssel sowie zur angemessenen Erhöhung des zugesprochenen Betrags von aktuell CHF 100'000.-. Ausserdem wird der seit mehreren Jahren unverändert erstattete Beitrag den aktuellen Lohnkosten nicht gerecht. Wir verweisen diesbezüglich auf die Vernehmlassungsantwort der KKPKS vom 28. Juli 2022.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Prüfung unserer Anträge.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Dr. Remo Ankli
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber