



14.022

Nachrichtendienstgesetz

Loi sur le renseignement

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.03.15 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.03.15 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.06.15 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.06.15 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.09.15 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.09.15 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.09.15 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 25.09.15 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 25.09.15 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Rechsteiner Paul
Nichteintreten

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Rechsteiner Paul
Ne pas entrer en matière

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Erlauben Sie mir zu Beginn zwei Vorbemerkungen, um die Eigenart von Nachrichtendiensten zu umreissen.

Die erste Vorbemerkung: Die primäre Aufgabe des Nachrichtendienstes besteht darin, rechtzeitig wichtige Entscheidungs- und Handlungsgrundlagen zugunsten der öffentlichen Sicherheit des Landes zu erarbeiten. Es ist überall auf der Welt das Gleiche: Liefert der Nachrichtendienst die sicherheitsrelevanten Erkenntnisse zur rechten Zeit, können die staatlichen Instanzen rechtzeitig handeln. Besitzen diese die wichtigen Informationen aber nicht oder erhalten sie diese zu spät, so sind sie für ein staatliches Versagen verantwortlich.

Die zweite Vorbemerkung: Absolute Verschwiegenheit und Vertrauenswürdigkeit sind die zentralen Grundlagen der nachrichtendienstlichen Tätigkeit. Die Geheimhaltung ist folglich die Pièce de Résistance. Im Volksmund heisst der Nachrichtendienst daher auch Geheimdienst. In unserem Land ist er allerdings nicht im Auftrag Seiner Majestät, sondern, etwas weniger pompös, im Auftrag des Bundesrates und des zuständigen Departementes aktiv.

Bis Ende 2010 erfolgte die Beschaffung von sicherheitsrelevanten Informationen in zwei Departementen und somit in zwei unterschiedlichen Dienststellen: für die Nachrichtenbeschaffung im Inland im Dienst für Analyse und Prävention des Justiz- und Polizeidepartementes, für nachrichtendienstliche Informationen aus dem Ausland im Strategischen Nachrichtendienst des VBS. Die Rechtsgrundlage für den Dienst für Analyse und Prävention bildete dabei nach dem Fichenskandal das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS). Die Trennung der beiden Dienste befriedigte jedoch in Bezug auf die Wichtigkeit der Zusammenarbeit nicht. Die Zusammenführung der beiden Dienste zum Nachrichtendienst des Bundes erfolgte aufgrund der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans 07.404; Ständerat Hans Hofmann war damals, im Jahr 2007, Präsident der Geschäftsprüfungsdelegation. Die Initiative war die Grundlage für das Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG).





Im Jahr 2010 wurden die beiden Nachrichtendienste fusioniert. Im Parlament war man von der Notwendigkeit eines neuen Gesetzes allgemein überzeugt. Das nun vorliegende Gesetz wurde, nicht zuletzt wegen dessen Brisanz und wegen der Ablehnung von Gesetzesvorlagen durch das Parlament vor 2010, in einem sehr aufwendigen Verfahren und unter Beizug verschiedener externer Experten in sehr enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz gründlich erarbeitet. Die bisherigen Bundesgesetze, das BWIS und das ZNDG, werden nach Inkraftsetzung dieses neuen Gesetzes entfallen.

Die persönliche Freiheit der Bürgerinnen und Bürger ist das höchste Gut. Sie muss geschützt und darf nur dann beeinträchtigt werden, wenn die Freiheit der Bürger oder des Staates als solche durch kriminelle Elemente gefährdet und tangiert ist. Dieser Grundsatz stand bei der Erarbeitung des neuen Gesetzes im Zentrum der Überlegungen.

Dennoch bitte ich Sie, zur Kenntnis zu nehmen, dass sich die Sicherheitssituation in den letzten fünfzehn Jahren sehr stark verändert hat. Der barbarische Akt vom 11. September 2001 in New York oder die Anschläge in Madrid und London haben uns vor Augen geführt, dass terroristische Organisationen, die sich in einem asymmetrischen Kampf weit unterhalb der Kriegsschwelle befinden, die Sicherheit eines Landes massiv gefährden können. Derartige Ergebnisse und Bedrohungen rufen nach neuen Antworten und damit auch nach neuen gesetzlichen Grundlagen zur aktiven Bekämpfung der Risiken.

Das vorliegende Nachrichtendienstgesetz ist deshalb die Rechtsgrundlage für die präventive Beschaffung von Nachrichten vor dem Eintreten eines staatsgefährdenden Ereignisses, während das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Büpf) die Rechtsgrundlage für die Beschaffung wichtiger Informationen durch die Strafverfolgungsbehörde im Zusammenhang mit einer begangenen Straftat darstellt. Mit diesem Gesetz wird also die immer noch bestehende Trennung von innerer und äusserer Sicherheit aufgehoben. Sicherheit wird künftig gesamtheitlich betrachtet, die Grenzen können nicht mehr so gezogen werden, wie es früher der Fall war.

Inhaltlich erhalten deshalb wichtige Bereiche eine neue Rechtsgrundlage:

1. Die Beschaffung von Informationen wird neu ausgerichtet. Künftig wird unterschieden zwischen gewalttätigem Extremismus mit Bezug zur Schweiz und den übrigen Bedrohungsfeldern und Aufgaben.
2. Neue Informationsbeschaffungsmassnahmen werden eingeführt. Das gilt insbesondere für den Terrorismus, für den verbotenen Nachrichtendienst, für die Proliferation und für Angriffe auf kritische Infrastrukturen. Es gilt auch bezüglich der Wahrung weiterer wesentlicher Landesinteressen.
3. Die Daten werden differenziert erfasst und gehalten. Der Entwurf sieht vor, dass die vom Nachrichtendienst des Bundes beschafften oder bei ihm eintreffenden Informationen je nach Thematik, Quelle und Sensibilität in einem Verbund von Informationssystemen abgelegt und aufbewahrt werden. Personendaten werden zudem auf ihre Richtigkeit und Erheblichkeit geprüft. Daten, die aufgrund einer genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahme eruiert werden, werden gesondert behandelt und stehen nur den Spezialistinnen und Spezialisten innerhalb des Nachrichtendienstes des Bundes zur Verfügung.
4. Die Tätigkeit des Dienstes erfährt eine besondere, dreifache Kontrolle. Zunächst erfolgt eine Kontrolle durch die unabhängigen Kontrollorgane im Departement selbst, dann durch den Bundesrat und schliesslich durch die Geschäftsprüfungsdelegation des Parlamentes. In Bezug auf die Funkaufklärung und künftig auch auf die Kabelaufklärung besteht zusätzlich eine besondere Kontrollinstanz, die Unabhängige Kontrollinstanz (UKI), mit unabhängigen Fachleuten des Bundesamtes für Justiz, des Bakom usw. Von ganz zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch das künftige, dreistufige Bewilligungsverfahren bei der Kabelaufklärung. Eine derartige Operation kann nur dann durchgeführt werden, wenn das Bundesverwaltungsgericht, der Sicherheitsausschuss des Bundesrates – bestehend aus drei Mitgliedern der Landesregierung sowie dem zuständigen Departementschef – das notwendige Einverständnis bzw. die Bewilligung erteilen. Mit diesem mehrstufigen

AB 2015 S 501 / BO 2015 E 501

Bewilligungsverfahren sollen sowohl die Rechts- und Zweckmässigkeit als auch die Verhältnismässigkeit der Tätigkeit des Nachrichtendienstes des Bundes sichergestellt werden.

Der Ständerat ist in Bezug auf die Behandlung dieses neuen Gesetzes Zweitrat. Die Kommission hat ihre Beratungstätigkeit an ihrer Sitzung vom 30. März 2015 mit den Anhörungen begonnen. Sie ist am 31. März einstimmig auf die Vorlage eingetreten. An weiteren Sitzungen vom 28. April und 19. Mai ist die Vorlage im Detail beraten worden, wobei noch verschiedene Zusatzberichte beim Bundesamt für Justiz und beim VBS eingeholt wurden. Im Zentrum der Diskussionen standen dabei Fragen und Details zu den folgenden Themen: Begriffsdefinition von "besondere Lage", die Weitergabe von Personendaten an inländische wie auch ausländische Behörden, die Identifikation und Befragung von Personen, die Arten der genehmigungspflichtigen





Beschaffungsmassnahmen, der Ablauf des Genehmigungsverfahrens durch das Bundesverwaltungsgericht bei der Kabelaufklärung, die Frage, ob dieses Nachrichtendienstgesetz dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt werden soll, und die Regelung einer gesetzlichen Verankerung eines Organisationsverbots für terroristische Organisationen.

Von ganz zentraler Bedeutung war in der Kommission auch die Frage, ob die Aufsicht über den Nachrichtendienst nicht nur quantitativ und qualitativ gestärkt werden sollte, sondern ob sie auch unabhängig und losgelöst von der Verwaltung agieren können sollte. Ich werde später in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Das Nachrichtendienstgesetz war für die Kommission eine äusserst komplexe Vorlage. Sie ist jedoch am 31. März 2015 einstimmig darauf eingetreten und hat in der Detailberatung über dreissig Anträge behandelt. Am 19. Mai hat die Kommission mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen das Nachrichtendienstgesetz und gleichzeitig einstimmig die der Vorlage angegliederte Kommissionsmotion verabschiedet. Mit dieser Kommissionsmotion stellen wir Ihnen den Antrag, den Bundesrat aufzufordern, dem Parlament Bericht zu erstatten und aufzuzeigen, ob eine Aufsicht über den Nachrichtendienst des Bundes ausserhalb der Bundesverwaltung eingerichtet werden sollte und wie diese auszugestalten wäre. Zum Vergleich haben wir dabei die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft herangezogen, die ein hohes Ansehen geniesst und anerkannt ist. Damit wäre ein weiterer wichtiger Schritt zu einer unabhängigen, neutralen und wirksamen Aufsicht getan. Diese langfristige Lösung bedarf jedoch einer umfassenden Prüfung.

Namens der Sicherheitspolitischen Kommission Ihres Rates bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten, also den Nichteintretensantrag Rechsteiner Paul abzulehnen, und der Vorlage in der Gesamtabstimmung zuzustimmen. So weit meine Ausführungen zum Eintreten. Ich werde mich bei verschiedenen bedeutsamen Bestimmungen im Rahmen der Detailberatung wieder zu Wort melden.

Rechsteiner Paul (S, SG): Wir wissen es, eine längere Verweildauer im Parlament stösst nicht immer und überall auf ungeteilten Beifall. Sie hat aber den Vorteil, dass man aus eigener Anschauung und Erfahrung grössere Zeiträume überblicken kann. In längeren Zeiträumen zu denken ist bei dieser Vorlage über den Nachrichtendienst umso nötiger, als damit für die nachrichtendienstliche Arbeit des Bundes im Vorfeld von Straftaten völlig neue Wege beschritten werden sollen: Es sollen nämlich die zentralen Prinzipien über Bord geworfen werden, die bisher in der Schweiz für die zivilen Nachrichtendienste gegolten haben, und das mit unabsehbaren Folgen für unser Land und seine Bürgerinnen und Bürger.

Gestatten Sie mir also einen Blick zurück: Vor 25 Jahren deckte eine parlamentarische Untersuchungskommission, die sogenannte PUK 1, den Fichenskandal auf, die Existenz von 900 000 sogenannten Fichen des Staatsschutzes in unserem friedlichen Land. Hunderttausende von Bürgerinnen und Bürgern waren während der Jahrzehnte des Kalten Krieges registriert worden. Dagegen erhob sich nach der Aufdeckung der Existenz dieser Fichen eine breite Volksbewegung. Diese Bewegung erkämpfte sich das Recht auf Einsicht in die Staatsschutzakten – ein einmaliger Vorgang im damaligen Europa. Ein Wind der Freiheit wehte durch die Schweiz. Zwar wurde die präventiv-polizeiliche Tätigkeit danach nicht abgeschafft, wie es eine Volksinitiative verlangt hatte. Das neue Staatsschutzgesetz, das sogenannte BWIS, setzte der Staatsschutzfähigkeit bei der Abwägung der Werte der Freiheit und der Sicherheit aber klare Schranken. Der präventive Staatsschutz sollte sich auf alle irgendwie öffentlich zugänglichen Quellen stützen können, unter Einschluss der Ansprache von Behörden und Personen. Wo aber in die grundrechtlich geschützten Kernbereiche des Persönlichkeitsschutzes eingegriffen wird, bestand und besteht bis heute der Vorbehalt des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens, des Strafverfahrens.

Es mutet mich eigenartig an, nach der Debatte über den Umgang mit menschenrechtswidrigen Volksinitiativen in kurzer Zeit zum zweiten Mal den seinerzeitigen Justizminister, Bundesrat Koller, als Zeugen bemühen zu müssen, standen wir uns doch seinerzeit beim Erlass des heute geltenden Gesetzes als Kontrahenten gegenüber. Justizminister Koller verteidigte im Parlament den Entscheid des damaligen Bundesrates, beim neuen Staatsschutzgesetz auf den Einsatz von Zwangsmitteln verzichten zu wollen, mit folgenden Worten:

"Die Telefonüberwachung oder der Einsatz von Minispionen und Wanzen sind natürlich gravierende Eingriffe in die Geheimsphäre der Zielpersonen. Was unter dem Gesichtspunkt des Persönlichkeitsschutzes aber noch schwerer wiegt: Telefonabhörungen richten sich nicht nur gegen die Zielpersonen, sondern sie betreffen indirekt auch eine grosse Anzahl von Personen, die mit diesen tatsächlich telefonisch Kontakt aufnehmen. Das sind die Gründe, weshalb der Bundesrat der Überzeugung ist, dass wir derartig gravierende Mittel wirklich nur im Rahmen von gerichtspolizeilichen Verfahren – nach Eröffnung eines Verfahrens mit allen rechtsstaatlichen Garantien eines Verfahrens – durchführen sollten. Wir verzichten ja nicht darauf, sondern schieben dieses gravierendste Mittel im Einsatz nur hinaus, bis ein konkreter Tatverdacht vorliegt und ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnet wird ... Was wir hier während der Beratung des ganzen Gesetzes immer wie-



der machen müssen, ist eine Güterabwägung. Wer meint, wir würden uns sicherheitspolitisch fast in einer Art Notlage befinden, der wird natürlich auch für dieses Mittel sein. Aber der Bundesrat nimmt eine andere Beurteilung der Lage vor. Als wir Ihnen diese Gesetzesvorlage präsentiert haben, war für uns vor allem klar, dass die präventive Polizei einerseits unabdingbar nötig ist, dass wir auf der anderen Seite aber auch alles tun müssen, damit die Übertreibungen und die Fehler der Vergangenheit sich in Zukunft nicht wiederholen." (AB 1996 N 729)

Diesen Überlegungen des seinerzeitigen Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, mit denen er sich damals, vor zwanzig Jahren, im Parlament und nachher auch in der Volksabstimmung über die Volksinitiative "S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei" durchgesetzt hat, ist eigentlich nichts beizufügen. Sie hatten auch Bestand, als nach 9/11, nach dem 11. September 2001, zum ersten Mal versucht wurde, mit dem BWIS II die Nachrichtendienste mit den dem Strafverfahren vorbehaltenen geheimen Überwachungsmaßnahmen auszurüsten. Die Vorlage wurde bekanntlich im Frühjahr 2009 an den Bundesrat zurückgewiesen, weil das Parlament zu diesem einschneidenden Schritt nicht bereit war.

Was hat sich nun seit 2009 geändert, ausser dass die Zuständigkeit für die Vorlage zum VBS, zu Bundesrat Maurer, gewechselt hat? Nichts, was einen derartigen Ausbau des Überwachungsstaates rechtfertigen könnte. Niemand bestreitet, dass die Gefahren, wie sie beispielsweise vom "Islamischen Staat" ausgehen, bekämpft werden müssen. Dafür ist aber, wo es irgendeinen Verdacht und den Bedarf nach einer geheimen Überwachungsmaßnahme gibt, wie bisher das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren da, also die Bundesanwaltschaft.

AB 2015 S 502 / BO 2015 E 502

Strafrechtliche Mittel sind machtvolle Instrumente. Weshalb aber auch die Nachrichtendienste ohne Verdachtsmomente in die grundrechtlich geschützten Privat- und Intimbereiche eindringen können sollen, ist bisher nicht nachvollziehbar begründet worden. Strafverfahren sind zwar schwerwiegende Eingriffe in das Leben der Betroffenen, aber sie folgen berechenbaren, über Jahrzehnte, Jahrhunderte hinaus entwickelten Regeln, die den Schutz der öffentlichen und der privaten Interessen, soweit möglich, gewährleisten.

Zu den Aussagen von Kollege Kuprecht als Sprecher der Kommission: Nach dem Strafrecht muss nicht gewartet werden, bis eine Tat begangen worden ist, denn auch der Versuch einer Straftat ist strafbar. Bei den Delikten, die hier zur Diskussion stehen und die sicherheitsrelevante Interessen betreffen, namentlich Terrorismus, wurden auch Vorfeld-Straftatbestände geschaffen. Dies war eine Folge der Vorgänge in den Siebzigerjahren, als es effektiv auch in der Schweiz Terrorismus gab, ausgehend von damaligen palästinensischen Organisationen und auch ausgehend von Vorgängen in Deutschland und Italien. Damals sind auch die Vorgänge im Vorfeld eigentlicher Straftaten kriminalisiert worden. Das Strafrecht verfügt über Mittel, um solche Handlungen auch im Vorfeld zu erfassen.

Wenn jetzt beklagt wird, dass die bisherigen nachrichtendienstlichen Mittel nicht genügen, dann wird auch übersehen, dass sich diese nachrichtendienstlichen Mittel seit den Neunzigerjahren, seit der Schaffung des BWIS, auch ohne Gesetzesänderung faktisch enorm ausgeweitet haben – allein durch die technische Entwicklung. Das Internet hat gegenüber früher zu einer Multiplikation der offen verfügbaren Informationen geführt. Mehr denn je fehlt es den Nachrichtendiensten nicht an der Menge der verfügbaren Daten; anspruchsvoll bleibt die vernünftige und sinnvolle Bewertung der Informationen. Dafür braucht es aber weder ein neues Gesetz noch eine Gesetzesrevision.

Alle bisher vorstellbaren Dimensionen sprengt der Gesetzentwurf schliesslich mit der sogenannten Kabelauflösung, mit der der Nachrichtendienst in Zukunft auf die gesamte private Kommunikation im leitungsgestützten Internet greifen will. Weil das gegenüber den bisherigen geheimen Überwachungsmethoden nochmals einen Quantensprung mit unabsehbaren Folgen bedeuten würde, stelle ich dazu dann noch einen speziellen Streichungsantrag, falls der Nichteintretensantrag abgelehnt wird.

Ich habe natürlich nicht übersehen, dass die vorberatende Kommission versucht hat, die Kontrollinstanz zu stärken. Das ist sicher positiv. Die Kontrollen ändern aber nichts an den freiheitsbedrohenden neuen geheimen Zwangsmitteln. Das war auch bei der amerikanischen NSA nicht anders. Die Kontrollinstanzen konnten im Ergebnis wenig bewirken. Beim BWIS entschied sich der Gesetzgeber seinerzeit, vor zwanzig Jahren, deshalb bewusst für eine Beschränkung der Zulassung der geheimen Überwachungsmethoden und gegen die Zulassung solcher geheimer Methoden verbunden mit Kontrollen; das war auch damals die Debatte. Bei diesem bewährten und gutbegründeten Entscheid des damaligen Gesetzgebers sollten wir bleiben.

Wir stehen somit für die Schweiz nach zwanzig Jahren wieder vor einem wichtigen Grundsatzentscheid. Er ist wegen der enormen Zunahme der Überwachungsmöglichkeiten, bedingt durch die technologische Entwicklung, sogar noch einschneidender als damals. Führen die Enthüllungen von Edward Snowden über die zuvor



unvorstellbaren Dimensionen der flächendeckenden Überwachung sämtlicher Kommunikationssysteme dazu, dass nun auch unser Nachrichtendienst im Nachvollzug mit sämtlichen Überwachungs- und Abhörmöglichkeiten, unter Einschluss von Wanzen, Trojanern und der Funk- und Kabelaufklärung, ausgestattet wird? Oder setzen wir umgekehrt nicht besser darauf, dass die Schweiz ein Hort der Sicherheit bleibt – der ist sie heute zweifellos –, aber auch der Freiheit, ein Land, das die Freiheit der Lebensführung und der Kommunikation, die Privatheit und die Privatsphäre, die sogenannte Privacy, aktiv schützt und deshalb der Überwachung, auch jener der Nachrichtendienste, Grenzen setzt, und das nicht nur zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger, sondern durchaus auch als Standortvorteil?

Zusammengefasst beantrage ich Ihnen aus folgenden Gründen, auf den Entwurf eines neuen Nachrichtendienstgesetzes nicht einzutreten: Er wirft die bewährten Prinzipien in der Abgrenzung der präventiv tätigen Nachrichtendienste von der Strafverfolgung über Bord. Es ist falsch, ohne den geringsten Tatverdacht mit Wanzen und Trojanern oder anderen geheimen Überwachungsmitteln in die grundrechtlich geschützte Privatsphäre einzudringen. Mit der Kabelaufklärung soll zudem die Möglichkeit zur flächendeckenden Massenüberwachung der gesamten leitungsgestützten Datenströme geschaffen werden, die nach dem Vorbild der NSA alles übersteigt, was bisher vorstellbar war.

Eder Joachim (RL, ZG): Vergangenen Herbst habe ich mich im Rahmen meiner Interpellation 14.3794, "Zu enge gesetzliche Fesseln des Nachrichtendienstes des Bundes im Kampf gegen den Terrorismus der Organisation 'Islamischer Staat'?", bereits intensiv mit dem ganzen Fragenkomplex, der nun im Nachrichtendienstgesetz zur Diskussion steht, auseinandergesetzt. Aufgeschreckt wurde ich durch den "Lagebericht 2014 des Nachrichtendienstes des Bundes", wo unter anderem Folgendes zu lesen ist: "Der Terrorismus stellt weiterhin eine Bedrohung für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz dar. Die Bedrohung geht vor allem vom dschihadistischen Terrorismus aus, das heisst von der global ausgerichteten, von der Ideologie der Al Kaida inspirierten Bewegung. Zwar ist die Schweiz weiterhin kein erklärtes prioritäres Ziel dschihadistisch motivierter Gruppierungen. Aber auch ideologisch radikalisierte Einzeltäter können Terroranschläge verüben."

Wie sicher ist die Schweiz? Von wem werden wir bedroht, und wodurch werden wir gefährdet? Auf diese zentralen Fragen gibt auch der neue, vor einem Monat publizierte "Lagebericht 2015 des Nachrichtendienstes des Bundes" eingehend Antworten. Lassen Sie mich kurz einen Ausschnitt zitieren. Auf Seite 7 steht: "Das Risiko von Anschlägen im Westen steigt auch durch die Zunahme des Phänomens von indoktrinierten, ausgebildeten und kampferfahrenen Rückkehrern aus Dschihadgebieten, ebenso wie durch (aus der Ferne) radikalisierte Einzeltäter oder Kleingruppen. Die Schweiz steht zwar nicht im direkten Fokus dschihadistischer Gruppierungen, bleibt aber als Teil des europäischen Gefährdungsrums bedroht. Die derzeit grösste terroristische Bedrohung geht von Einzeltätern und Kleingruppen aus." So weit der Text aus dem Lagebericht 2015. Ich empfehle diesen Bericht, der den Titel "Sicherheit Schweiz 2015" trägt, allen zur Lektüre, vor allem jenen, die noch zweifeln, ob die Vorlage, die wir heute beraten, überhaupt nötig ist.

Seit den Terroranschlägen in Paris und Kopenhagen zu Beginn dieses Jahres, angesichts der Tatsache, dass sich vorab junge Leute, auch junge Leute aus der Schweiz, für den heiligen Krieg begeistern und oft traumatisiert und radikalisiert zurückkehren und unsere offene und freie Gesellschaft und Lebensweise bedrohen, ist mir klargeworden, dass wir unseren eigenen Nachrichtendienst stärken müssen und ihn keinesfalls schwächen dürfen. Stärkung heisst für mich mehr rechtliche, mehr finanzielle, aber auch mehr technologische Mittel. Das braucht unser Nachrichtendienst, um Gefahren erkennen und bekämpfen zu können. Wir haben ihm angesichts der sich wandelnden Bedrohungslage griffige Instrumente zur Verfügung zu stellen. All dies ist nicht Selbstzweck, sondern hat zum Ziel, und zwar zum alleinigen Ziel, unser Land und unsere Bevölkerung zu schützen; dies ist die Kernaufgabe des Nachrichtendienstes des Bundes. Tun wir dies nicht, obwohl wir die Bedrohungsszenarien kennen, kommt dies meiner Überzeugung nach geradezu einer Einladung an die Terroristinnen und Terroristen gleich. Dies kann und will ich persönlich nicht verantworten.

Ich bitte Sie ebenfalls, kein sicherheitspolitisches Eigengol zu schießen. Eine ganz entscheidende Frage ist im Nachrichtendienstgesetz das Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit bzw. Grundrechtsschutz. Diese Güterabwägung

AB 2015 S 503 / BO 2015 E 503

zwischen Privatsphäre, also persönlicher Freiheit, und Sicherheit, für die eine gewisse Einschränkung der persönlichen Freiheit unumgänglich ist – das sage ich auch als Liberaler –, muss jede und jeder für sich machen. Die Kommission war sich bewusst, dass dies ein politisch und rechtlich heikler Bereich ist. Der Schutz der Privatsphäre ist auch für mich fundamental. Dank der streng reglementierten Beschaffungsmassnahmen, dank der Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips, dank der klaren Einschränkung des Missbrauchsrisikos und





nicht zuletzt dank der verstärkten Aufsicht und Kontrolle des Nachrichtendienstes des Bundes scheinen mir jene Rahmenbedingungen gegeben, die den Rechtsstaat garantieren, die aber auch die persönlichen Freiheitsrechte im Grundsatz nicht einschränken.

Die vorgesehenen Massnahmen, darüber ist sich die Kommission nach eingehender Diskussion einig, sind verhältnismässig, sie sind vor allem auch verfassungskonform. Das Szenario, das uns von Mitgliedern der "Nationalen Schädlingbekämpfungsagentur (NSA)" heute auf dem Bundesplatz optisch aufgezeigt und auf einem gelben Flugblatt skizziert wurde, ist jenseits von dem, was uns der Bundesrat im Nachrichtendienstgesetz vorlegt, und ist auch jenseits von dem, was unsere Kommission nach intensiven Beratungen beschlossen hat. Der Kommissionspräsident, dem ich an dieser Stelle bestens für seine Arbeit danken möchte, ist ausführlich darauf eingegangen. Ich brauche seine Aussagen nicht zu wiederholen.

Etwas ist für mich klar – deshalb habe ich auch kein Verständnis für den Nichteintretensantrag Rechsteiner Paul -: Wenn man die Sicherheit aller erhöhen will, muss man bereit sein, gewisse minimale – ich betone: minimale – Freiheitseinschränkungen in Kauf zu nehmen. Von Bespitzelung unbescholtener Personen, von flächendeckender Massenüberwachung, wie Sie, Herr Kollege Rechsteiner, es genannt haben, kann nicht die Rede sein. Die gezielten Massnahmen werden nur dort bewilligt, wo ein Verdacht besteht. Man geht von zehn bis zwölf Fällen pro Jahr aus.

Sicherheit und Freiheit sind keine Gegensätze; sie bedingen einander. Ohne Sicherheit gibt es keine Freiheit, ohne Sicherheit kann Freiheit nicht uneingeschränkt so gelebt und genossen werden, wie wir das alle gerne tun. Die Früherkennung von Gefahren und Bedrohungen gibt Schutz und Sicherheit zugunsten der Freiheit. Gerade deshalb brauchen wir das Nachrichtendienstgesetz. Von unabsehbaren Folgen für die Bevölkerung und von einem Ausbau des Überwachungsstaates kann, lieber Kollege Paul Rechsteiner, nicht die Rede sein. Da haben Sie in die falsche Kiste gegriffen.

Lassen Sie mich abschliessend noch kurz etwas zur Ressourcenfrage sagen: Der Nachrichtendienst des Bundes ist im internationalen Vergleich klein, seine Möglichkeiten sind eng begrenzt. Das zeigen uns auch Vergleiche mit den Nachrichtendiensten umliegender Länder. Ich betone dies, weil der Nachrichtendienst später nicht durch allgemeine Sparauflagen geschwächt werden darf. Wir müssen glaubwürdig sein und glaubwürdig bleiben. Wenn wir hier und heute den Nachrichtendienst stärken, dürfen ihm der Bundesrat und das Parlament, das ja die Budgethoheit hat, in einer allfälligen KAP-Runde die Mittel nicht wieder entziehen, sonst ist es eine Alibiübung, hinter der ich nicht stehen könnte.

Zusammenfassend halte ich fest: Das vorliegende Gesetz ist eine dringende Notwendigkeit, es ist tauglich und praxisnah. Die vorgesehene Beschränkung der Grundrechte ist verfassungskonform und verhältnismässig. Die Aufsicht und Kontrolle – auch und gerade durch unser Parlament – werden ausgebaut; sie scheinen praktisch lückenlos zu sein. Ich gehe so weit und behaupte, dass wir den am besten kontrollierten Nachrichtendienst der Welt haben.

Ich bitte Sie, auf das Gesetz einzutreten und den Nichteintretensantrag Rechsteiner Paul abzulehnen.

Niederberger Paul (CE, NW): Ich nehme einige Aussagen von Kollege Rechsteiner etwas unter die Lupe: Es geht in diesem Gesetz tatsächlich einerseits um die persönliche Freiheit, andererseits um die Sicherheit in unserem Land. Was die Sicherheit betrifft, ist Handlungsbedarf gegeben und notwendig. Sie haben auf die Fichenaffäre zurückgeblendet; das ist eine unschöne Zeitepoche, in der es zu dieser Affäre kam. Sie haben aber nicht gesagt, welche Lehren aus dieser Fichenaffäre gezogen wurden. Die direkte Aufsicht, d. h. die Aufsicht beim VBS und beim Bundesrat, wurde verstärkt. Auch die Oberaufsicht wurde verstärkt, indem eben auch Plausibilitäten geprüft werden. Gerade heute wird bei der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeL) vierteljährlich, jedes Quartal, kontrolliert, wie viele Daten gespeichert werden, welche gelöscht wurden usw. Sie sprechen vom Tatverdacht. Ja, lieber Kollege, wer kann dann feststellen, ob Straftaten irgendwo begangen werden könnten, wenn das nicht der Nachrichtendienst tut? Es ist eben die Aufgabe des Nachrichtendienstes, das zu tun. Und wenn Verdachtsmomente vorliegen, dann werden diese an die Strafbehörde weitergeleitet, die dann die entsprechenden Massnahmen vornimmt.

Dann haben Sie gesagt – das ist eine sehr kecke Aussage von Ihnen –, es mangle beim Nachrichtendienst nicht an der Menge der Daten. Doch, es mangelt an der Menge. Wir haben heute zwar die Funkaufklärung; wenn Sie aber die Datenmenge der Funkaufklärung betrachten, dann stellen Sie eine Abnahme fest. Wir haben heute eben ganz andere, moderne Informationsmittel: Computer, E-Mails und die heute im Markt erhältlichen Informationsmöglichkeiten.

Sie pauschalisieren, wenn Sie sagen, dass die Prinzipien der privaten Freiheit über Bord geworfen werden. Wenn Sie nämlich ins Detail des Gesetzes gegangen sind, dann haben Sie Folgendes feststellen können – der Kommissionspräsident und -sprecher hat darauf hingewiesen -: Wenn man Wanzen setzen will, wenn man in



Computer eindringen will, dann braucht es eine dreifache Instanz, die das bewilligt. Gerade hier legt auch die GPDel den Schwerpunkt, dass das auch überwacht und kontrolliert werden kann. Der Kommissionssprecher hat darauf hingewiesen, dass diese Frage noch nicht endgültig geklärt ist.

Die Frage ist doch: Müssen wir zuerst warten, bis etwas passiert? Eine absolute Sicherheit wird es nie geben. Aber es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, also unsere Aufgabe, dass wir diese Gefahrensituation und diese Gefahrenmomente auch rechtzeitig aufspüren und präventiv wirken können. Dazu ist dieses Gesetz geschaffen.

Ich möchte Sie bitten, auf den Gesetzentwurf einzutreten.

Noch eine Bemerkung: Es ist interessant, dass im Nationalrat kein Nichteintretensantrag gestellt wurde. Allenfalls bin ich falsch informiert, wenn Sie mit dem Finger abwinken.

Savary Géraldine (S, VD): Nous avons à nous poser une question de principe assez simple. Soit nous considérons que nous n'avons pas besoin d'un service de renseignement en Suisse, que notre pays n'est pas la cible d'organisations terroristes, que, n'ayant jamais été victime d'attentats récemment, il n'y a pas de raison de les craindre ou de les prévenir et que d'autres agences de renseignement plus grandes, plus puissantes, mieux financées peuvent faire le travail à notre place. Dans ce cas de figure, le Service de renseignement de la Confédération serait en effet une agence fantôme et cette loi inutile. Soit nous considérons que la Suisse doit être dotée d'un service de renseignement civil, que les menaces modernes qui embrasent le monde aujourd'hui sont réelles et peuvent se déployer ou se cacher en Suisse et que notre souveraineté face aux grandes puissances du renseignement, en particulier les Etats-Unis, doit être défendue. Dans ce cas de figure, nous devons alors discuter une loi sur le Service de renseignement de la Confédération.

Je pense que la tâche d'un Etat moderne est de se prémunir contre les menaces éventuelles, d'assurer la population que sa sécurité est protégée et de garantir à cette même population que ses libertés fondamentales sont respectées. Je préfère donc un service de renseignement encadré par une loi – c'est ce à quoi nous nous attelons aujourd'hui – plutôt qu'un service de renseignement sans loi ou pas de service de renseignement du tout.

AB 2015 S 504 / BO 2015 E 504

Une autre question de principe se pose: voulons-nous que le Service de renseignement de la Confédération en reste à ses missions actuelles, des missions relativement limitées, assez dépendantes des agences partenaires, ou voulons-nous étendre le champ d'intervention du Service de renseignement de la Confédération parce que nous considérons que les risques de cybercriminalité, de cyberterrorisme sont sérieux, complexes, multifformes? Ces risques nécessitent de nouveaux moyens, de nouveaux personnels, de nouvelles compétences.

Le projet que nous examinons prévoit de nouvelles mesures, soumises à autorisation, pour la recherche d'informations en Suisse.

L'importance de ces nouvelles mesures ne saurait être négligée. Elles suscitent beaucoup d'inquiétude; elles suscitent aussi des menaces de lancement du référendum, il faut le dire clairement. Ces inquiétudes sont légitimes. Il s'agit en particulier de celles qui ont été exprimées par Monsieur Rechsteiner lorsqu'il a développé sa proposition de non-entrée en matière.

Ces nouvelles mesures dans le cadre de la surveillance des communications passeront par l'utilisation d'appareils de localisation pour déterminer la position et les déplacements de personnes ou d'objets; par l'utilisation des appareils de surveillance pour écouter des conversations privées, y compris dans des lieux privés; par le fait de s'introduire dans des systèmes ou des réseaux informatiques pour rechercher les informations, voire pour perturber l'accès à des informations. Ce dernier point en particulier soulève des inquiétudes quant à l'exploration du réseau câblé – "Kabelaufklärung" en allemand. Il s'agit en définitive d'un système dans lequel le personnel du Service de renseignement de la Confédération cherchera, "au petit bonheur la chance", à détecter d'éventuels dangers sur Internet. Or ce type de mesure peut représenter une vraie menace pour la protection de la sphère privée et des libertés individuelles. D'ailleurs suffisamment d'exemples à l'étranger – dont certains très récents – démontrent à quel point la prudence doit être de mise sur ce point.

Le projet du Conseil fédéral, corrigé par le Conseil national, laissait beaucoup trop de questions – que je viens de citer – ouvertes. Des questions ouvertes sur la marge de manoeuvre du Service de renseignement de la Confédération; sur la collaboration entre le Service de renseignement de la Confédération et le Ministère public de la Confédération; sur les procédures d'autorisation pour la surveillance préventive; enfin sur le respect des libertés fondamentales. En outre, la Délégation des Commissions de gestion, qui est tout à fait bien représentée dans notre commission par Monsieur Niederberger, a publié une série de recommandations, très



étayées, complètes, fouillées, que le Conseil national n'a pas daigné prendre en considération. C'est la raison pour laquelle le projet, tel qu'il nous est soumis après son passage au Conseil national, est, à mes yeux en tout cas, totalement insuffisant.

La commission est allée au bout des choses et sa version apporte de réels changements au projet tel qu'il est ressorti des travaux du Conseil national. La version de la commission représente une amélioration considérable de l'indispensable équilibre entre exigences de sécurité et respect des libertés individuelles.

Permettez-moi de citer rapidement plusieurs points essentiels de cette loi, qui ont été modifiés et améliorés par la commission.

Dans son projet, le Conseil fédéral autorisait le Service de renseignement de la Confédération à intervenir dans des "situations particulières". Cette expression nous a passablement interpellés et nous avons considéré qu'elle ouvrait la porte à des interventions régulières ou fréquentes qui nous paraissaient problématiques.

C'est tout particulièrement l'article 3 qui a suscité beaucoup de prises de position et un débat nourri au Conseil national. Notre commission a retravaillé cet article, et le projet qui vous est désormais présenté restreint considérablement la marge de manoeuvre du Service de renseignement de la Confédération, tout en lui laissant cette possibilité d'intervenir "en cas de menace grave et imminente".

Sur autre point très important, nous avons décidé d'encadrer de façon plus claire l'activité du Service de renseignement de la Confédération. Les procédures d'autorisation pour toutes les mesures de surveillance sont renforcées. Comme vous l'a dit le président de la commission, nous avons entendu les représentants du Tribunal administratif fédéral. Ceux-ci ont souhaité un certain nombre de mesures, et nous les avons intégrées dans la loi.

De plus, nous avons étendu le champ des mesures soumises à un contrôle. Sont soumises au contrôle du Conseil fédéral, de la Commission de gestion et d'une commission interdépartementale non seulement les écoutes préventives, mais aussi les images issues des aéronefs et des satellites, ainsi que l'exploration du réseau câblé. Sur ce dernier point, qui est sans doute un des plus délicats du point de vue du respect des libertés fondamentales, comme je l'ai dit tout à l'heure, la commission a précisément décidé d'inscrire à l'article 75 l'obligation de soumettre l'exécution des missions au contrôle d'une commission. C'est une modification fondamentale, sans doute insuffisante, car j'ai la plus grande compréhension pour les inquiétudes qui s'expriment au sujet de cette nouvelle mesure.

J'ajoute, Monsieur Kuprecht l'a dit, que la commission a déposé une motion, acceptée par le Conseil fédéral et qui vous est aussi soumise aujourd'hui, pour mettre sur pied une commission indépendante chargée de surveiller l'exécution des missions du Service de renseignement de la Confédération.

Le dernier point qui me paraît important et qui a été considérablement retravaillé par la commission concerne la collaboration entre le Service de renseignement de la Confédération et le Ministère public de la Confédération. Ce point est clarifié, la loi précisant désormais les procédures qui mènent de la surveillance préventive aux enquêtes pénales.

Je vous invite à entrer en matière sur ce projet et à soutenir toutes les propositions issues des travaux de la commission. Je le répète, si nous considérons qu'il est important d'avoir un service de renseignement, il est important d'élaborer une loi stricte. Je pense que, dans le domaine des agences et services de renseignement, nous disposons avec cette loi d'un des cadres législatifs quasiment les plus stricts au monde. L'équilibre entre exigence de sécurité et respect des libertés fondamentales est amélioré dans le projet tel qu'il vous est soumis par la commission.

Il est clair qu'un certain nombre de points ne sont pas traités. En particulier, je pense qu'il reste encore beaucoup de travail pour rétablir la confiance, aujourd'hui écornée, que la population doit avoir envers le Service de renseignement de la Confédération. Plusieurs affaires et des questions ont été soulevées ces dernières années. Ces affaires ont entaché la réputation du Service de renseignement de la Confédération. Il faut reconnaître qu'il s'agit d'un service relativement jeune, issu d'une fusion relativement récente, et qu'il a connu sans doute des problèmes. Il faudra obtenir sur le long terme la confirmation que ces problèmes d'organisation sont résolus.

Il faut également donner la preuve que les compétences du Service de renseignement de la Confédération correspondent aux nouvelles mesures qui lui seront désormais dévolues avec la nouvelle loi sur le renseignement. Il ne sert à rien de donner des compétences en matière de surveillance préventive et de ne pas disposer des personnes qui sont chargées de les mettre en application.

Il faudra également voir si l'effectif des collaborateurs employés au Service de renseignement de la Confédération pourra assumer les nouvelles tâches inscrites dans la loi, car le plus grand risque serait de disposer d'un service de renseignement faible mais doté de compétences plus importantes, plus fortes. Il s'agit de trouver un équilibre afin que correspondent les nouvelles compétences attribuées au Service de renseignement de la



Confédération et les compétences du personnel de ce service.

AB 2015 S 505 / BO 2015 E 505

Je vous invite à entrer en matière sur le projet tel que vous le propose la commission.

Janiak Claude (S, BL): Ich bin seit elfeinhalb Jahren Mitglied der Geschäftsprüfungsdelegation und habe in dieser Zeit einiges erlebt. Ich kann mich an die Zeiten erinnern, als es den Strategischen Nachrichtendienst gab und den Dienst für Analyse und Prävention. Unterschiedlicher hätten die Kulturen nicht sein können. Es gab keine installierte Aufsicht, die diesen Namen verdient hätte. Beim EJPD gab es immerhin das Inspektorat, das aber nur punktuell Überprüfungen machte. Es war ein angespanntes, von Misstrauen geprägtes Verhältnis zwischen den Diensten und der Oberaufsicht. Ich kann mich an Situationen erinnern, in denen der Chef des Nachrichtendienstes den damaligen Präsidenten der GPDel, Ständerat Hofmann, beiseitenahm und ihm etwas ins Ohr flüsterte und Letzterer ihm dann erklären musste, dass das eine Kommission von sechs Personen sei, die alle das gleiche Recht auf Informationen hätten. Da hat sich doch einiges verändert, und die GPDel hat dabei eine Rolle gespielt.

Die GPDel übt die parlamentarische Oberaufsicht aus. Bei der Beratung des Nachrichtendienstgesetzes und den Diskussionen in den Medien hat sich einmal mehr gezeigt, dass viele keinen Unterschied zwischen der Aufgabe der Aufsicht und der Aufgabe der Oberaufsicht machen. Die Oberaufsicht kann nur funktionieren, wenn auch eine Aufsicht installiert ist, die diesen Namen verdient. Die GPDel ist eine Delegation der Aufsichtskommissionen, und somit gehört die Rechtsetzung nicht zu ihren primären Aufgaben. Aufgrund ihrer systematischen Beschäftigung mit dem Nachrichtendienst hat sich die Delegation jedoch ein fundiertes Wissen über dessen Funktionsweise erworben. Wegen ihrer Informationsrechte weiss die GPDel zudem auch über Dinge im Nachrichtendienst Bescheid, die den Legislativkommissionen, welche sich mit der Gesetzgebung zum Nachrichtendienst befassen, verborgen bleiben. Bisher haben die eidgenössischen Räte der GPDel und ihrem Wissen vertraut und sind in der Regel ihren Anträgen gefolgt, so z. B. bei den letzten Revisionen des BWIS betreffend Einsichtsrecht und Funkaufklärung und des ZNDG bei der Archivierung. In den Rechtsgrundlagen des Nachrichtendienstes lassen sich überall Spuren der Tätigkeit der GPDel finden. Dies ist nicht nur auf Gesetzesstufe, sondern auch in den Verordnungen der Fall.

Es ging der Delegation durchwegs darum, dass der Bundesrat seine politische Führung und Aufsicht über den Nachrichtendienst ausreichend wahrnimmt und zu diesem Zweck auch die notwendigen Instrumente besitzt. Ein kurzer Überblick mag zeigen, in welchen Gebieten der Einfluss der GPDel auf die Rechtsetzung am grössten war:

Zur politischen Führung der Auslandkontakte: Nach dem geltenden Verwaltungsrecht muss der Bundesrat allen Auslandkontakten des Nachrichtendienstes des Bundes zustimmen. Dieses Erfordernis geht auf eine Empfehlung zurück, welche die GPDel in ihrem ersten Südafrika-Bericht von 1999 machte. Damals verlangte die GPDel, dass die Aufnahme und Pflege regelmässiger Auslandkontakte nicht mehr länger in das Belieben des Nachrichtendienstes gestellt wird: Um dem Primat der Politik Rechnung zu tragen, sollte der Bundesrat über die Kontakte des Auslandnachrichtendienstes entscheiden. Diese Forderung übernahm der Bundesrat im Jahre 2000 ins Ausführungsrecht, der Entwurf zum neuen Nachrichtendienstgesetz hebt diese wichtige Regelung nun richtigerweise auf Gesetzesstufe.

Zur Organisation des Nachrichtendienstes: Über Jahre hinweg musste die GPDel eine unfruchtbare Konkurrenz zwischen dem Inland- und dem Auslandnachrichtendienst feststellen. Nachdem die beiden verantwortlichen Departemente nicht in der Lage waren, die Zusammenarbeit zu verbessern, reichte Ständerat Hofmann, der damalige Präsident der GPDel – der Kommissionssprecher hat schon darauf hingewiesen –, im Jahre 2007 eine parlamentarische Initiative ein, die verlangte, dass die beiden Dienste in einem einzigen Departement zusammenzulegen seien. Die GPDel und die GPK-SR erarbeiteten den Entwurf zum ZNDG, das zur Grundlage für die Schaffung des heutigen Nachrichtendienstgesetzes wurde. Gleichzeitig stellte die GPDel aber auch sicher, dass die Armee für die Erfüllung ihrer Aufgaben weiterhin über einen Nachrichtendienst verfügt. Laut Verordnung ist heute der Militärische Nachrichtendienst dafür zuständig.

Mit dem ZNDG sorgte die GPDel zudem dafür, dass der Auslandnachrichtendienst erstmals einer systematischen Verwaltungskontrolle unterstellt wurde, wie es seit der Fichenaffäre für den Inlandnachrichtendienst bereits der Fall war. Im ZNDG wurde auch Sorge dazu getragen, dass Verwaltungsvereinbarungen des neuen Dienstes mit ausländischen Partnern erst nach der Genehmigung durch den Bundesrat vollzogen werden dürfen. Dies verlangte das BWIS für die Vereinbarungen des Inlandnachrichtendienstes bereits. Weil diese Bestimmung ihren praktischen Wert für die Oberaufsicht wiederholt bewiesen hat, insistierte die GPDel in ihrem Mitbericht darauf, dass diese Bestimmung auch ins Nachrichtendienstgesetz übernommen wird.



Zum Datenschutz in Isis: In ihrem Isis-Bericht vom Juni 2010 hatte die GPDel empfohlen, das indirekte Einsichtsrecht gemäss Artikel 18 BWIS durch ein aufgeschobenes Auskunftsrecht nach den Modalitäten von Artikel 8 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes zu ersetzen. In der Zusatzbotschaft BWIS II vom 27. Oktober 2010 hatte der Bundesrat eine noch weniger restriktive Regelung nach den Artikeln 8 und 9 des Datenschutzgesetzes vorgeschlagen. Nachdem der Ständerat in der Sommersession 2011 dem Bundesrat gefolgt war, wollte der Nationalrat in der folgenden Herbstsession an der ursprünglichen Form des indirekten Auskunftsrechts festhalten. Als der Ständerat als Kompromiss ein Auskunftsrecht nach Artikel 8 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vorschlug, entschied sich in der Wintersession auch der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission für Rechtsfragen für diese Lösung. Die gewählte Regelung entspricht vollumfänglich der Empfehlung der GPDel; sie wird auch im neuen Nachrichtendienstgesetz fortgesetzt.

Aufgrund der Isis-Inspektion schrieb der Bundesrat auf Verordnungsstufe vor, dass vor der Erfassung einer Information zu prüfen ist, was sie für die Gesamtbeurteilung der betreffenden Person bedeutet. Es brauchte allerdings drei Revisionen der Verordnung über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes, bis die Empfehlung der GPDel endgültig umgesetzt wurde.

Zur Funkaufklärung: Als im Jahre 2001 das VBS das System Onyx zur Aufklärung von Satellitenverbindungen in Betrieb nahm, verlangte die GPDel vom Bundesrat die Ausarbeitung eines Kontrollkonzepts, damit die Regierung die Aufklärungstätigkeiten regelmässig überwachen konnte. Damit folgte die Delegation dem Grundsatz, dass letztlich der Bundesrat und der Chef des VBS den Nachrichtendienst zu steuern haben und dafür über die entsprechenden Kontrollinstrumente verfügen müssen. Die Initiative der GPDel führte anschliessend dazu, dass der Bundesrat im Oktober 2003 eine Verordnung über die Funkaufklärung, nämlich die Verordnung über die elektronische Kriegführung, erliess. Darin schuf der Bundesrat die Unabhängige Kontrollinstanz, die seit 2004 eine begleitende Aufsicht über die Funkaufklärung ausübt.

Wie die GPDel in ihrem Inspektionsbericht im November 2003 schrieb, blieb aber offen, ob für den Betrieb von Onyx eine ausreichend präzise gesetzliche Grundlage bestand. Trotzdem nutzte der Bundesrat die folgenden Revisionen des BWIS und des Militärgesetzes nicht, um diesen Mangel zu beheben. Deshalb beschloss die GPDel, die Bestimmungen für die Funkaufklärung und deren Kontrolle selber zu erarbeiten, und schlug in ihrem Mitbericht vom 24. März 2011 zur BWIS-II-Revision zwei neue Artikel für das ZNDG vor. Im Herbst 2011 nahmen die eidgenössischen Räte diesen Antrag der GPDel an. In der Folge unterzog der Bundesrat die Verordnung einer Totalrevision, um den neuen Gesetzesbestimmungen Rechnung zu tragen.

AB 2015 S 506 / BO 2015 E 506

Zum Quellenschutz: Im Jahre 2005 befasste sich die GPDel mit der Handhabung des Quellenschutzes im Inland- und Auslandnachrichtendienst. In der Folge empfahl die GPDel, die unterschiedlichen Regelungen auf Verordnungsstufe zu harmonisieren. Dies bewerkstelligte der Bundesrat Ende 2005 mit einer Revision der Verordnung zum BWIS. Mit dem ZNDG vereinheitlichte die GPDel dann die Regelung des Quellenschutzes auf Stufe Gesetz in einer einzigen Bestimmung. Im Fall des "Rütli-Bombers" hatte eine Quelle des Nachrichtendienstes belastende Informationen geliefert, die Anlass für eine längere Untersuchungshaft des Beschuldigten waren. Wegen der dünnen Beweislage hielt die Justiz es im späteren Verlauf des Verfahrens für notwendig, diese Quelle zu befragen. Der Nachrichtendienst lehnte dies jedoch mit Hinweis auf den Quellenschutz ab und wurde darin vom Bundesrat unterstützt. Letztlich musste das Verfahren eingestellt werden, das war eine unbefriedigende Situation.

Gestützt auf ihre Erkenntnisse beschloss die GPDel im Jahre 2011 in ihrem Mitbericht zur BWIS-II-Revision, neben den neuen Bestimmungen zur Funkaufklärung auch eine Neuregelung des Quellenschutzes im Verhältnis zu den Strafverfolgungsbehörden vorzuschlagen. Während der Bundesrat Artikel 17 Absatz 5 BWIS so revidieren wollte, dass der Quellenschutz immer zu gelten habe, schlug die GPDel vor, dass unter bestimmten Umständen die Identität einer Inlandquelle den Strafverfolgungsbehörden bekanntgegeben werden kann. Dies sollte namentlich dann der Fall sein, wenn die Quelle selbst einer von Amtes wegen zu verfolgenden Straftat verdächtigt wird oder die Bekanntgabe unerlässlich ist, um eine schwere Straftat aufzuklären.

Die Bestimmung verlangt somit eine vorgängige Güterabwägung zwischen den Interessen der Quelle, des Staatsschutzes und der Strafverfolgung. Die Möglichkeit, diese Güterabwägung durch das Bundesstrafgericht überprüfen zu lassen, sollte dazu beitragen, dass die Beurteilung mit der notwendigen Sorgfalt erfolgt. Der Bundesrat hat diese Regelung im Prinzip ins Nachrichtendienstgesetz übernommen. Allerdings musste die GPDel in ihrem Mitbericht darauf bestehen, dass im Streitfall weiterhin das Bundesstrafgericht und nicht das Bundesverwaltungsgericht zuständig ist.

Auch zur Archivierung noch etwas: In ihrem Bericht von 1999 über die Kontakte des Auslandnachrichtendienst-



stes zu Südafrika hatte die GPDel festgehalten, dass auch der Nachrichtendienst das Archivierungsgesetz anwenden müsse. Im Jahre 2000 stellte die GPDel aber fest, dass der Auslandnachrichtendienst so gut wie keine Akten zur Archivierung abgab. Die GPDel verlangte deshalb vom Bundesrat, eine Lösung zur Archivierung dieser Akten zu finden. In der Folge schrieb der Bundesrat im Jahre 2003 auf Verordnungsstufe vor, dass für die besonders heiklen Akten eine Lösung für die nachrichtendienstinterne Archivierung gesucht werden solle. Dies solle in Absprache mit dem Bundesarchiv erfolgen. Als der Bundesrat Ende 2009 das Ausführungsrecht zum ZNDG erliess, änderte er jedoch die Bestimmung für die Archivierung dahingehend, dass die Akten aus dem direkten Verkehr mit dem Ausland oder aus der operativen Beschaffung gar nicht mehr archiviert werden müssen, sondern nach 45 Jahren spurlos vernichtet werden können. Als die GPDel wegen dieser neuen Verordnungsbestimmung die Archivierungspraxis untersuchte, stellte sie fest, dass die vom Bundesrat verlangte Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendienst und Bundesarchiv gar nie zustande gekommen war. Als der Bundesrat im Jahre 2013 anlässlich einer Revision des ZNDG eine Regelung für die Archivierung vorschlug, stellte die GPDel fest, dass damit nach wie vor keine Klarheit über die Archivierung der Unterlagen, die von ausländischen Diensten stammten, geschaffen wurde. Die Delegation beschloss deshalb, die Frage der Archivierung selber eindeutig im Gesetz zu regeln. In ihrem Mitbericht vom 9. Oktober 2013 schlug die GPDel folgende Lösung vor: Alle Unterlagen des Nachrichtendienstes des Bundes werden ohne Ausnahme im Bundesarchiv archiviert; die Schutzfrist für Unterlagen von Partnerdiensten kann so lange verlängert werden, wie der ausländische Dienst eine Offenlegung dieser Unterlagen ablehnt. Im Herbst 2013 folgten die eidgenössischen Räte dem Antrag der GPDel. Diese Regelung hat der Nationalrat ebenfalls in das Nachrichtendienstgesetz übernommen.

Noch zur Informationssicherheit: In ihrem zweiten Bericht von 2003 zu Südafrika verlangte die GPDel vom Bundesrat, er solle die Geheimhaltungspraxis in der Bundesverwaltung überprüfen und gegebenenfalls die entsprechenden Vorschriften anpassen. Der Bundesrat war bereit, diese Empfehlung umzusetzen, und beauftragte das VBS, einheitliche Informationsschutzvorschriften für die gesamte Bundesverwaltung zu schaffen. Im Jahre 2004 verabschiedete der Sicherheitsausschuss des Bundesrates eine departementsübergreifende Projektorganisation, die unter Führung des VBS eine Informationsschutzverordnung erarbeitete, die der Bundesrat im August 2007 in Kraft setzte. Für eine umfassende Regelung der Informationsschutzvorschriften, die beispielsweise auch für das Parlament gelten würde, genügt jedoch eine Verordnung nicht. Mit dem zukünftigen Informationssicherheitsgesetz soll diese Lücke gefüllt werden. Diese Gesetzesvorlage, die spätestens im nächsten Jahr in die Räte kommen soll, geht somit auch auf einen Anstoss der GPDel zurück.

Sie sehen, die GPDel hat die Gesetzgebung, die wir heute beraten, ganz stark geprägt. Ihre Informationsrechte sind bekanntlich auch vor zwei oder drei Jahren aufgrund einer parlamentarischen Initiative der GPK des Ständerates (10.404) ausgedehnt worden. Die GPDel hat immer verlangt, dass ein Gesetz geschaffen wird. Das dient auch der Übersichtlichkeit. Heute gibt es Verordnungen, es gibt das ZNDG, es gibt das BWIS. Die rechtlichen Grundlagen sind unübersichtlich.

Ich bitte Sie, auf dieses Gesetz einzutreten. Ich habe heute in der "NZZ" einen Artikel gelesen, in dem am Schluss steht: "Je mächtiger die Instrumente sind, die der Staat in die Hand bekommt, desto wichtiger ist eine unabhängige und glaubwürdige Kontrolle über ihre korrekte Anwendung ... Nur so kann die Verhältnismässigkeit als Grundvoraussetzung für den Eingriff in die Privatsphäre sichergestellt werden." Ich bin überzeugt, dass die Version der Kommission des Ständerates diesen Anforderungen genügt. Der Fassung des Nationalrates hätte ich persönlich nicht zustimmen können. Ich darf auch sagen, dass aufseiten des Bundesrates und auch des Nachrichtendienstes – das ist jedenfalls mein Eindruck – die Einsicht vorhanden ist, dass eine starke Aufsicht auch im Interesse des Vorstehers des VBS, der politisch Verantwortlichen, aber auch der Dienste ist. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und sie in der Fassung der Kommission zu verabschieden.

Fetz Anita (S, BS): Das Nachrichtendienstgesetz soll ja laut Zweckartikel vor allem zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz beitragen und die Sicherheit der Bevölkerung der Schweiz erhöhen. Das tönt gut und ist auch gut gemeint. Nun muss man aber sehen: Am sichersten lebt es sich in einem Gefängnis, jedenfalls so lange, wie das Personal seine Macht nicht missbraucht. Gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern unseres Landes ist ein Eingriff in die Grundrechte ein Akt der Macht. Wir reden hier ja von Instrumenten wie heimliche Hausdurchsuchungen, Abhören von Telefonaten und quasi totale Überwachung des Internetverkehrs aus der und in die Schweiz.

Das alles sind massive, nicht etwa minimale Eingriffe in die Privatsphäre, wie das Kollege Eder vorher genannt hat. Es sind massive Eingriffe in die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger. Was entscheidend ist: Sie sind präventiv, das heisst, es kann massenhaft unbescholtene Bürger treffen, und zwar aus dem einfachen Grund, weil jeder, der überwacht wird, Hunderte, ja Tausende von Kontakten zu unbescholtenen Bürgern hat, sei das



über das Telefon oder über das Internet. Auch diese trifft es, ohne dass sie davon wissen. Das ist für mich der springende Punkt.

Wozu das führen kann, zeigte der Fichenskandal aus dem Kalten Krieg. 900 000 Bürger wurden überwacht, die

AB 2015 S 507 / BO 2015 E 507

Mehrheit übrigens aus politischen Gründen, einfach weil sie ihre politischen Rechte ausgeübt hatten. Heute wird diese Geschichte leider gerne verharmlost. Die Konsequenzen waren damals für die Betroffenen alles andere als harmlos. Tausende hatten ein faktisches Berufsverbot, weil ihre erfassten Daten einfach weitergeleitet wurden. Das, glaube ich, könnte heute nicht mehr geschehen; davon bin ich überzeugt – nicht zuletzt, weil wir die Aufsicht deutlich verstärkt haben, und nicht zuletzt, weil die GPDel ihre Aufgabe seit ein paar Jahren wirklich wahrnimmt. Das hat man früher nicht sagen können. Kollege Janiak hat Ihnen in seinen Ausführungen aufgezeigt, wie intensiv sich die GPDel darum kümmern musste und muss, dass sich der Nachrichtendienst nicht vergaloppiert – um es mal ein bisschen fokussiert zu sagen.

Dennoch sind auch heute wieder über 200 000 Menschen erfasst. Dass das alles potenzielle Terroristen sind, kann mir niemand weismachen. Es sind vermutlich vielmehr hauptsächlich die Kollateralkontakte von – wahrscheinlich zu Recht – überwachten Personen. Es trifft aber ganz viele darum herum, die nicht mal davon wissen.

Es geht also um eine Gratwanderung; wir entscheiden heute zwischen der verfassungsmässig garantierten Freiheit der Menschen in einem liberalen Rechtsstaat und der Überwachung oder gar Verfolgung durch staatliche Stellen. Ich bin nicht generell gegen einen Nachrichtendienst, wahrlich nicht, aber ich bin auch nicht bereit, sehr viel Freiheit aufzugeben, für eine Sicherheit, die es absolut sowieso nicht geben kann. Ich erinnere Sie daran: Gerade das Attentat auf "Charlie Hebdo" hat gezeigt, dass auch eine Überwachung solchen Terror leider nicht verhindern kann. Alle Täter waren überwacht, und dennoch konnten sie eine solche Tat durchführen. In einer liberalen Gesellschaft kann es eine absolute Sicherheit einfach nicht geben. Das haben die Millionen Demonstranten, die sich für die freie Meinungsäusserung eingesetzt haben, nachher auch gesagt: Wir lassen uns nicht erpressen, und wir lassen uns nicht einschüchtern; wir wollen nicht in einem Gefängnis leben.

Nun ist es ja nicht so, dass wir bisher das beste aller Geheimdienstgesetze der Welt hatten, an dem wir auf alle Zeiten festhalten wollen. Das ist wenigstens mein Eindruck als Mitglied des Staatsschutz-Kontrollorgans von Basel-Stadt. Wir haben in Basel dieses Kontrollorgan über den Staatsschutz vor wenigen Jahren eingerichtet, nachdem mehrere Mitglieder des kantonalen Parlamentes vom Nachrichtendienst des Bundes illegal überwacht worden waren. Das war nicht in Zeiten des Kalten Krieges, das war vor wenigen Jahren. Wir wollen auf unserem kantonalen Hoheitsgebiet die Kontrolle selber ausüben. Deshalb haben wir uns dieses Recht vom Bundesrat und vom Nachrichtendienst des Bundes im wahrsten Sinne des Wortes erkämpft. Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Ich wundere mich, dass wir heute immer noch der einzige Kanton sind, der auf seinem Hoheitsgebiet die Aktivitäten des Staatsschutzes selber kontrolliert. Vor allem meinen geschätzten Kolleginnen und Kollegen oder, ich muss es sagen, Kameraden der eigenen Fraktion, die sich aus begründeten Überlegungen für dieses Gesetz einsetzen, möchte ich allerwärmstens ans Herz legen, in ihren eigenen Kantonen dafür zu sorgen, dass der Staatsschutz dort von den Kantonen selber überwacht wird. Ich kann ihnen sagen: Es lohnt sich, und es ist wichtig, denn mehr Augen sehen eben mehr, als die nationale Kontrolle allein sehen kann.

Ich werde dem Nichteintretensantrag deshalb nicht zustimmen. Ich werde lieber auf den Entwurf eintreten und versuchen, die Vorlage weiter zu verbessern; das ist schliesslich unser Job als Gesetzgeber. Damit ist auch gesagt, dass ich die Arbeit unserer Kommission am Entwurf in einigen wichtigen Punkten für wirklich gut halte und die Verbesserungen wirklich anerkenne, insbesondere was die Aufsicht betrifft. Ohne diese Verbesserungen hätte ich nicht eintreten können.

Allerdings – das möchte ich auch sagen – gibt es für mich auch eine kritische Grösse für die Kröten, die ich zu schlucken bereit bin. Die grösste dieser Kröten ist das potenziell flächendeckende Abgreifen des grenzüberschreitenden Internetverkehrs. Sie müssen sich bewusst sein, dass Sie schon bei einer einfachen Google-Abfrage nur den Sender in der Schweiz haben, während der Empfänger in den USA sitzt. Wenn Sie jetzt zufällig im weiteren Umfeld eines Überwachten sind – ja, dann sind Sie bereits auf dem Radar. Das möchte ich nicht. Das geht mir eindeutig zu weit.

Wir sind also wiederum auf einer Gratwanderung wie schon beim Büp, nicht zuletzt dann, wenn in diesem Gesetz bereits die Beteiligung an automatisierten Informationssystemen von ausländischen Geheimdiensten angedacht ist, sozusagen auf Vorrat, ohne dass es überhaupt irgendwelche Aktivitäten in diesem Bereich gibt. Ich werde Ihnen dazu in der Detailberatung entsprechende Anträge stellen.

Ich habe bereits beim Büp eine kontrollierte Transparenz vorgeschlagen, die Sie teilweise auch unterstützt ha-



ben. Im Bereich der Geheimdienste ist die Frage der Transparenz naturgemäss etwas schwieriger zu regeln, denn es liegt ja im Wesen des Geheimdienstes, dass er eben im Geheimen agiert. Im Wesen der Demokratie aber liegt die Transparenz. Ich sage auch ganz bewusst: Es ist nur schwieriger, aber es ist nicht unmöglich, diese kontrollierte Transparenz einzurichten. Da ist etwa im Bereich der staatlich ausgerichteten Schwarzgelder – ich komme in der Detailberatung darauf zurück – noch einiges möglich.

In diesem Sinne bitte ich um eine weitere Verbesserung der Vorlage, insbesondere bei der potenziell totalen, verdachtsfreien Internetüberwachung, die für mich ein No-go ist.

Stöckli Hans (S, BE): Ich habe ein gewisses Verständnis für den Antrag Rechsteiner Paul, weil wir tatsächlich eine Gratwanderung zwischen Sicherheit und Freiheit machen müssen und diese Gratwanderung nicht zu einem Fall, zu einem Sturz führen darf. Die Frage ist aber, ob ein Nichteintreten ein besseres Resultat ermöglicht als ein Eintreten.

Ich hatte die Gelegenheit, als "Ersatzspieler" mehrmals an der Erarbeitung dieses Gesetzes mitmachen zu können, und kann bestätigen, dass seit dem Fichenskandal verschiedenste Verbesserungen gemacht worden sind; Kollege Janiak hat sie sehr eingehend dargelegt. Ich war sehr positiv überrascht von der sehr seriösen Arbeit der GPDel und bin auch sehr glücklich, dass die meisten Anträge der GPDel in den jetzigen Entwurf aufgenommen worden sind. Es wird sich dann zeigen, wieweit es gelingen wird, der Bevölkerung zu vermitteln, dass wir diese Grenzziehungen vornehmen und diese Sicherheitsseile in diesem Gesetz anbringen.

Ich bin der Meinung, dass dieses Gesetz, das nötig ist, wenn es in der Form der ständerätlichen Kommission verabschiedet wird, unterstützt werden sollte. Wir müssen so wenig Eingriffe wie nötig in die Freiheit vornehmen und die Grenzen so eng wie möglich ziehen. Das sind die Leitlinien, die es zu berücksichtigen gilt. Gleichzeitig ist es nötig, dass nach der Neustrukturierung des Nachrichtendienstes auch ein eigenes, neues Nachrichtendienstgesetz geschaffen wird. Dementsprechend ist ein Eintreten sicher richtig.

Wir haben insbesondere die Generalklausel in Artikel 3 erheblich verändert. Ich war zuerst der Meinung, dass man die Eingriffsmöglichkeiten des Bundesrates auf ausserordentliche Lagen beschränken solle. Ich bin aber heute der Meinung, dass die vorliegende Fassung diesem Anliegen sehr stark entspricht. Wir schränken die Handlungsfreiheit des Bundesrates in dieser Frage erheblich ein. Es sind nicht mehr "besondere Lagen", die einen Eingriff ermöglichen, sondern nur Fälle "einer schweren und unmittelbaren Bedrohung", welche den Generalartikel 3 zur Anwendung bringen können. Gleichzeitig haben wir auch eine wichtige Ergänzung vorgenommen, indem wir eine Übereinstimmung mit der Terminologie der bestehenden Gesetze erreicht haben. Das betrifft insbesondere Artikel 48 des Fernmeldegesetzes. Es gilt dann auch noch Artikel 38 zu redigieren; dieser Artikel wurde vergessen.

Wir haben auch die genehmigungspflichtigen Massnahmen um eine ganz wichtige Massnahme erweitert, nämlich in Artikel 36, bei dem es um das Eindringen in die Computersysteme geht; das gilt es zu berücksichtigen. Wir haben die

AB 2015 S 508 / BO 2015 E 508

Governance-Regeln beim Quellenschutz erweitert; das betrifft Artikel 34. Wir haben die Weitergabe der Personendaten in Artikel 59 erheblich verändert. Es wurde auch von Kollegin Fetz dargelegt: Wir haben die Aufsicht massiv verstärkt und den Kontrollmechanismus auch auf die Kabelaufklärung erweitert.

Natürlich sind all diese Massnahmen kein Garant dafür, dass es nicht zu Missgriffen kommt. Aber wir haben in der jetzigen Lage die Seile so gezogen, dass ein Absturz weder in Richtung Unsicherheit noch in Richtung Unfreiheit passieren sollte. Das ist insbesondere auch deshalb der Fall, weil die Grenzen sehr eng gezogen worden sind.

Den Bedenken, die aufgrund der Ereignisse in der Vergangenheit bestehen und die heute von Herrn Rechsteiner berechtigterweise dargelegt worden sind, ist Rechnung getragen worden. Immerhin gilt es festzuhalten, dass die Frage der verfassungsmässigen Grundlage bejaht wurde und dass die Anliegen verschiedenster Kreise, die im Laufe des Verfahrens eingebracht worden waren, in den wichtigsten und wesentlichsten Teilen berücksichtigt wurden.

Ich werde eintreten.

Recordon Luc (G, VD): Il en va de l'espionnage, pas uniquement étatique, comme de l'alcool, de la drogue, de la prostitution et du jeu: cela semble être une activité inéluctable dans les sociétés humaines. A ce titre, comme pour les vices que je viens de citer, il convient de prendre acte de manière réaliste de l'existence de ce phénomène, de ne pas se voiler la face, de ne pas penser qu'on peut l'éradiquer. Par conséquent, il convient de l'encadrer de façon rigoureuse.

Au fil des décennies, la plupart des pays se sont, jusqu'à maintenant – c'est assez curieux –, plutôt pincé le nez,





mais tout le monde savait qu'il y avait des services spéciaux. C'est d'ailleurs l'objet d'une littérature abondante dont sans doute John le Carré est le plus intéressant des auteurs. Mais cela a donné lieu à beaucoup moins de littérature juridique et de législation d'encadrement. On peut se poser la question de savoir pourquoi; je pense que la raison est la suivante. Il y a toujours eu un certain nombre de périls qui menaçaient les Etats. Ceux-ci en ont toujours eu suffisamment peur pour estimer devoir, depuis l'Antiquité, essayer d'espionner leurs adversaires concrets et surtout leurs adversaires potentiels. C'est là d'ailleurs que les vraies questions délicates se posent.

La gravité des dangers – c'est le premier facteur de risque – n'a en réalité pas franchement augmenté. Prenons le cas de notre pays. Je ne crois pas qu'avec la disparition des menaces de la guerre froide – nonobstant ce qui se passe en Ukraine, tout le monde sait que la Suisse ne risque pas d'être envahie par tel pays de l'Est ou du Sud –, les menaces aient augmenté. Au contraire, on constate que les menaces qui pèsent sur la Suisse se sont plutôt amoindries. Elles ont surtout changé de nature: ce sont plutôt les risques asymétriques qui nous inquiètent actuellement. Les risques mutent mais restent dans l'ensemble présents.

Non, ce qui a changé fondamentalement, et qui pose le problème de manière tout à fait différente aujourd'hui, c'est l'ampleur des moyens techniques utilisés. L'espionnage de grand-papa, c'est terminé! Même l'Etat foudroyeur, le "Schnüffelstaat", auquel plusieurs orateurs ont fait allusion à juste titre, était encore bien gentillet, malgré tout le mal qu'il a pu causer injustement à de nombreux citoyens. Aujourd'hui, avec la puissance de l'informatique et des télécommunications, on peut savoir un nombre incalculable de choses sur les gens. On peut même avec certains malicieux comme les chevaux de Troie arriver à modifier le contenu des messages apparemment envoyés par quelqu'un. On peut donc faire un mal considérable; on peut totalement travestir la personnalité de quelqu'un, non seulement la connaître, mais même la travestir.

C'est face à ce changement dans l'échelle des moyens et le changement qualitatif que cela induit qu'aujourd'hui nous nous inquiétons et que tous les Etats, pas uniquement la Suisse, commencent à tenter plus ou moins habilement d'encadrer les activités du renseignement, avec des bonheurs plus ou moins divers. Prenons la France par exemple, dont le Parlement vient de débattre d'une loi sur le service de renseignement: le résultat est assez faible, il faut bien le dire. L'Allemagne, quant à elle, a l'air totalement empruntée. Elle a critiqué par la voix de la chancelière Angela Merkel la manière dont les Etats-Unis avaient espionné jusqu'aux plus hautes autorités de la République fédérale d'Allemagne, mais on a appris par la suite que le service de renseignement allemand avait fait pis que pendre en collaborant à certaines surveillances des agences américaines ainsi critiquées. Puisque je parle des Etats-Unis, voyons à quel point la situation évolue rapidement. Le Congrès a suspendu les activités de balayage autorisées à la National Security Agency, la célèbre NSA. Cette possibilité lui a été enlevée, en tout cas provisoirement, il y a quelques jours en raison des inquiétudes des citoyens américains au sujet de leur "privacy", de leur intimité, et de la protection de celle-ci.

Donc même les Etats-Unis, qui sont les grands méchants du point de vue des atteintes à la vie privée, font aujourd'hui machine arrière, dans une certaine mesure, et à titre provisoire! Je ne sais pas s'ils ont trouvé la solution, mais nous ne pouvons que prendre acte de cette énorme inquiétude.

Si nous revenons au projet qui nous est soumis, il faut bien dire que nous ne sommes qu'au milieu du gué. La version initiale, qui faisait l'objet du message, n'était pas bonne. Le Conseil national a encore trouvé moyen de la rendre plus mauvaise et même catastrophique! Alors, ce n'est pas parce que j'en suis membre, mais je dois rendre hommage à la Commission de la politique de sécurité de notre conseil et au Conseil fédéral, qui a collaboré de manière tout à fait efficace aux travaux de notre commission, d'avoir commencé à redresser la barre, mais nous revenons de très loin, car le projet était totalement inacceptable. Toutefois, il y a encore bien du travail et il faut que nous le fassions dans la discussion par article. Il faudra aussi que le Conseil national à tout le moins ne sabote pas ce que nous allons sans doute faire et que nous avons en partie fait en commission. Il faudra probablement aussi qu'il aille un peu plus loin, sans quoi je ne pense pas que nous puissions dire que cette loi sera acceptable. Et pourtant elle est nécessaire, j'y reviendrai.

Cette loi est nécessaire, mais elle pose, en tout cas au stade où nous en sommes, deux questions fondamentales non résolues de manière adéquate: celle de l'exploration du réseau câblé et celle de la surveillance.

La question de l'exploration du réseau câblé est, sur le plan actif, la plus inquiétante. C'est celle du balayage systématique qui peut être opéré au détriment d'à peu près n'importe qui, sur la base de la recherche par mot clé. En l'état de la solution, qui n'est à mon avis pas trouvée, je suis enclin à penser que Monsieur Rechsteiner a raison de proposer dans une de ses propositions de supprimer cette possibilité. Peut-être qu'un jour on arrivera suffisamment à cibler et à savoir comment garantir le ciblage du balayage pour qu'il ne soit pas systématique, mais, en l'état, c'est à mon avis là que réside le plus grand danger pour nos concitoyens.

Ensuite, nous avons longuement parlé de la question de la surveillance. La commission a réalisé un travail considérable dans ce domaine, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire. D'autres mesures sont possibles,



comme celle – évoquée par Madame Fetz – d'inviter les cantons à participer au contrôle de ce qui se passe sur leur territoire. On peut prévoir que les cantons soient incités à conclure des sortes de conventions avec le Service de renseignement de la Confédération pour protéger légitimement la souveraineté cantonale. Puisque nous représentons les cantons, je pense que nous devons nous préoccuper de cette question et en parler avec nos magistrats cantonaux, ce que je m'apprête du reste personnellement à faire.

Les mesures en matière de surveillance ne sont cependant pas encore entièrement satisfaisantes. Je n'entre pas plus dans le détail, puisque je présenterai par la suite une proposition assez précise qui modifie ma proposition de minorité à l'article 74a. Je pense qu'il y a encore beaucoup à améliorer et qu'il y a en effet un vrai potentiel d'amélioration. Au

AB 2015 S 509 / BO 2015 E 509

contraire, pour ce qui concerne la question du balayage, nous savons à peu près ce que nous devons faire. Si les possibilités de balayage étaient limitées au départ et qu'à la sortie le contrôle était exercé par une autorité totalement indépendante qui puisse aussi être saisie par des citoyens qui auraient l'impression qu'on leur fait subir un traitement inacceptable, peut-être que là on commencerait à avoir une bonne loi ou, en tout cas, une loi convenable.

En l'état actuel des choses, tout est ouvert. Compte tenu de ce que j'ai dit au début, à savoir que l'espionnage me paraît être aussi difficile à éviter que l'alcool, la drogue, la prostitution ou le jeu, je crois qu'il faut une loi pour encadrer cela. Je ne peux donc pas adhérer à la proposition de non-entrée en matière Rechsteiner Paul. En revanche, je ne vous garantis pas que j'accepterai la loi lors du vote sur l'ensemble. Nous verrons.

Niederberger Paul (CE, NW): Eine Vorbemerkung: Ich spreche ein zweites Mal, weil ich beim ersten Mal von einer falschen Annahme ausgegangen bin. Ich habe gedacht, dass man kurz über den Nichteintretensantrag diskutiert, dann darüber abstimmt und dann eine allgemeine Eintretensdebatte führt. Das hat man jetzt anders gemacht, weshalb ich mich noch einmal melde. In der Zwischenzeit habe ich mich auch erkundigt: Im Nationalrat wurde auch ein Nichteintretensantrag gestellt; dieser wurde von 33 Ratsmitgliedern unterstützt.

Ich spreche zuerst zur Arbeit der Geschäftsprüfungsdelegation: Die GPDel nimmt wie die übrigen Organe des Parlamentes im Rahmen der parlamentarischen Beratung zur bundesrätlichen Vorlage Stellung. Das hat sie am 22. April 2014 mit einem Mitbericht an die SiK-NR gemacht. Sie hat dabei 31 Anträge und Empfehlungen unterbreitet. Wenn Kollege Stöckli jetzt sagt, er sei von der seriösen Arbeit der GPDel überrascht, dann muss ich annehmen, dass er der Delegation diese seriöse Arbeit nicht zugetraut hat.

Im Mitbericht der GPDel kommen deren Erfahrungen aus der Oberaufsicht zum Ausdruck. Sie benutzt Mitberichte auch, um im Bedarfsfall den Empfehlungen aus ihren Inspektionen Nachdruck zu verleihen. Das Nachrichtendienstgesetz ist das bisher umfassendste Reformprojekt für den Staatsschutz und den Nachrichtendienst. Seine Ziele sind breiter als diejenigen des ursprünglichen BWIS von 1997, sie sind auch höher gesteckt als diejenigen der gescheiterten Vorlage BWIS II aus dem Jahre 2007. Die Vorlage hat für die zukünftige Arbeit der GPDel und für ihre institutionelle Rolle grundlegende Auswirkungen.

Im Mitbericht wurde versucht, vornehmlich aus der Perspektive der Aufsichts- und Kontrollverfahren Verbesserungsvorschläge über die ganze Vorlage hinweg einzubringen. Die GPDel übt die Funktion der Oberaufsicht aus; es ist ihr deshalb ein besonderes Anliegen, dass das Nachrichtendienstgesetz eine lückenlose Kontrolle seitens der Exekutive sicherstellt. Es kann nicht Aufgabe der GPDel sein, Lücken in der Führung und der Aufsicht seitens des Bundesrates und des zuständigen Departementes zu kompensieren. Dieses Prinzip ist umso wichtiger, je umfassender die Kompetenzen und Aufgaben des Nachrichtendienstes werden.

Bei knapp der Hälfte der Bestimmungen ist der Nationalrat dem Mitbericht der GPDel gefolgt, bei der anderen Hälfte hat der Nationalrat die Anliegen nicht berücksichtigt. In der Beratung der SiK-SR hat die GPDel deshalb noch einmal interveniert. Dabei hat sie aber nur Bestimmungen aufgenommen, die von der Wichtigkeit her als hoch einzustufen sind, und das betraf insgesamt zehn Artikel. Es geht dabei mehrheitlich um die Aufsicht und die Führung des Nachrichtendienstes, denn diese Elemente sind die Grundlage für die Oberaufsicht und betreffen somit ihr Kerngeschäft. Die SiK-SR hat praktisch alle Anträge der GPDel übernommen, das stärkt die direkte Aufsicht und die Oberaufsicht.

Der Nachrichtendienst leistet einen substanziellen Beitrag zur Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung. Das grösste Gefährdungspotenzial besteht in der heutigen Zeit im Terrorismus und im Angriff auf kritische Infrastrukturen. Der Nachrichtendienst des Bundes beschafft Informationen, analysiert sie, wertet sie aus und leitet sie weiter, z. B. eben an die Bundesanwaltschaft. Der Nachrichtendienst begeht dabei oft eine Gratwanderung, denn es kann entscheidend sein, zu welchem Zeitpunkt eine Information an einen Entscheidungsträger weitergeleitet wird. Das ist wohl kaum gesetzlich zu regeln, da spielt die Zusammenkultur eine wesentliche



Rolle. Es geht um eine Unternehmenskultur gegenüber den verschiedensten Instanzen, die eine wesentliche Rolle im Nachrichtendienst und Staatsschutz übernehmen.

Roland Burkhard war bis 2003 stellvertretender Chef des Inlandnachrichtendienstes. Er schrieb in der "NZZ" vom 26. August 2014 unter dem Titel "Abgrundtiefes Misstrauen": "So trauen denn die Geschäftsprüfungsdelegation, die Finanzdelegation und die Rechtskommission offensichtlich gleich dreien unserer Behörden nicht zu, die Massnahmen des Nachrichtendienstes rechtmässig anzuordnen und zu überwachen: dem Bundesverwaltungsgericht nicht ... dem Aussen- und Justizdepartement nicht ... und dem Verteidigungsminister nicht." Ich muss Herrn Burkhard einfach sagen: Es geht hier nicht um eine Kultur des Misstrauens gegenüber den erwähnten Behörden, sondern es geht um eine kritische Aufsicht und um eine kritische Oberaufsicht. Es geht um die allgemeingültigen Anforderungen an den Schutz der Persönlichkeit, und es geht um eine funktionierende, lückenlose Aufsicht mit den unterschiedlichen Anforderungen, die für die nachrichtendienstliche Tätigkeit im In- und Ausland gelten, nämlich Sicherheit versus persönliche Freiheit. Deshalb müssen die direkte Aufsicht, die beim Bundesrat liegt, beim VBS, und die Oberaufsicht – sprich die GPDel – ganz einfach gesagt wissen, was der Nachrichtendienst tut.

Die Umsetzung dieses Gesetzes ist eine grosse Herausforderung für den Nachrichtendienst und die übrigen Behörden. Die Herausforderung liegt in der frühzeitigen Erkennung von geheimen Vorbereitungshandlungen und deren Nachweis. Es ist aber auch eine Herausforderung für die GPDel als Oberaufsichtsbehörde, welche die Umsetzung zu begleiten hat.

Was Ihnen die SiK des Ständerates nun vorlegt, ist ein nach meiner Beurteilung sehr gutes Gesetz, das in der heutigen Zeit absolut notwendig ist.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ich möchte die Diskussion nicht mehr allzu stark verlängern, mir aber noch erlauben, zwei, drei Bemerkungen bezüglich der heute Morgen abgegebenen Voten zu machen.

Man kann davon ausgehen, dass die Erkenntnisse aus der Vergangenheit, also der Geschichte, die zum BWIS geführt hat, selbstverständlich auch in das neue Nachrichtendienstgesetz eingeflossen sind. Nur, wer hätte vor 25 Jahren beispielsweise an Cyberwar, an Cybereingriffe, an das Setzen von Trojanern gedacht? Das war damals absolut noch nicht präsent. Gegenüber derartigen Gefahren und Risiken müssen wir heute aber die entsprechenden Instrumente haben und auch entsprechend agieren können. Wir haben deshalb auch versucht, möglichst überall – ich glaube, das ist uns gut gelungen – die gesetzlichen Grundlagen des BWIS im Rahmen dieses Nachrichtendienstgesetzes weiterzuführen und sie zu berücksichtigen. Entsprechende Korrekturen hat die Kommission noch angebracht. In Bezug auf die Gefahren der Zukunft, auf heute noch unklare Risiken, wie beispielsweise Terrorismus und Dschihadismus, müssen die Nachrichtendienste entsprechende Instrumente haben, damit sie in der Lage sind, gegen derartige Gefahren auch agieren und eben nicht nur reagieren zu können. Das ist eben gerade der Unterschied zwischen der Strafverfolgungsbehörde und dem Nachrichtendienst: Der Nachrichtendienst hat präventiv zu agieren und nicht erst dann, wenn bereits eine entsprechende Tat begangen wurde.

Es ist zudem falsch, was beispielsweise Herr Rechsteiner und Frau Fetz gesagt haben, dass hier allenfalls unbescholtene Bürger massenhaft bespitzelt würden, der Fichenskandal habe das schon gezeigt. Man sagt beispielsweise auch, es gäbe ein flächendeckendes Abgreifen der Internetdaten.

AB 2015 S 510 / BO 2015 E 510

Das ist eben gerade nicht der Fall. Das Nachrichtendienstgesetz schreibt im Bereich der Kabelaufklärung klar vor, dass es entsprechende Bewilligungen braucht. Es müssen ganz gezielte Bewilligungen – Bewilligungen, die sich auf ganz bestimmte Bereiche, auf bestimmte Selektionsbegriffe abstützen – erteilt werden, und nur dann darf entsprechend eingegriffen werden. Es ist eben kein flächendeckendes Abgreifen, es ist kein uferloses Abgreifen von Daten auf dem Internet; die entsprechende Behauptung ist falsch.

Erlauben Sie mir zum Schluss noch eine letzte Bemerkung: Frau Fetz hat darauf hingewiesen, dass in Frankreich eine fürchterliche Tat begangen worden ist, die die Nachrichtendienste nicht verhindern konnten. Aber, meine gute Frau Fetz: Der Staat Frankreich hat sein Nachrichtendienstgesetz ganz massiv verschärft. Es befindet sich jetzt in der zweiten Kammer; der Senat hat ihm diese Woche anscheinend zugestimmt. Und gegenüber den Möglichkeiten, die der französische Nachrichtendienst haben wird, ist unser Nachrichtendienst mit seinen Möglichkeiten nach wie vor ein Waisenknabe!

Ich möchte Sie bitten, dies ebenfalls zu berücksichtigen, auf das Gesetz einzutreten und den Antrag Rechsteiner Paul abzulehnen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Die Materie mag auf den ersten Blick etwas trocken anmuten, aber es geht hier um



eine der wichtigen Gesetzgebungen in dieser Legislatur, weil sie das Verhältnis von Bürger und Staat regelt. Diese staatspolitische Frage steht eigentlich immer im Mittelpunkt der staatlichen Tätigkeiten.

Es gibt vorab pragmatische Gründe, auf dieses Gesetz einzutreten. Wir basieren immer noch auf zwei unterschiedlichen Gesetzen, einerseits auf dem BWIS für den damaligen Inlandnachrichtendienst DAP und andererseits auf dem ZNDG für den damaligen Strategischen oder Auslandnachrichtendienst. Die beiden Nachrichtendienste wurden zusammengeführt, sie wurden fusioniert. Damit ist es notwendig, dass für diesen fusionierten Nachrichtendienst eine neue Gesetzesgrundlage geschaffen wird, die auch lesbar ist, die ausführbar wird und die keine Unklarheiten hat. Sie regeln mit diesem neuen Gesetz auch die Datenhaltung auf Gesetzesstufe; das ist ein wichtiges Kontrollinstrument für die parlamentarische Aufsicht. Nur schon diese Gründe sprechen dafür, dass man auf dieses Gesetz eintreten sollte, um hier eine klare, kohärente rechtliche Grundlage zu schaffen. Es gibt inhaltliche Punkte, die Sie diskutiert haben. Der rote Faden der Diskussionen, der auch heute Morgen hier sichtbar geworden ist, hat dieses Gesetz seit vier Jahren begleitet. Seit wir an diesem Gesetz arbeiten, ist die Frage der Eingriffe die zentrale Frage. Wir müssen bei all diesen Fragen mitberücksichtigen, dass sich das sicherheitspolitische Umfeld geändert hat bzw. dass die Akteure, die heute die Sicherheit bedrohen, anders einzustufen sind. Akteure, welche die Sicherheit rund um den Erdball und in der Schweiz bedrohen, sind zunehmend aggressiv und rücksichtslos in ihren Aktionen. Die Aggressivität ist gestiegen. Menschenleben zählen nichts mehr; das haben wir in der Vergangenheit mehrmals gesehen. Dieses Gesetz kann daher nicht rückwärtsgewandt sein, sondern es muss sich auf künftige Bedrohungen ausrichten und entsprechende Antworten finden. Dieses Umfeld wird sich in Zukunft noch einmal aggressiver verhalten; davon ist auszugehen. Was bleibt in diesem Gesetz im Vergleich mit der bisherigen Gesetzgebung gleich? Gleich bleibt der Grundsatz der Wahrung der persönlichen Freiheit. Das ist der rote Faden. Ich nehme hier durchaus das Votum von Herrn Rechsteiner auf: Die Schweiz soll auch in Zukunft ein Hort der Freiheit und der Sicherheit sein. Wenn wir hier aber die Freiheit der Mehrheit der Leute garantieren wollen, müssen wir auch ihre Sicherheit garantieren; wer nicht sicher ist, kann sich nicht frei bewegen. Die Sicherheit wird bedroht durch Akteure, die vor nichts zurückschrecken. Somit ist auch die Güterabwägung zwischen der Freiheit der Mehrheit und der Freiheit einer Minderheit vorzunehmen; da ist allenfalls die Freiheit der Minderheit einzuschränken, um die Freiheit der Mehrheit zu gewährleisten. Das ist etwas ganz Wichtiges. Wenn Sie das nicht tun, würde es eigentlich heissen, dass Sie die Freiheit der Mehrheit beschränken, indem Sie die Freiheit einer Minderheit gewährleisten, die kriminell ist und vor nichts zurückschreckt. Diese Güterabwägung ist zu berücksichtigen.

Zu diesem bewährten Grundsatz der Freiheit kommt im Gesetz neu hinzu, dass der Nachrichtendienst allenfalls zusätzliche Aufträge erhalten kann – ich sage "allenfalls", weil im Gesetz aufgezeigt wird, dass der Nachrichtendienst auch in den Bereichen des Werk-, Wirtschafts- und Finanzplatzes eingesetzt werden könnte. Bei einer normalen Lage ist er dort nicht tätig; es braucht, wenn seine Tätigkeit ausgeweitet wird, also ausdrücklich einen Auftrag des Bundesrates. Wir wissen aus der Vergangenheit, dass es auch dort von grosser Bedeutung ist, auf Angriffe, die unsere Freiheit bedrohen, rechtzeitig reagieren und mehr darüber erfahren zu können.

Diese Ausdehnung der Tätigkeit ist also nicht einfach eine Blankovollmacht für den Nachrichtendienst, sondern der Bundesrat muss immer einen Auftrag erteilen. Das scheint mir so etwas wie der rote Faden dieses Gesetzes zu sein: Der Nachrichtendienst erhält nicht einfach zusätzliche Aufgaben, sondern das Gesetz gibt der Exekutive und der Legislative, also auch der GPDel, immer wieder die Möglichkeit, einzugreifen und zu steuern. Somit erlaubt dieses Gesetz durchaus einen Entwicklungsprozess, wie wir ihn aus der Vergangenheit kennen; somit ist der Nachrichtendienst des Bundes in keinem Fall mit der NSA vergleichbar, wie Sie hier angeführt haben. Der Nachrichtendienst kann tätig werden, wenn ein konkreter Anhaltspunkt besteht.

Wir sammeln auch nicht mehr einfach Daten auf Vorrat – damals bei der Fichenaffäre gab es bis zu 900 000 Fichen – und schauen dann, ob wir etwas davon brauchen können, wie das andere, grosse Nachrichtendienst machen. Hier haben wir den Kopf um 180 Grad gedreht: Wir machen das, was allenfalls Erfolg verspricht, und gehen gezielt vor. In der Regel entscheidet darüber auch nicht der Nachrichtendienst, sondern die politische Behörde erteilt entsprechende Aufträge. Das ist ein wesentlicher Unterschied zu unserer unrühmlichen Vergangenheit, die jetzt 25 Jahre zurückliegt, und es ist ein wesentlicher Unterschied zu all den Skandalen, die jetzt publik werden: Hier steuert die Politik den Nachrichtendienst, sie gibt die entsprechenden Aufträge.

Die neuen Mittel der Informationsbeschaffung sind etwas, das Sie auch entsprechend kritisiert haben. Auch dazu ist einmal festzuhalten: Wo sind zusätzliche Beschaffungsmassnahmen überhaupt möglich? Das ist nicht einfach bei unbescholtenen Bürgern der Fall, sondern das ist dort der Fall, wo es um Proliferation geht, also um die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Atomwaffen, Terrorismus, Spionage. In diesen Bereichen können zusätzliche Beschaffungsmassnahmen eingesetzt werden, also nicht einfach im Falle von alltäglichen Gewaltverbrechen, sondern nur dort, wo die Sicherheit des Landes und der Bevölkerung nachhaltig beein-



trächtig werden könnte. Auch dort kann der Nachrichtendienst nicht einfach zusätzliche Beschaffungsmittel einsetzen, sondern es braucht ein entsprechendes Bewilligungsverfahren. Der Nachrichtendienst hat einen Antrag zu stellen und diesen zu begründen, und das Bundesverwaltungsgericht entscheidet, ob es diesem Gesuch stattgibt. Das ist die juristische Abklärung, ob der Verdacht überhaupt genügend ist, um zusätzliche Beschaffungsmassnahmen anordnen zu können. Dann sind im Bundesrat drei Departemente zu konsultieren: Das ist das EDA, um die politische Dimension abzuklären, es ist das EJPD, um die juristische Situation abzuklären, und es ist das VBS, um die sicherheitspolitische Situation abzuklären. Erst wenn das erfolgt ist, können die zusätzlichen Beschaffungsmassnahmen eingesetzt werden, und die Mittel, die eingesetzt werden, werden bestimmt und befristet.

Es ist also nicht einfach so, wie ich das oft lese, dass in Zukunft auch der unbescholtene Bürger mit Wanzen im Schlafzimmer rechnen muss – das Gegenteil ist der Fall! In zehn, zwölf Fällen pro Jahr, wenn die Sicherheit und Freiheit der

AB 2015 S 511 / BO 2015 E 511

Bürger gefährdet ist, können nach Anhörung des Bundesverwaltungsgerichtes und dreier Departemente allenfalls zusätzliche Beschaffungsmassnahmen angeordnet werden. Das ist der Eingriff in die persönliche Freiheit, der sehr sorgfältig erfolgt und der nur dann erfolgt, wenn die Freiheit der Mehrheit der Leute gefährdet ist. So viel zu den zusätzlichen Beschaffungsmassnahmen. Das ist die Kontrolle, die ich Ihnen geschildert habe.

Es sind sich ja alle Akteure bewusst, die in diesem Gebiet tätig sind, dass alle diese Massnahmen sehr eng von der Öffentlichkeit, von den Medien, vom Parlament begleitet werden. Damit, glaube ich, ist eine zusätzliche Kontrolle gewährleistet. Hier wird sich niemand auf den Schleudersitz setzen und im Zweifelsfall Massnahmen anordnen, weil alle in der Politik wissen, dass das dann allenfalls das Ende sein kann, um das etwas salopp verkürzt darzustellen. Damit ist die Kontrolle nicht nur durch den internen Ablauf gewährleistet, sondern sie funktioniert auch dank der Öffentlichkeit, und sie funktioniert dank den Skandalen, die wir erleben, und dank den negativen Erfahrungen, die wir in der Vergangenheit gemacht haben.

Ich glaube also, dass diese zusätzlichen Beschaffungsmassnahmen keinen unzulässigen Eingriff in die Freiheit darstellen, im Gegenteil: Sie gewährleisten die Sicherheit für uns, für das Gros der Leute, die in diesem Land wohnen. Auf dieser Gratwanderung ist dieser zusätzliche Eingriff dort, wo er dann entsprechend bewilligt werden kann – eben in zehn, zwölf Fällen pro Jahr –, gerechtfertigt. Wenn Sie nur die ganze Diskussion um den Dschihadismus etwas verfolgen – um die Rückkehrer, um alles, was da läuft – und Sie jetzt die bescheidene Zahl von zehn Fällen sehen, die wir hier in den Raum stellen, dann können Sie abschätzen, dass wir nur dort ansetzen, wo wir wirklich, wirklich Angst haben müssen, dass etwas passiert. Wir nehmen ganz bewusst auch Lücken in Kauf in diesem Bereich, weil eben die persönliche Freiheit hochzuhalten ist und die Schweiz auch in Zukunft ein Hort der Freiheit und Sicherheit sein soll.

Es gibt einen weiteren Bereich, der neu in dieses Gesetz Eingang findet, das ist die Kabelaufklärung. Die Kabelaufklärung ist etwas, das bei der letzten Gesetzgebung eigentlich noch nicht notwendig war. Meldungen erfolgten über den Äther, und wir haben die Funkaufklärung. Wir stellen heute fest, dass die massgeblichen Informationen immer mehr – wie bei unserer eigenen Kommunikation auch – über Kabel kommuniziert werden. Jetzt stellt sich die Frage: Soll der Nachrichtendienst von dieser technischen Möglichkeit ebenfalls Gebrauch machen können, wie er das beim Äther macht, oder soll er darauf verzichten? Wir schlagen vor, dass Kabelaufklärung auch möglich sein soll. Weil bei der Kabelaufklärung immer auch ein privater Dienstleister einbezogen wird – wir gehen ja nicht irgendwohin, machen ein Loch und stecken dann etwas an ein Kabel, sondern das passiert offiziell –, weil das beispielsweise über einen Dienstleister wie die Swisscom erfolgen muss, braucht es auch hier eine entsprechende Bewilligung. Wenn also eine Kabelaufklärung erfolgt, ist das gleiche Bewilligungsverfahren anzuwenden wie das, das ich Ihnen gezeigt habe: Es geht über das Bundesverwaltungsgericht und die drei Departemente in der Bundesverwaltung, und dann erfolgt die Freigabe mit einem klaren Auftrag. Die Kabelaufklärung ist etwas Neues für uns; wir kennen das noch nicht. Man macht das eigentlich schon überall sonst. Es ist nicht ein technisches Problem, aber wir werden wohl Erfahrungen damit sammeln müssen. Jedenfalls macht es Sinn – wenn wir an Sicherheit und Freiheit denken –, hier in diesen Bereichen, in welchen massgebliche Informationen fliessen können, ebenfalls, im Gefährdungsfall, Zugriff zu haben. Das zur Kabelaufklärung. Im Wesentlichen handelt es sich hier eigentlich um eine technische Ergänzung zur Funkaufklärung, die wir bereits machen.

Jetzt komme ich zum eigentlich Zentralen und Wichtigen, zur Kontrolle: Wenn wir dem Nachrichtendienst Kompetenzen geben, dann ist die Kontrolle sicherzustellen. Und hier können wir auf eine sehr erspriessliche Zusammenarbeit mit Ihrer Kommission zurückschauen, welche die Aufsicht und die Kontrolle wesentlich verbessert hat – wir unterstützen das.





Wenn wir die Kontrollinstrumente ansehen, dann stellen wir fest, dass wir die unabhängige Aufsicht des Nachrichtendienstes haben, die wir noch einmal personell verstärken werden; sie ist administrativ dem VBS zugeordnet, ist aber grundsätzlich unabhängig. Dann gibt es die Unabhängige Kontrollinstanz, welche sich zurzeit mit der Funkaufklärung beschäftigt. Die Unabhängige Kontrollinstanz soll verstärkt werden und soll sich auch mit der Kabelaufklärung befassen. Damit Funk- und Kabelaufklärung auf gleicher Ebene kontrolliert werden, sollen sie von der gleichen Kontrollinstanz kontrolliert werden. Dann gibt es den Sicherheitsausschuss des Bundesrates, der sich regelmässig mit den Anliegen und Aufsichtsproblemen des Nachrichtendienstes befasst. Mit diesem Gesetz wird auch der Bundesrat dazu gezwungen, den Nachrichtendienst politisch zu führen und sich entsprechend mit der Aufsicht zu befassen. Es ist die Aufsicht, die gestärkt wird, auf allen Ebenen einsetzt und einsetzen wird und das kontrolliert.

Das Pendant dazu stellt die Kontrolle durch das Parlament dar. Hier haben wir die GPDel, die sich intensiv mit dem Nachrichtendienst auseinandersetzt. Ich gebe zu, dass sie sich unseres Erachtens manchmal fast zu intensiv damit befasst. Wir beschäftigen uns sehr intensiv miteinander – aber auf eine konstruktive und gute Art. Wir können durchaus feststellen, wie es auch Herr Janiak gesagt hat, dass wir hier im Prozess wesentliche Verbesserungen erzielen konnten. So haben wir Empfehlungen umgesetzt. Und ich denke, dass wir hier eng zusammenarbeiten. Die GPDel spielt denn auch in Zukunft eine wichtige und wesentliche Rolle in Bezug auf die Kontrolle und die Aufsicht. Wie Sie diese dann allenfalls verstärken und wie viel Zeit Sie aufwenden wollen, haben Sie zu regeln. Mit der GPDel befassen sich dann auch die FinDel und die EFK. Kontrolle findet also auch auf parlamentarischer Ebene statt.

Es wird weiterhin ein Prozess sein: Wir werden Erfahrungen machen, wir werden uns miteinander austauschen. Wir verfassen bei der nachrichtendienstlichen Aufsicht entsprechende Inspektionsberichte, es wird Empfehlungen geben. Damit und mit den Massnahmen, welche die Kommission beschlossen hat und jetzt beantragt, verfügen wir auf der einen Seite nicht nur über etwas mehr Kompetenzen, die politisch gesteuert werden, sondern haben auf der anderen Seite auch die Aufsicht so gestärkt, dass das Ganze im Gleichgewicht bleibt.

Damit bin ich der Überzeugung, dass wir Ihnen ein Gesetz vorlegen, das dazu beiträgt, die Sicherheit der Schweiz zu verbessern. Es trägt dazu bei, den politischen Handlungsspielraum zu erweitern, damit wir möglicherweise rechtzeitig entsprechend reagieren können. Ich sage: möglicherweise. Denn wir haben nicht die Illusion, dass wir auf sämtliche Gefahren, die irgendwo lauern, eine Antwort haben oder sie rechtzeitig erkennen. Wir haben aber alles zu tun, um dort Erkenntnisse zu beschaffen, wo die Sicherheit von Bewohnerinnen und Bewohnern unseres Landes gefährdet ist. Wir haben noch einige Neuerungen eingeführt, ich werde in der Detailberatung darauf zu sprechen kommen.

Zusammengefasst kann ich sagen: Es ist eine Gesetzesvorlage, die zeitgemäss ist, die die Vergangenheit längst abgestreift hat, die zukunftsorientiert ist und die ein vernünftiges und gutes Gleichgewicht zwischen zusätzlicher Tätigkeit, zusätzlichen Mitteln und entsprechender Kontrolle schafft. Ich denke, es ist ein gutes Gesetz.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten, sie im Sinne Ihrer Kommission zu beraten und ihr am Schluss zuzustimmen.

Recordon Luc (G, VD): Monsieur le conseiller fédéral, vous avez eu une forte parole que je me plais à résumer comme suit: "Pas de liberté sans sécurité." Et vous avez pleinement raison. Je me permets d'ajouter: "Pas de sécurité sans liberté."

Le président (Hêche Claude, président): Nous votons sur la proposition de non-entrée en matière Rechsteiner Paul.

AB 2015 S 512 / BO 2015 E 512

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 37 Stimmen

Dagegen ... 2 Stimmen

(3 Enthaltungen)

Nachrichtendienstgesetz Loi sur le renseignement





Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 2

Proposition de la commission

...

a. ... la démocratie et de l'Etat de droit ...

...

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Titel

Wahrung weiterer wichtiger Landesinteressen

Text

Der Bundesrat kann im Falle einer schweren und unmittelbaren Bedrohung den NDB über die in Artikel 2 genannten Landesinteressen hinaus einsetzen zum Schutz:

- a. der verfassungsrechtlichen Grundordnung der Schweiz;
- b. der schweizerischen Aussenpolitik;
- c. des Werk-, Wirtschafts- und Finanzplatzes Schweiz.

Art. 3

Proposition de la commission

Titre

Sauvegarde d'autres intérêts nationaux importants

Texte

En cas de menace grave et imminente, le Conseil fédéral peut confier au SRC des missions allant au-delà de la sauvegarde des intérêts nationaux mentionnés à l'article 2 dans le but de:

- a. protéger l'ordre constitutionnel;
- b. soutenir la politique extérieure;
- c. protéger la place industrielle, économique et financière.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Wir befinden uns hier im Bereich der allgemeinen Bestimmungen und der Grundsätze der Informationsbeschaffung. Artikel 2, der Zweckartikel, zeigt auf, wofür dieses neue Gesetz geschaffen wird, und ist Leitlinie für den Vollzug des Gesetzes.

Bei Artikel 3 befasste sich die Kommission intensiv mit dem Begriff der "besonderen Lage" und forderte dazu im Sinne von einheitlichen und mit dem Fernmeldegesetz übereinstimmenden Begriffen eine Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz ein. Das VBS hat seinerseits in einem zusätzlichen Bericht die Frage der verschiedenen Lagearten dargelegt und seine Definition anlässlich der Kommissionssitzung vorgestellt.



Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Bundesrat mit diesem Artikel dem Nachrichtendienst des Bundes in ganz speziellen Fällen und Situationen zusätzliche Aufgaben übertragen kann. Gegenüber der heutigen Situation wird also eine Rechtsgrundlage geschaffen, um in speziellen Fällen handeln zu können, ohne den Notstandsartikel 185 unserer Bundesverfassung anwenden zu müssen. Dabei hat sich die Kommission entschieden, den Begriff der "besonderen Lage" nicht zu verwenden und stattdessen deutlicher zu umschreiben, wann der Bundesrat den Nachrichtendienst des Bundes in Ergänzung zu Artikel 2 zusätzlich einsetzen kann. In dieser Logik legte die Kommission auch Wert darauf, dass für die gleichen Sachverhalte die gleichen Begriffe verwendet werden. So wird in Artikel 48 des Fernmeldegesetzes, der unter anderem die Überwachung des Fernmeldeverkehrs regelt, der Begriff "wichtige Landesinteressen" verwendet. Da "wichtig" und "wesentlich" die gleiche Bedeutung haben, zieht es die Kommission vor, terminologisch kongruent mit dem Fernmeldegesetz zu legiferieren.

Mit der von Ihrer Kommission vorgeschlagenen Formulierung kommt somit zum Ausdruck, dass nicht primär die Lage entscheidend ist für die Erteilung weiterer Aufträge an den Nachrichtendienst des Bundes: Entscheidend ist, ob die in Artikel 3 aufgeführten "weiteren wichtigen Landesinteressen" betroffen sind und ob eine "schwere und unmittelbare Bedrohung" vorliegt. Letztlich handelt es sich um eine Präzisierung in Bezug auf die wichtigen Landesinteressen.

Ich weise bereits jetzt darauf hin, dass nach dem Wegfall des Begriffes "besondere Lagen" die entsprechende Korrektur konsequenterweise auch in Artikel 70 vorgenommen werden muss. Ich werde zum gegebenen Zeitpunkt nochmals kurz darauf hinweisen. Auch der neue Begriff "wichtige Landesinteressen" hat Auswirkungen auf verschiedene Artikel, die ebenfalls geändert werden müssen, so zum Beispiel Artikel 6 Absatz 1 Litera d, Artikel 16 Absatz 2 Litera d, Artikel 19 Absatz 1, Artikel 26 Absatz 1 Litera a und Artikel 37 Absatz 2 Litera b sowie der bereits genannte Artikel 70. In all diesen Artikeln wird der Begriff "wesentliche Landesinteressen" durch "wichtige Landesinteressen" ersetzt. Ich werde bei den betreffenden Artikeln nicht mehr auf diese Änderung zurückkommen.

Savary Géraldine (S, VD): Je précise brièvement les choses en français parce que l'article 3 est capital. Il a été considéré au Conseil national, je l'ai dit dans le débat d'entrée en matière, comme un "Politikum", un point non négociable ou inacceptable. Pour certains parlementaires et dans la population, cet article était vraiment sujet à discussion parce qu'il donnait l'impression que la loi donnait un blanc-seing au Service de renseignement de la Confédération pour se lancer dans toutes les opérations en toute indépendance, sans passer par les procédures d'autorisation prévues dans le cadre législatif et en particulier à l'article 2.

Je le précise parce que, je le répète, ce sujet nous a beaucoup préoccupés. La suggestion de la Délégation des Commissions de gestion de supprimer tout simplement cet article 3 paraissait être la solution la plus facile. Sur conseil de l'Office fédéral de la justice, qui a considéré qu'il était impossible de supprimer cet article pour des raisons constitutionnelles, nous avons trouvé une solution qui me paraît éviter le risque qui a été évoqué à de nombreuses reprises lors du débat au Conseil national.

Comme l'a dit le rapporteur, les types de situations sont les suivants: la situation ordinaire, la situation particulière et la situation extraordinaire. Dans le cas de la situation particulière, le projet du Conseil fédéral allait beaucoup trop loin en prévoyant: "Dans des situations particulières, le Conseil fédéral peut confier au SRC des missions allant au-delà des objectifs visés à l'article 2 ..." La proposition que la commission vous soumet – "En cas de menace grave et imminente, le Conseil fédéral peut confier au SRC ..." – précise les choses et réduit le champ d'intervention du Service de renseignement de la Confédération dans ce cadre particulier.

Je vous invite évidemment à soutenir la proposition de la commission et j'espère que le Conseil national adhèrera à notre décision.

AB 2015 S 513 / BO 2015 E 513

Rechsteiner Paul (S, SG): In Artikel 3 wird vorgesehen, dass der Bundesrat den Nachrichtendienst neu auch zur Verteidigung der Interessen des Wirtschafts- und Finanzplatzes Schweiz einsetzen kann. Das stiess auf Bedenken. In den Unterlagen habe ich Einwände gefunden, beispielsweise von Professor Rainer Schweizer, der die Frage gestellt hat: Ist es wirklich sinnvoll, in solchen Fällen den Nachrichtendienst einzusetzen, beispielsweise im Konflikt über die un versteuerten Steuergelder aus den USA? Er hat Zweifel, ob es eine adäquate, eine richtige Massnahme ist, wenn daran gedacht wird, hier den Geheimdienst mitzubemühen. Das VBS hat sich offenbar auf den Standpunkt gestellt, dass es in diesem Fallbeispiel für den Bundesrat von Interesse gewesen wäre zu wissen, ob es den Amerikanern nur um die Frage der Durchsetzung der Steuermoral oder auch um die Schwächung des Finanzplatzes Schweiz gegangen sei. Das ist eine Frage, die offenbar aufgrund dieser Stellungnahme von Interesse gewesen wäre.





Glauben Sie tatsächlich im Ernst, Herr Bundesrat Maurer, dass es eine sinnvolle Politik, eine sinnvolle Gesetzgebung ist, wenn diese auch für solche Fälle den Einsatz des Nachrichtendienstes möglich macht? Die Steuerpolitik und die Finanzplatzpolitik sind ja eine Frage einer adäquaten Wirtschaftsgesetzgebung, aber sicher nicht eine Frage des Nachrichtendienstes. Es wäre von Interesse, bei der Beratung dieses Gesetzes Ihre Stellungnahme zu hören.

Bischof Pirmin (CE, SO): Meine Frage geht in die gleiche Richtung wie diejenige von Kollege Rechsteiner, wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen. Ich begrüsse es sehr, dass die Vorlage des Nachrichtendienstgesetzes in der Kommissionsversion unter Artikel 3 Buchstabe c jetzt auch den Schutz des Werk-, Wirtschafts- und Finanzplatzes Schweiz umfasst.

Vor zwei Jahren haben wir in diesem Rat eine diesbezügliche Debatte geführt – dies auf einen Vorstoss meinerseits hin (13.3996) –, worauf der Bundesrat eine entsprechende Revision in Aussicht gestellt hat. Wir haben festgestellt, dass Staaten – die Schweiz war bisher nicht mitgemeint – offensichtlich ihre Nachrichtendienste auch einsetzen, um Interessen ihrer eigenen Wirtschaft, Interessen von privaten Unternehmen in ihrem Land zu fördern, und dass die entsprechenden Nachrichtendienste eingesetzt werden, um Konkurrenzstandorte zu bekämpfen. Bundesrat Maurer hat in der entsprechenden Debatte angekündigt, dass diese Gesetzesrevision kommen werde. Wir haben sie jetzt vor uns. Er hat auch angekündigt, dass das eine sehr zeitraubende Aufgabe sein werde und dass man zuerst Kompetenzen im Nachrichtendienst aufbauen würde. Ich wäre sehr dankbar, Herr Bundesrat, wenn Sie uns kurz aufzeigen könnten, für welche Fälle von Wirtschaftsspionage die neue gesetzliche Grundlage nun dient.

Was bedeutet das in Bezug auf den Finanzplatz? Das können wir uns wohl noch am ehesten vorstellen. Was bedeutet es eben für den Werk- und Wirtschaftsplatz Schweiz? Nach den Enthüllungen von Edward Snowden ist da ja auch einiges an die Öffentlichkeit gekommen, wie schweizerische Industrie- und Entwicklungsunternehmen ausspioniert werden. Was gedenkt der Nachrichtendienst hier zu unternehmen? Was kann er tun, und wo sind die Grenzen? Wie verläuft der Kompetenzaufbau, der angekündigt worden ist?

Maurer Ueli, Bundesrat: Vorab ist festzuhalten, dass es hier um die neue Kompetenzmöglichkeit geht, die ich angesprochen habe, mit der der Bundesrat den Nachrichtendienst mit zusätzlichen Aufgaben beauftragen kann. Dieser Artikel ist im Zusammenhang mit Artikel 70 zu sehen, in dem festgehalten wird, dass der Bundesrat "im Einzelfall Dauer, Zweck, Art und Umfang der Massnahme" festlegt. Es geht also um einen konkreten Auftrag, nicht einfach wieder um "pleins pouvoirs" für den Nachrichtendienst: Ein solcher Auftrag muss durch exakte Vorgaben begleitet werden.

Der Bundesrat hat diese Möglichkeit, mindestens theoretisch, schon heute: mit Notrecht gemäss den Artikeln 184 und 185 der Bundesverfassung. Aber die direkte Anwendung der Bundesverfassung und Notrecht sind keine elegante Lösung – daher diese Lösung im Gesetz. In der Vernehmlassung war das weitgehend unbestritten, sowohl die Kantone wie die Parteien und die übrigen Akteure haben dem so zugestimmt. Professor Schweizer war der einzige der angehörten Experten, der sich gegen diese Ausdehnung wandte. Er ist in dieser Frage eher ein Exot oder ein Ausnahmefall, wenn man das so sagen darf.

Wie wird der Bundesrat diese Beauftragungsmöglichkeit einsetzen und mit welchen Mitteln? Wir sehen nicht vor, dass der Nachrichtendienst plötzlich das gesamte Spektrum – Finanzplatzfragen, Wirtschaftsspionage usw. – selbst mit Spezialisten abdeckt. Der Nachrichtendienst dürfte eher als Ergänzung oder in Zusammenarbeit mit anderen Kräften zum Einsatz kommen. Mit Fragen des Finanzplatzes zum Beispiel beschäftigen sich das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), unsere Diplomatie und unsere Aussenstellen. Der Nachrichtendienst dürfte in solchen Fragen also nicht als alleiniger Akteur eingesetzt werden, sondern als Ergänzung bei Problemen, die durch andere nicht gelöst werden können. Es ist aber so, dass wir solche Kompetenzen aufbauen müssten, dass wir zusammenarbeiten müssten, dass wir Teams zusammenstellen müssten, die solche Probleme lösen könnten. Vermutlich über die grössten Kompetenzen verfügt der Nachrichtendienst im Moment im Bereich der Cyberdefence, der Cyberaufklärung, denn hier findet ein entsprechender Austausch statt, weil das sozusagen zum "daily business" des Nachrichtendienstes gehört.

Sie sehen auch in der Auslegung, dass wir dafür im Moment kein zusätzliches Personal anbegehren; wir können mit den vorhandenen Mitteln allenfalls Daten liefern, beispielsweise eben für das SIF, aber die Analyse und Auswertung müssen dann dort erfolgen. Wir haben nicht im Sinn, und es ist nicht die Absicht, hier Analysekompetenzen aufzubauen, sondern wir werden den entsprechenden Fachleuten den Auftrag geben, die Daten auszuwerten und entsprechende Schlüsse zu ziehen. Wir müssen uns den Nachrichtendienst als Ergänzung zu bestehenden Instrumenten vorstellen. Er soll zusätzliche Ergebnisse liefern, er soll diese aber nicht vollständig auswerten und Antrag stellen.



Angenommen – Adopté

Art. 4, 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Abs. 1

...

d. zur Wahrung wichtiger Landesinteressen nach Artikel 3 ...

Abs. 2–7

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 6

Proposition de la commission

Al. 1

...

d. sauvegarder des intérêts nationaux importants au sens de l'article 3 ...

Al. 2–7

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 7–11

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

AB 2015 S 514 / BO 2015 E 514

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Die Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten zur Erfüllung von nachrichtendienstlichen Aufgaben nach diesem Gesetz ist Sache des NDB.

Abs. 4

Die Kantone können für Sicherheitsfragen im Grenzgebiet mit den dafür zuständigen ausländischen Polizeibehörden zusammenarbeiten.

Antrag Fetz

Abs. 1 Bst. e

Streichen

Art. 12

Proposition de la commission

Al. 1, 2





Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

La collaboration avec des services de renseignement étrangers en vue de l'exécution d'activités de renseignement au sens de la présente loi relève de la compétence du SRC.

Al. 4

Les cantons peuvent collaborer avec les autorités de police étrangères compétentes pour les questions de sécurité dans les régions frontalières.

Proposition Fetz

Al. 1 let. e

Biffer

Fetz Anita (S, BS): In Artikel 12 und in Artikel 69 Absatz 3 geht es um die Zusammenarbeit unseres Nachrichtendienstes mit ausländischen Nachrichtendiensten. Dagegen habe ich nichts. Hingegen möchte ich Buchstabe e in Artikel 12 Absatz 1 streichen: Dort wünscht sich der Bundesrat nämlich für den NDB die Möglichkeit, dass dieser in Eigenregie mit anderen Ländern einen automatisierten Datenaustausch vereinbaren kann. Laut Botschaft gibt es aber bis heute gar keine solchen Datenbanken und auch keine solchen Abkommen. Wir leigiferieren hier also komplett ins Blaue hinaus. Der Inhalt solcher möglicher Abkommen ist uns nicht einmal in Ansätzen bekannt. Aber der Bundesrat soll jetzt bereits diese Kompetenz erhalten.

Ich bin der Meinung, dass der Bundesrat, wenn er künftig einmal solche Abkommen abschliessen will, zuvor bei uns anklopfen soll, um sich dazu ermächtigen zu lassen. Er muss dann erklären, was er automatisiert austauschen will. Heute müssen wir ohne irgendwelche Grundlagen entscheiden. Ich finde das nicht seriös – wir würden die ausländischen "Geheimdienstkatzen" im Sack kaufen und das Ganze erst noch vom fakultativen Referendum ausschliessen!

Ich bitte Sie deshalb, Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe e zu streichen und entsprechend auch Artikel 69 Absatz 3 zu ändern und vorderhand nur die No-Spy-Abkommen drinzulassen; diese sollen bleiben.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Der Antrag Fetz lag in der Kommission nicht vor. Es geht um Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe e; wenn man es genau anschaut, sieht man, dass das an und für sich auch in Artikel 69 im letzten Satz von Absatz 3 nochmals vermerkt ist. Ich bin der Auffassung, dass wir jetzt dem Bundesrat bzw. dem Nachrichtendienst die Möglichkeit geben sollten, bei Bedarf auf derartige internationalisierte Informationssysteme einzuschwenken. Selbstverständlich wird das ein Thema der GPDel werden; der Bundesrat kommt mit derartigen Begehren immer in die GPDel. Er hat gemäss Verfassung auch eine bestimmte Verpflichtung, dass er bei internationalen Abkommen, allenfalls Staatsverträgen, das Okay einholen muss. Wir haben bis jetzt in der GPDel immer die Erfahrung gemacht, dass der Bundesrat mit solchen Begehren prophylaktisch in die GPDel kommt. Wir sind dann jeweils im Besitz dieser Kenntnisse und können entsprechend agieren und das Anliegen allenfalls wieder auf die Kontrollliste der GPDel nehmen.

Ich möchte Sie deshalb bitten, diese Möglichkeit jetzt nicht zu streichen. Irgendwann einmal wird es notwendig sein, davon Gebrauch zu machen. Sonst hätten der Bundesrat und auch der Nachrichtendienst wahrscheinlich nicht genügend Zeit, um auf die Genehmigung warten zu können, denn es geht um relativ rasches Einwirken. Ich bitte Sie deshalb, den Einzelantrag Fetz abzulehnen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Ich bin nicht sicher, Frau Fetz, ob Sie mit Ihrem Antrag Ihr Ziel erreichen. Artikel 12 ist in Zusammenhang mit Artikel 69 zu sehen. Dort regelt der Bundesrat die Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten; der Umfang usw. wird geregelt und der GPDel zur Kenntnis gebracht. Das ist der Teil Nachrichtendienst. Wir bewegen uns jetzt im Schengen-Raum. Im Schengen-Raum werden Daten auf Stufe Polizei beliebig ausgetauscht. Was wir hier eigentlich möchten – das regelt Artikel 69 –, ist ein Austausch mit europäischen Nachrichtendiensten, insbesondere auch in Bezug auf Dschihadismus.

Erinnern Sie sich an den Fall "Charlie Hebdo" in Paris. Dort kam auch von Ihnen die Forderung, man müsse sich austauschen, um rechtzeitig zu wissen, was passiert. Mit diesem automatisierten Austausch, den der Bundesrat grundsätzlich regelt, hätten wir die Möglichkeit, mit europäischen Partnerdiensten diesen Austausch so zu organisieren, dass er ohne Verzug erfolgt. Das ist hier die Absicht.

Ich denke, das ist auch aufgrund der Bedrohungslage eine Notwendigkeit. Wir müssen uns in diesem Raum mit einer gemeinsamen Aussengrenze rasch untereinander austauschen können. Der Bundesrat legt die Spielregeln fest. Hier bestünde die Möglichkeit, sich in solchen Fällen schnell austauschen zu können, rasch zu reagieren. Das wird durch Artikel 69 gesteuert, und das kann entsprechend auch nachkontrolliert werden.



Gerade wenn wir in die Zukunft blicken, meinen wir, dass es notwendig ist, hier rechtzeitig untereinander diese Nachrichten auszutauschen, um rechtzeitig zugreifen zu können. Die Regelung erfolgt durch den Bundesrat, eingeschränkt auf den Schengen-Raum; es geht um Artikel 69. Es entspricht einer der Forderungen, die in Paris von allen Staatschefs auf der Strasse zelebriert wurden: Austausch untereinander! Jetzt müssen wir zusammenarbeiten! Das war auch eine Forderung im Parlament: nie mehr ein Ereignis wie bei "Charlie Hebdo"! Mit diesem Artikel schaffen wir die Möglichkeit eines rascheren Austauschs. Ich bitte Sie also, den Antrag Fetz abzulehnen.

Le président (Hêche Claude, président): Je me permets de faire une remarque personnelle. Je voudrais que, dans la mesure du possible, l'habitude ne soit pas prise de trop prendre la parole après l'intervention du représentant du Conseil fédéral. Je peux aussi comprendre que cela suscite un nouveau questionnement ou d'autres interrogations en fonction des informations fournies.

Stöckli Hans (S, BE): Die Ausführungen von Herrn Bundesrat Maurer haben bei mir jetzt aber doch eine Frage betreffend die Kompetenzordnung ausgelöst: Wenn Sie in einem solchen Vertrag auf technischem Niveau untergeordnete technische Fragen regeln, habe ich nichts dagegen. Wenn es hingegen allenfalls um Eingriffe in die Rechte der Bürger geht, welche nach unserem Gesetzgebungssystem in einem formellen Gesetz geregelt werden müssen, stelle ich mir schon die Frage, ob nach dem Prinzip der Parallelität der Formen, betreffend die Staatsverträge, nicht auch ein Referendum möglich wäre. Da habe ich jetzt plötzlich schon

AB 2015 S 515 / BO 2015 E 515

Zweifel. Wenn Sie vorweg sagen, es gehe nur um technische Angelegenheiten, dann werde ich den Einzelantrag Fetz ablehnen. Wenn Sie aber die Absicht haben, in einem späteren Zeitpunkt, gestützt auf diese Delegationsnorm, auch weiter gehende Abkommen abzuschliessen, dann stellt sich für mich schon die Frage, wieweit wir da nicht die Verfassung ritzen, welche ja eben ein klar ausgeklügeltes Staatsvertragsreferendum vorsieht. Da hätte ich Sie noch fragen wollen, welches die Absichten sind.

Maurer Ueli, Bundesrat: Die Zusammenarbeit mit Nachrichtendiensten, mit Partnerdiensten, basiert in der Regel nicht auf einem Staatsvertrag, sondern auf der Zusammenarbeitsliste, die vom Bundesrat verabschiedet wird. Es gibt dort verschiedene Kategorien. Es gibt den ordentlichen täglichen Austausch, wie er an anderen Orten auch stattfindet, mit Nachrichtendiensten von Ländern, die gleiche Rechtsordnungen haben und gleiche internationale Rechte wie Menschenrechte usw. vertreten wie wir. Das ist dieser Bereich. Der Austausch, um den es hier geht, würde auch darunterfallen. Überall dort, wo es um eine Zusammenarbeit geht, die diesen Alltag übersteigt, wäre ein Staatsvertrag nötig, der sowohl durch den Bundesrat wie durch das Parlament genehmigt werden müsste.

Wir sind aktuell gerade in der Diskussion mit der GPDel über die Frage, welche Verträge und Zusammenarbeiten in einen Staatsvertrag eingereiht werden müssten und welche Informationen in diesem Bereich aufgrund einer langjährigen Praxis einfach ausgetauscht werden könnten. Die europäischen Nachrichtendienste sind in der Regel kein Problem. Es gibt andere Nachrichtendienste, mit denen wir punktuell, in Einzelfällen, zusammenarbeiten oder einen Austausch vornehmen; mit dem Personal arbeiten wir nur dort zusammen, wo die entsprechenden Menschenrechte gewährleistet sind. Das ist eine lange und ständige Diskussion in der GPDel. Aufgrund der bisherigen Praxis wäre ein solcher automatischer Austausch ohne einen Staatsvertrag mit Nachrichtendiensten und Ländern möglich, die das Gleiche vertreten wie wir. Das ist eigentlich die gelebte Praxis.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 28 Stimmen

Für den Antrag Fetz ... 7 Stimmen

(4 Enthaltungen)

Art. 13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté





Art. 14

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Sollen beim Beobachten und Festhalten in Bild und Ton Vorgänge und Einrichtungen, die der geschützten Privatsphäre zuzurechnen sind, überwacht werden, so ist eine genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahme nach Artikel 25 zu beantragen.

Antrag der Minderheit

(Hess Hans, Baumann, Bieri, Eder, Minder, Niederberger)

Abs. 3

Streichen

Art. 14

Proposition de la majorité

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

La surveillance d'événements et d'installations relevant de la sphère privée protégée, dans le cadre de l'observation et de l'enregistrement visuel et sonore d'événements et d'installations, est soumise à autorisation, conformément à l'article 25 de la présente loi.

Proposition de la minorité

(Hess Hans, Baumann, Bieri, Eder, Minder, Niederberger)

Al. 3

Biffer

Hess Hans (RL, OW): Ich beantrage Ihnen, hier die Minderheit zu unterstützen. Sie wissen ja, dass sich heute praktisch jeder selbst eine Drohne beschaffen kann. Diese Drohne kann er über das Nachbargrundstück fliegen lassen, ohne dass der Nachbar etwas merkt, ohne dass da irgendetwas Besonderes passiert. Ich habe in der engsten Verwandtschaft einen Bekannten, der beim Nachbarn schauen kann, was der zu Mittag isst, und das passiert absolut ungestraft. Jetzt muss ich Sie fragen: Warum soll der Nachrichtendienst des Bundes das nicht auch tun können? Wenn er dann zu weit geht oder zu tief in die Privatsphäre eindringt, müssen die Erkenntnisse entsprechend sofort gelöscht werden. Die von unserer SiK gestärkte Aufsicht kontrolliert das. Somit ist meiner Meinung nach Absatz 3 völlig unnötig.

Ich weise auch darauf hin, dass die Mehrheit mit Stichentscheid des Präsidenten zustande gekommen ist. Es ist also nicht eine erdrückende Mehrheit; der Stichentscheid gab den Ausschlag.

Ich bitte Sie, hier der Minderheit zuzustimmen.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Es geht hier um einen Grundsatzentscheid, der auch Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe c betrifft. Im Grundsatz ist in Artikel 14 Absatz 3 festgehalten, dass das Beobachten und Festhalten in Bild und Ton von Vorgängen und Einrichtungen, die der geschützten Privatsphäre zuzurechnen sind, nicht zulässig ist. Entsprechende Aufnahmen, die jedoch aus technischen Gründen nicht verhindert werden können, müssen deshalb umgehend vernichtet werden. Es geht hier also auch um ein hohes Gut, nämlich den Schutz der persönlichen Privatsphäre vor zufälligen Beobachtungen, z. B. durch eine vom Nachrichtendienst und damit von einem staatlichen Organ verwendete Drohne im Rahmen einer entsprechenden Operation.

Obschon die Verwendung von Drohnen rein privat heute möglich ist und entsprechende unerwünschte Beobachtungen gemacht werden können, ist die Mehrheit Ihrer Kommission, die mit Stichentscheid des Sprechenden zustande gekommen ist, der Auffassung, dass der Schutz der Privatsphäre im Besonderen durch staatliche Organe zu gewährleisten ist. Der heute noch gültige Zustand, in dem die Privaten mehr Rechte besitzen als der Staat, ist zwar unschön, dürfte jedoch schon bald durch entsprechende Gesetzesrevisionen korrigiert werden. Sollten nun aber trotzdem beim Beobachten und Festhalten in Bild und Ton Vorgänge und Einrichtungen, die der geschützten Privatsphäre zuzurechnen sind, überwacht werden, so soll dies künftig wie genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen, wie sie in Artikel 25 vorgesehen sind, beantragt werden



müssen. Mit der Unterstellung unter Artikel 25 unterliegt eine Massnahme gemäss Artikel 14 Absatz 3 somit der Bewilligungspflicht durch das Bundesverwaltungsgericht, so, wie das z. B. beim Eindringen in Computersysteme vorgesehen ist. Für Beobachtungen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten mit Fluggeräten und Satelliten braucht der Nachrichtendienst gemäss Artikel 14 Absatz 1 hingegen keine Bewilligung. Sie sehen, dass die Kommissionsmehrheit in diesem heiklen Bereich einen Kompromiss vorschlägt. Ich ersuche Sie deshalb, den Streichungsantrag der Minderheit abzulehnen und die Möglichkeiten des Staates hier zugunsten des Schutzes der Privatinteressen etwas zurückzubinden.

AB 2015 S 516 / BO 2015 E 516

Savary Géraldine (S, VD): L'utilisation des drones est aujourd'hui fréquente. Ces aéronefs sont utilisés par des sociétés, des entreprises, des médias, y compris contre nous. Il peut arriver que cela touche des personnalités publiques en Suisse, ce qui est une intrusion inacceptable dans notre sphère privée.

Ce n'est pas pour autant que le Service de renseignement de la Confédération et la Confédération de manière générale devraient pouvoir utiliser des drones ou des images satellitaires en toute impunité, d'autant moins, dirai-je, dans les lieux librement accessibles. On sait que la technologie permet aux drones de capter des images, par exemple de plaques minéralogiques, de visages, de capter parfois aussi des conversations téléphoniques. Cela pose véritablement un problème s'il n'y a aucun cadre ni aucune procédure d'autorisation pour l'utilisation de ces images et de ces enregistrements. Je pense que nous pourrions nous retrouver dans une situation où, en effet, la sphère privée serait menacée par ce type de surveillance.

La solution que vous soumet la majorité de la commission est juste. Comme l'a dit Monsieur Kuprecht, c'est un compromis. La puissance et la surveillance publiques doivent pouvoir être exercées pour éviter des menaces. L'équilibre entre la liberté individuelle, la protection et la sécurité, aux articles 14 et 25, doit être garanti. Je pense qu'à terme les drones, quelles que soient les décisions que nous prendrons sur les futurs achats de systèmes d'arme et le programme d'armement, seront des instruments que nous utiliserons parfois à tort et à travers. Je répète que je déplore que des entreprises ou des médias utilisent les drones pour s'introduire dans la vie privée des gens. Je ne souhaite pas que le Service de renseignement de la Confédération puisse faire de même parce que c'est aussi notre responsabilité de lui donner un cadre, que la puissance publique s'exerce avec mesure, avec correction et dans le respect de la sphère privée.

Je vous invite donc vraiment avec insistance à soutenir la proposition de la majorité de la commission. Je pense que c'est une proposition mesurée, qui donne une possibilité au Service de renseignement de la Confédération d'utiliser des drones et des satellites pour la surveillance de lieux librement accessibles mais avec une procédure d'autorisation. Il me paraît correct d'aller dans ce sens.

Maurer Ueli, Bundesrat: Es geht bei diesem Artikel, wie bei vielen anderen Artikeln auch, um den ausreichenden Schutz der Privatsphäre. Bei Drohnen hat man ein ungutes Gefühl; das ist tatsächlich so. Theoretisch könnte man sagen, aufgrund von Absatz 2 sei die Privatsphäre genügend geschützt. Absatz 2 sagt etwas Ähnliches aus wie die Ergänzung in Absatz 3. Aus dieser Sicht habe ich Verständnis für den Antrag der Minderheit; er entspricht dem Entwurf des Bundesrates.

Aufgrund der Diskussion in der Kommission, bei der es, wie es der Präsident der Kommission ausgeführt hat, um die Bewilligungspflicht ging, ist Absatz 3 als Kompromiss entstanden. Er ändert eigentlich nichts, aber er sagt in einer neuen Klarheit, was zu geschehen hat. Für den Nachrichtendienst spielt es keine Rolle, wie es geregelt ist. Es entspricht ohnehin dem, was wir in der Praxis leben. Aus politischer Sicht, angesichts der Skepsis, die man gegenüber Drohnen hat, könnten wir aber mit dem Antrag der Mehrheit durchaus leben. Er schafft Klarheit und kann negative Gefühle etwas beruhigen. Es ist eher eine emotionale oder eine politische Frage, die Sie zu entscheiden haben. Für den Nachrichtendienst spielt es keine Rolle, welchem Antrag Sie zustimmen; wir könnten mit dem Antrag der Mehrheit, die diese Skepsis noch einmal kräftiger zum Ausdruck bringt, gut leben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 21 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 15 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées





Art. 15

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Fetz

Abs. 2bis

Der NDB teilt regelmässig Anzahl und Ausmass der nach Absatz 2 ausgerichteten Entschädigungen der Geschäftsprüfungsdelegation mit.

Art. 15

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Fetz

Al. 2bis

Le SRC fait part régulièrement à la Délégation des Commissions de gestion du nombre et de l'ampleur des indemnités versées en vertu de l'alinéa 2.

Fetz Anita (S, BS): In Artikel 15 geht es darum, wie die V-Männer und Informanten bzw. Informantinnen des Nachrichtendienstes bezahlt werden. Ich nenne das den Spitzel-und-Schwarzgeld-Artikel. Ich sage ganz bewusst Schwarzgeld, weil die entsprechenden Gelder nach Absatz 2 nicht als steuerbares Einkommen oder als AHV-Einkommen gelten. Das gilt immer dann, wenn der Nachrichtendienst des Bundes findet, das sei aus Gründen des Quellenschutzes oder der weiteren Informationsbeschaffung so erforderlich. In der Botschaft lesen wir auf Seite 2152, das sei "in den meisten Fällen" der Fall.

Ich möchte hier jetzt keine Diskussion vom Zaun reissen, wie sinnvoll Spitzel, Schwarzgeld usw. sind. Immerhin werden die Leute aus Steuermitteln bezahlt. Das ist aber nicht mein Anliegen. Mein Anliegen ist, dass die GPDel zwingend regelmässig über die Anzahl Fälle und die Höhe der geflossenen Gelder informiert werden soll. Sollte da etwas aus dem Ruder laufen, vertraue ich unserer Delegation, dass sie auf geeignete Art und Weise reagieren würde. Wir müssen wissen, ob hier Millionen oder Tausende von Franken fliessen; nicht wir alle, aber die Delegation, finde ich, muss das wissen.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen. Man kann das relativ einfach begründen: Genau das, was Frau Fetz will, ist in der GPDel Courant normal. Wir werden regelmässig über die entsprechenden Operationen informiert. Wir werden auch darüber informiert, was allenfalls an Entschädigungen entrichtet werden soll. Wir haben die Operationen auf unserer ständigen Liste, die wir mit dem Nachrichtendienst besprechen. Somit ist dieser Antrag nicht nötig; er sieht das vor, was der Nachrichtendienst heute schon der GPDel im Rahmen der Operationen berichtet.

Fetz Anita (S, BS): Ich habe das GPDel-Mitglied, zu dem ich ein besonderes Vertrauen habe, gefragt und erhielt von ihm bestätigt, dass mein Anliegen bereits erfüllt ist. Deshalb ziehe ich meinen Antrag zurück.

Le président (Hêche Claude, président): Madame Fetz, je constate que vous avez bénéficié d'un précieux conseil et que vous retirez votre proposition.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 16

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

...

d. ... notwendig ist, um wichtige Landesinteressen nach Artikel 3 zu wahren.

Art. 16





Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

AB 2015 S 517 / BO 2015 E 517

Al. 2

...

d. ... pour sauvegarder des intérêts nationaux importants au sens de l'article 3.

Angenommen – Adopté

Art. 17, 18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Abs. 1

... oder zur Wahrung wichtiger Landesinteressen nach Artikel 3 notwendig sind.

Abs. 2–5

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 6

Streichen

Art. 19

Proposition de la commission

Al. 1

... ou pour sauvegarder des intérêts nationaux importants au sens de l'article 3.

Al. 2–5

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 6

Biffer

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Den Begriff der Wahrung wichtiger Landesinteressen haben wir bereits in Artikel 3 aufgenommen. Nach diesem Grundsatzentscheid ist er auch in Absatz 1 von Artikel 19 aufzunehmen. Die Absätze 5 und 6 wurden im Nationalrat aufgrund eines Begehrens der GPDel aufgenommen und eingefügt. Während die Absätze 2 bis 5 in unserer Kommission unbestritten waren, beantragt sie, Absatz 6 zu streichen.

Wir befinden uns hier bei einer Schnittstelle zwischen dem Nachrichtendienst des Bundes und der Strafverfolgung oder, anders ausgedrückt, zwischen präventivpolizeilichen und gerichtspolizeilichen Tätigkeiten. Der Kerngedanke von Artikel 19 Absatz 6 ist es, die Weitergabe von Erkenntnissen des Nachrichtendienstes des Bundes an die Strafverfolgungsbehörden einzuschränken. So sollen Erkenntnisse nur zur Abklärung von schweren Straftaten zur Verfügung gestellt werden dürfen. Absatz 6 von Artikel 19 regelt hier aber etwas sachfremd einen Teilaspekt der Weitergabe von Personendaten an inländische Behörden. Diese Thematik wird nämlich in Artikel 59 des Entwurfes umfassend geregelt.

Die Kommission vertritt deshalb die Ansicht, dass die Frage der Weitergabe von Personendaten an inländische Behörden ausschliesslich in Artikel 59 geregelt werden soll. Dazu schlägt die Kommission eine Änderung von Artikel 59 vor, die namentlich auch den Kerngedanken von Artikel 19 Absatz 6 aufgreift, diesen aber gesetzestechnisch am richtigen Ort platziert. Ihre Kommission hat beim Bundesamt für Justiz in Bezug auf Absatz 6 Informationen und Auskünfte eingeholt. Diese sind in die Neuformulierung von Artikel 59 eingeflossen.



Im Übrigen hat selbst der Bundesanwalt in der Anhörung vorgeschlagen, Artikel 19 Absatz 6 wie auch Artikel 24 Absatz 3 zu streichen. In der Tat ergibt sich bei Artikel 24 Absatz 3 ein analoger Sachverhalt in Bezug auf die besonderen Auskunftspflichten Privater.

Deshalb beantragt Ihnen die Kommission, nicht nur Artikel 19 Absatz 6, sondern anschliessend dann auch Absatz 3 von Artikel 24 zu streichen, zumal die beiden Absätze einen identischen Wortlaut haben.

Maurer Ueli, Bundesrat: Ich kann mich den Ausführungen Ihres Kommissionsprechers anschliessen. Das entspricht wieder der ursprünglichen Fassung des Bundesrates.

Angenommen – Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 20a

Antrag der Kommission

Titel

Berufsgeheimnis

Text

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 20a

Proposition de la commission

Titre

Secret professionnel

Texte

Adhérer à la décision du Conseil national

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Hier gibt es nur eine kleine Änderung: Wir sind inhaltlich mit dem Beschluss des Nationalrates einverstanden, haben aber hier noch den entsprechenden Titel "Berufsgeheimnis" eingefügt.

Angenommen – Adopté

Art. 21, 22

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 23

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Der NDB kann zur Erfüllung seiner Aufgaben nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a eine Person anhalten lassen, um ihre Identität festzustellen und im Sinne von Artikel 22 kurz zu befragen.

Abs. 1bis

Die Anhaltung erfolgt durch Angehörige eines kantonalen Polizeikorps.

Abs. 1ter

Wenn es die Umstände erfordern, kann der NDB die Anhaltung ausnahmsweise selbst durchführen.

Abs. 2





Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit
(Niederberger)
Abs. 1ter
Streichen

AB 2015 S 518 / BO 2015 E 518

Art. 23

Proposition de la majorité

Al. 1

... le SRC peut faire appréhender une personne pour établir son identité et l'interroger brièvement conformément à l'article 22.

Al. 1bis

Ce sont des membres d'un corps de police cantonal qui procèdent à l'interpellation.

Al. 1ter

Lorsque les circonstances l'exigent, le SRC peut exceptionnellement procéder lui-même à l'interpellation.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Niederberger)

Al. 1ter

Biffer

Le président (Hêche Claude, président): Il y a ici une version corrigée du dépliant allemand.

Niederberger Paul (CE, NW): Ich bin nicht allein in der Minderheit, habe aber diesen Minderheitsantrag erst in der nachfolgenden Kommissionssitzung eingegeben und wusste nicht mehr, wer der Mehrheit und wer der Minderheit angehört hatte. Es ist im Übrigen auch nicht ein persönliches Anliegen von mir, sondern ein Anliegen der GPDel.

Artikel 23 Absatz 1ter entspricht nicht nur einer polizeilichen Anhaltung nach Artikel 215 der Strafprozessordnung, sondern geht noch darüber hinaus. Während eine Anhaltung durch die Polizei nur im Zusammenhang mit den Ermittlungen zu einer Straftat möglich ist, kann der Nachrichtendienst des Bundes ohne externen Anlass oder ohne konkrete Bedrohung die Bewegungsfreiheit einer Person einschränken. Der Nachrichtendienst muss die Person auch nicht auf einen Polizeiposten führen, sondern kann sie an einen Ort seiner Wahl – das steht so in der Botschaft –, beispielsweise an einen geschützten Ort, bringen. Die Anhaltung durch die Polizei muss deutlich weniger als drei Stunden betragen. Der Nachrichtendienst hingegen kann dies laut Botschaft bis zu drei Stunden tun.

Es geht hier einfach darum – das ist die Meinung der Minderheit –, dass der Nachrichtendienst keine polizeilichen Aufgaben übernehmen soll. Wir möchten diesbezüglich auch keine Ausnahme erlauben; hier steht nämlich: "wenn es die Umstände erfordern". Für solche Fälle sind die Polizeien in den Kantonen oder die Bundeskriminalpolizei zuständig.

Ich möchte Sie deshalb bitten, dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ich möchte meine Ausführungen in den Gesamtkontext von Artikel 23 stellen. Bei diesen Änderungen durch die Kommission geht es um die Frage, welche Rechte und Kompetenzen der Nachrichtendienst des Bundes im Rahmen seiner Tätigkeit bei einer Anhaltung haben soll und ob er Personen auch ohne die Anwesenheit eines Angehörigen eines kantonalen Polizeikorps befragen darf. Es geht hier also um die Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage, um dem Nachrichtendienst des Bundes die Befugnis zu erteilen, Personen anhalten zu lassen, ihre Identität festzustellen und sie im Sinne von Artikel 22 kurz zu befragen. Das wird in Absatz 1 von Artikel 23 durch die von Ihrer Kommission beantragte Änderung präzisiert.

Absatz 1bis stipuliert dann, dass die Anhaltung im Grundsatz durch einen Angehörigen eines kantonalen Polizeikorps zu erfolgen hat.





Absatz 1ter, bei dem ein Minderheitsantrag vorliegt, gibt in der Fassung der Kommissionsmehrheit dem Nachrichtendienst des Bundes im Sinne einer Ausnahmeregelung die Kompetenz, die Anhaltung selbst durchzuführen. Diese neue Regelung macht durchaus Sinn, nämlich dann, wenn es die gegebenen Umstände erfordern und ansonsten die Gefahr bestehen würde, dass eine für den Nachrichtendienst des Bundes wichtige Person durch das Fehlen eines Angehörigen der Polizei nicht mehr angehalten und somit die Identität nicht festgestellt werden könnte. Es bestünde also in einem derartigen Fall quasi eine Gefahr im Verzug, was eine Ausnahme bedeuten würde.

Ich ersuche Sie deshalb, dieser durchaus sinnvollen Ausnahmeregelung gemäss dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag Niederberger auf Streichung von Absatz 1ter abzulehnen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Ich bitte Sie ebenfalls, hier der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen. Der Titel von Artikel 23 lautet "Identifikation und Befragung von Personen". Es geht also nicht um Verhöre, sondern um das Anhalten und um die Feststellung der Identität. Der Normalfall ist, dass das durch die Polizei erfolgt. Wir haben hier im Gesetz mit Blick auf die Praktikabilität nur noch das Vorgehen im Ausnahmefall geregelt, wenn es die Umstände erfordern, die Identität einer Person festzustellen, und niemand von der Polizei anwesend ist.

In der Ausführung in der Botschaft ist dazu vom Aufsuchen eines geschützten Ortes die Rede. Was heisst das? Man packt eine Person nicht beim Aussteigen aus dem Tram oder mitten im Bahnhof beim Aussteigen aus dem Zug, um sie zu befragen und damit Aufmerksamkeit zu erregen, sondern man zieht sie dafür vielleicht etwas auf die Seite. Das ist der geschützte Ort.

Es geht aber um eine politische Frage. Wir könnten notfalls auch mit der Streichung von Absatz 1ter leben. Wir haben diese Frage in der Vernehmlassung auch mit den Polizeikommandanten und mit den kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren diskutiert. Alle waren ausdrücklich mit dieser Ausnahmeregelung einverstanden. Die GPDel sieht das anders. Sie haben also zu entscheiden. Aus unserer Sicht ist die Ausnahmemöglichkeit, die wir hier schaffen würden, unproblematisch. Es würde die Arbeit etwas erleichtern, aber entscheiden Sie politisch.

Ich empfehle Ihnen, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 21 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 13 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 24

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Streichen

Art. 24

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 25

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission





Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

AB 2015 S 519 / BO 2015 E 519

Art. 26

Antrag der Kommission

Abs. 1

...

a. oder die Wahrung wichtiger Landesinteressen nach Artikel 3 dies erfordert;

...

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 26

Proposition de la commission

Al. 1

...

a. ... ou la sauvegarde d'intérêts nationaux importants au sens de l'article 3 le requiert;

...

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 28

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Abs. 2

... Einzelrichter; sie oder er kann eine andere Richterin oder einen anderen Richter mit dieser Aufgabe betrauen.

Abs. 2bis

... abklären soll. Um zu überprüfen, ob dies der Fall ist, kann sie oder er das Online-Strafregister konsultieren und das zuständige Zwangsmassnahmengericht ersuchen, dem Bundesverwaltungsgericht die notwendigen Auskünfte zu erteilen.

Abs. 2ter

Die Präsidentin oder der Präsident der zuständigen Abteilung des Bundesverwaltungsgerichtes kann im Rahmen der Entscheidungsfindung die Anhörung des NDB anordnen.

Abs. 3–5

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 6

... zuhanden der GPDel. (Rest streichen)

Antrag Fetz





Abs. 6

... zuhanden der GPDel. Die GPDel kann jährlich die Zahl der beantragten, der bewilligten und der verweigerten Genehmigungen nach den Artikeln 28 und 30 sowie die Zahl der Aufschiebe und der Verzichte auf Mitteilungen gemäss Artikel 32 veröffentlichen.

Art. 28

Proposition de la commission

...

a. l'indication du but spécifique de la mesure de recherche et la justification de sa nécessité ainsi que les raisons pour lesquelles les investigations sont restées vaines, n'auraient aucune chance d'aboutir ou seraient excessivement difficiles;

...

Al. 2

... brièvement les motifs; il peut confier cette tâche à un autre juge.

Al. 2bis

... doit éclaircir. A cet effet, il est en droit de consulter le casier judiciaire en ligne et de demander aux tribunaux des mesures de contrainte compétents de fournir au Tribunal administratif fédéral les renseignements dont il a besoin.

Al. 2ter

Le président de la cour compétente du Tribunal administratif fédéral peut demander l'audition d'un ou plusieurs représentants du SRC avant de prendre sa décision.

Al. 3–5

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 6

... Délégation des Commissions de gestion. (Biffer le reste)

Proposition Fetz

Al. 6

... à l'intention de la Délégation des Commissions de gestion. La Délégation des Commissions de gestion peut publier chaque année le nombre de demandes, d'octrois et de refus d'autorisations au sens des articles 28 et 30, ainsi que le nombre de reports d'informations et de dérogations à l'obligation d'informer conformément à l'article 32.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Zu Absatz 1 eine Bemerkung zur französischen Fassung von Buchstabe a: Im Vergleich mit dem deutschen Text fehlt in der französischen Fassung ein Satzteil. Die Kommission schlägt Ihnen eine entsprechende Ergänzung vor. Das betrifft aber wie gesagt nur die französische Fassung.

Ich erläutere auch gleich Absatz 2. Absatz 2 in der Fassung des Bundesrates sieht vor, dass die Präsidentin oder der Präsident der zuständigen Abteilung des Bundesverwaltungsgerichtes innerhalb von fünf Tagen entscheidet, ob der Antrag gemäss Absatz 1 genehmigt werden kann oder nicht. Ihre Kommission hat nun einem Vorschlag des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichtes sowie einem Formulierungsvorschlag des VBS entsprochen und den Kreis der ermächtigten Personen etwas erweitert. So soll neu der Präsident oder die Präsidentin der zuständigen Abteilung des Bundesverwaltungsgerichtes eine andere Richterin oder einen anderen Richter mit dieser Aufgabe betrauen können. Damit sind auch Abwesenheiten bei Ferien, Unfall und Krankheit geregelt, und die zeitliche Frist kann eingehalten werden.

Eine wichtige Ergänzung macht die Kommission mit Absatz 2bis; ich nehme das auch gleich dazu. Die Fassung des Nationalrates wird insofern ergänzt, als für die zuständigen Organe des Bundesverwaltungsgerichtes die Möglichkeit geschaffen wird, im Rahmen ihrer Entscheidungsfindung das Online-Strafregister Vostra konsultieren zu können und zu dürfen. Das Bundesverwaltungsgericht erhält auch die Kompetenz, das zuständige Zwangsmassnahmengericht zu ersuchen, ihm die notwendigen Auskünfte zu erteilen. Ich habe gestern bei der Revision des Strafregistergesetzes entsprechend darauf hingewiesen, dass das heute kommen wird. Man wird das jetzt aufnehmen – das betrifft das Vostra – und im Zweitrat noch entsprechend ergänzen, denn es ist noch nicht vorgesehen, dass das Bundesverwaltungsgericht bei Bewilligungsverfahren in das Strafregister Einsicht nehmen kann.

Ebenfalls soll das Bundesverwaltungsgericht für die Entscheidungsfindung, ob eine Genehmigung erteilt werden soll oder nicht, auch die Möglichkeit erhalten, die Anhörung des Nachrichtendienstes des Bundes direkt anzu-



ordnen. Das beschleunigt das Verfahren und gibt dem Bundesverwaltungsgericht die zusätzliche Möglichkeit, weitere Fragen direkt zu klären. Das VBS war damit einverstanden. Es forderte lediglich mit Hinweis auf das Verwaltungsverfahrensgesetz, es sei eine entsprechende Formulierung in diesem durch die Kommission neu-geschaffenen Absatz 2ter anzubringen.

Fetz Anita (S, BS): Zur Information: Ich stelle meine Anträge in meiner Funktion als Mitglied des kantonalen Staatsschutz-Kontrollorgans in Basel, und daher will ich bestimmte Tatbestände öffentlich bestätigt haben oder eben nicht.

Das hier ist wieder ein solcher Punkt. Hier geht es mir auch um eine kontrollierende Transparenz. Es ist ja ein

AB 2015 S 520 / BO 2015 E 520

Unterschied, ob es sich um jährlich zehn Fälle handelt, wie der Bundesrat in der Botschaft anklingen lässt, wobei pro Fall mehrere Massnahmen möglich sind, oder ob es sich um mehrere Dutzend, um hundert oder tausend Fälle handelt, wiederum mit mehreren Massnahmen pro Fall. Es ist auch entscheidend zu wissen, wie oft der Dienst zurückgepfiffen wurde, um zu wissen, ob die Kontrolle funktioniert.

Deshalb möchte ich, dass unsere GPDel mit einer Kann-Formulierung im Bedarfsfall die Möglichkeit hat, die Randdaten dieser Verfahren zu veröffentlichen. Falls der Präsident der GPDel hier öffentlich bestätigt, dass das der Fall ist, kann ich den Antrag zurückziehen, aber das möchte ich öffentlich hören.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ich mache kurze Erläuterungen aufgrund dessen, dass wir in Absatz 6 den letzten Satz der nationalrätlichen Fassung gestrichen haben. In Absatz 6 übernahm der Nationalrat zwar das Begehren der GPDel, dass der Präsident oder die Präsidentin der zuständigen Abteilung des Bundesverwaltungsgerichtes der GPDel jährlich einen Tätigkeitsbericht unterbreiten muss. Allerdings fügte der Nationalrat den Zusatz an, dass dieser Bericht in seinen allgemeinen Teilen öffentlich zugänglich sei. Damit würden zwei Teile geschaffen, ein Teil, der öffentlich wäre, und ein Teil, der nicht öffentlich wäre.

Die GPDel und Ihre Kommission sind der Auffassung, dass dieser für die GPDel erstellte Bericht nicht öffentlich zugänglich gemacht werden sollte. Es soll in der allgemeinen Kompetenz der GPDel sein, festzulegen, was sie aus dem Bericht veröffentlichen möchte und was nicht. Die GPDel ist die Adressatin und Besitzerin des Berichtes, und demzufolge obliegt auch ihr die Frage der Veröffentlichungskompetenz. Die GPDel hat heute schon die Möglichkeit, allenfalls Sachen zu veröffentlichen, wenn sie das denn möchte. Sie ist allerdings in Bezug auf die Kommunikation in der Öffentlichkeit über derartige Informationen, die sie erhält, sehr zurückhaltend, aus öffentlich wohl bekannten Gründen. Aber ich möchte jetzt den Präsidenten der Geschäftsprüfungsdelegation bitten, das allenfalls zu bestätigen oder noch zu ergänzen.

Niederberger Paul (CE, NW): Ich kann nicht etwas bestätigen, was heute noch nicht installiert ist. Dieses Genehmigungsverfahren ist ja neu, also kann ich nicht bestätigen, dass wir die Anzahl kennen. Ich glaube, das ist logisch.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ich kann ja nicht bestätigen, was noch nicht vorhanden ist; sollte es aber dann vorhanden sein – und der entsprechende Bericht ist ja zwangsläufig der GPDel zu überstellen –, dann hat die GPDel das Recht, zu entscheiden, was sie veröffentlichen möchte und was nicht. Das ist heute schon so und wird auch in Zukunft so sein. Ob das jetzt einen anderen Bereich betrifft oder ob es um diesen Bericht des Bundesverwaltungsgerichtes geht: Die GPDel ist Besitzerin und Bestellerin der entsprechenden Information, und sie hat das Recht, etwas zu veröffentlichen oder es auch nicht zu veröffentlichen. Insofern ist dieser Antrag im Prinzip nicht notwendig.

Fetz Anita (S, BS): Besten Dank. Also nehme ich zur Kenntnis, dass die GPDel es veröffentlichen kann, wenn sie es in diesem Fall für richtig hält. Das reicht mir zu wissen. Dann kann ich nämlich darauf zurückkommen, wenn das am Tag X der Fall ist, und deshalb kann ich meinen Antrag zurückziehen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Wir sind mit Ihrer Kommission und der Änderung in Absatz 6 einverstanden.

Le président (Hêche Claude, président): La proposition Fetz a été retirée.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 29



Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ich nehme Artikel 29, Artikel 30 Absatz 4 und Artikel 39 Absatz 3 gleich zusammen, das gehört nämlich inhaltlich zusammen.

Der Bundesrat hat in seinem Entwurf die Konsultation des Sicherheitsausschusses vorgesehen. Der Nationalrat hat insofern eine präzisere Definition vorgenommen, als er in Artikel 29 den Begriff "Sicherheitsausschuss" durch "EDA" und "EJPD" ersetzte. Allerdings war der Nationalrat insofern nicht kohärent, als er es unterliess, das Gleiche auch in Artikel 30 Absatz 4 und in Artikel 39 Absatz 3 zu machen. Ihre Kommission beantragt Ihnen jetzt, diese Kohärenz herzustellen und in Artikel 30 Absatz 4 und in Artikel 39 Absatz 3 statt "Sicherheitsausschuss" ebenfalls "EDA" und "EJPD" einzufügen.

Die Ausschüsse des Bundesrates werden durch ihn selbst festgelegt. Der Sicherheitsausschuss hatte in der Vergangenheit auch schon eine andere Zusammensetzung. So war beispielsweise neben dem VBS und dem EJPD auch schon das WBF darin vertreten, was aus Sicht der Kommission in Bezug auf die sicherheitsrelevanten Fragen und die Aufgaben des Nachrichtendienstes nicht optimal war. Der Bundesrat änderte dann die Zusammensetzung.

Diese durch den Nationalrat und Ihre Kommission vorgenommene Präzisierung trägt der Bedeutung der Konsultationsfrage besser Rechnung und trifft die für die nachrichtendienstlichen Aufgaben verantwortlichen Departemente.

Maurer Ueli, Bundesrat: Die Präzisierung, die Ihre Kommission vornehmen will, zeugt für deren sorgfältige Gesetzesarbeit. Wir sind damit einverstanden.

Angenommen – Adopté

Art. 30

Antrag der Kommission

Abs. 1–3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4

... nach vorheriger Konsultation des EDA und des EJPD, über die Freigabe zur Weiterführung.

Art. 30

Proposition de la commission

Al. 1–3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

... après avoir consulté le DFAE et le DFJP.

Angenommen – Adopté

Art. 31–33

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 34

Antrag der Kommission

Abs. 1–3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4

Im Streitfall entscheidet das Bundesstrafgericht. Im Übrigen gelten ...





AB 2015 S 521 / BO 2015 E 521

Art. 34

Proposition de la commission

Al. 1–3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

En cas de litige, le Tribunal pénal fédéral statue. Les dispositions déterminantes ...

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Der Bundesrat hat im Streitfall die Entscheidkompetenz gemäss Artikel 36a VGG dem Bundesverwaltungsgericht zugewiesen. Ihre Kommission hat einem Antrag der GPDel zugestimmt. Wir sind der Auffassung, dass anstelle des Bundesverwaltungsgerichtes das Bundesstrafgericht diese Entscheidkompetenz erhalten soll.

Dabei gilt es festzuhalten, dass das Parlament im Jahre 2011 auf Antrag der GPDel beschlossen hat, dass der Nachrichtendienst des Bundes im Falle von bestimmten Straftaten den Strafverfolgungsbehörden die Identität einer Quelle bekanntgeben muss. Das Parlament beschloss dann, dass in ebendiesen Streitfällen das Bundesstrafgericht über den Quellenschutz gemäss Artikel 17 Absatz 5 BWIS entscheiden soll. Gerade der Einsatz von menschlichen Quellen, um deren Identität es in diesem Artikel geht, unterliegt nicht dem Verfahren oder der Genehmigung durch das Bundesverwaltungsgericht. Die Einbringung einer speziellen Sachkompetenz wäre somit nicht mehr gewährleistet. Das Bundesstrafgericht hingegen kann als Fachgericht in Strafsachen am besten entscheiden, ob das aufzuklärende Delikt und eine allenfalls von der Quelle begangene Straftat die Preisgabe ihrer Identität an die Strafverfolgungsbehörde rechtfertigen. Das Bundesverwaltungsgericht war im Rahmen der Anhörung und in seiner Stellungnahme mit dieser Änderung ausdrücklich einverstanden.

Maurer Ueli, Bundesrat: Wir sind mit dieser Anpassung Ihrer Kommission einverstanden.

Angenommen – Adopté

Art. 35

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 36

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Der NDB kann in Computersysteme und Computernetzwerke im Ausland eindringen, um dort vorhandene oder von dort aus übermittelte Informationen über Vorgänge im Ausland zu beschaffen. (Rest streichen)

Abs. 3

Das Genehmigungsverfahren für Absatz 2 richtet sich nach den Artikeln 28 bis 31.

Art. 36

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Le SRC peut s'introduire dans des systèmes et réseaux informatiques étrangers en vue de rechercher les informations qu'ils contiennent ou qui ont été transmises à partir de ces systèmes et réseaux. (Biffer le reste)

Al. 3

La procédure d'autorisation pour les mesures prévues à l'article 2 est régie par les articles 28 à 31.



Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ihre SiK lehnt bei Absatz 1 die Ergänzung des Nationalrates ab. Diese Ergänzung sieht vor, dass bei einer derartigen Massnahme die Entscheidkompetenz im Grundsatz dem Bundesrat zufällt, jedoch durch diesen an den Vorsteher oder die Vorsteherin des VBS delegiert werden kann. Sofern es sich um Fälle von untergeordneter Bedeutung handelt, kann die Kompetenz an den Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes delegiert werden.

Ihre Kommission beantragt Ihnen in Übereinstimmung mit der GPDel, in Absatz 1 bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben, dies aus folgenden Gründen: Sabotage von Computersystemen im Ausland ist völkerrechtlich ein heikler Akt. Je nachdem, ob der Angriff einem staatlichen oder nichtstaatlichen Akteur zuzurechnen ist, ergeben sich unterschiedliche völkerrechtliche Konsequenzen, über die mit einem anderen Staat zu befinden ist. Zu bedenken gilt es dabei auch, dass es in der Praxis schwierig sein dürfte, die Akteure hinter einem solchen Angriff eindeutig zu identifizieren. Weiter besteht das Risiko, dass ein Gegenangriff auf Computer treffen könnte, die nicht dem Angreifer gehören, und dass dadurch im Ausland unbeabsichtigte und unvorhergesehene Schäden angerichtet werden.

Trotz dieser Risiken hat der Nationalrat die bundesrätliche Entscheidkompetenz stark aufgeweicht. Wie gesagt, beantragt Ihnen Ihre Kommission in Übereinstimmung mit der GPDel und dem Chef VBS, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben und die Ergänzung des Nationalrates abzulehnen.

In Absatz 2 ist gemäss Botschaft des Bundesrates vorgesehen, dass der Nachrichtendienst des Bundes zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben auch von der Schweiz aus in Computersysteme und Netzwerke im Ausland eindringen kann, um dort vorhandene oder von dort aus übermittelte Informationen über Vorgänge im Ausland zu beschaffen. Bei heiklen politischen Fällen ist jedoch die Zustimmung des Chefs oder der Chefin des VBS notwendig. Es gilt in Bezug auf die Absätze 1 und 2 zudem festzuhalten, dass es sich bei Absatz 2 um eine ganz andere Ausgangslage als bei Absatz 1 handelt. In Absatz 1 geht es ja darum, in Computersysteme, von denen eine Bedrohung ausgeht, einzudringen und diese zu manipulieren. In Absatz 2 hingegen geht es lediglich darum, Informationen im Ausland zu beschaffen, also das zu machen, was der Nachrichtendienst im Rahmen der ihm gesetzlich zugewiesenen Bereiche macht.

Ihre Kommission beantragt, den ersten Teil dieses Absatzes 2 entsprechend zu ändern und den letzten Satz gänzlich zu streichen. Gleichzeitig soll das Eindringen in Computersysteme und Netzwerke im Ausland dem Genehmigungsverfahren nach den Artikeln 28 bis 31 unterstellt werden. Dieses soll in Artikel 36 Absatz 3 verankert werden.

Die beantragte Korrektur schlägt somit die notwendige Gleichbehandlung der Fälle im Inland und im Ausland vor. Wenn sich ein Computer im Inland befindet, muss das Bundesverwaltungsgericht sein Einverständnis geben, bevor der Nachrichtendienst in dieses System eindringen darf. Wenn sich der gleiche Computer aber im Ausland befindet, braucht es die Genehmigung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht. Diese Ungleichbehandlung erachten sowohl die GPDel wie auch Ihre Kommission als nicht sachgerecht; Computer sind heute sehr mobil. Eine Genehmigung soll nicht allein deshalb unnötig werden, weil zum Beispiel der Besitzer eines tragbaren Computers über die Grenze reist.

Mit dem Antrag Ihrer Kommission würde überdies auch der in Absatz 2 der Fassung des Bundesrates verwendete Begriff "politisch heikle Fälle" wegfallen. Dieser Begriff ist aus Sicht der Kommission zu vage.

Maurer Ueli, Bundesrat: In Bezug auf Absatz 1 sind wir mit Ihrer Kommission einverstanden. Wir bitten Sie also, die Ergänzung des Nationalrates wieder zu streichen und Absatz 1 in der ursprünglichen Fassung des Bundesrates zu genehmigen, so, wie das

AB 2015 S 522 / BO 2015 E 522

der Präsident Ihrer Kommission vorgeschlagen hat. Wir sind ebenfalls der Meinung, dass diese Kompetenz nicht weiterdelegiert werden soll, wie das der Nationalrat beschlossen hat. Bei Absatz 1 haben wir also keine Probleme.

Bei den Absätzen 2 und 3 bitte ich Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben und den Antrag Ihrer Kommission abzulehnen. Hier geht es um das Eindringen in Computersysteme und -netzwerke im Ausland. Das dürfte in aller Regel per se in der entsprechenden Gesetzgebung des Landes illegal sein. Das Gleiche empfinden ja auch wir: Wenn jemand in unsere Systeme eindringt, dann ist das illegal, sodass wir das verfolgen. Wenn wir es jetzt noch durch ein Gericht absegnen liessen, dass der Nachrichtendienst etwas Illegales machen soll, wäre das etwas absurd. Das ginge so eigentlich nicht. Wir können schliesslich nicht ein Gericht verpflichten, etwas Illegales zu beschliessen oder zu genehmigen.

Es stellt sich die Frage, wann der Nachrichtendienst überhaupt in ein Computersystem oder -netzwerk im Ausland eindringen müsste. Aus der bisherigen Praxis kennen wir das eigentlich nur von Entführungsfällen, bei



welchen wir auf diese Weise feststellen wollen, wo sich Schweizer Bürger befinden. Es kann dann notwendig sein, in ausländische Systeme einzudringen, um sich diese Nachrichten zu beschaffen und die Sicherheit von Schweizer Bürgern entsprechend zu gewährleisten. In heiklen Fällen müsste hier der Chef des VBS informiert werden. Wir bewegen uns hier in einem Bereich, in dem Nachrichtendienste im Ausland manchmal halt auf eine Weise arbeiten, die nicht mit unserem Landesrecht übereinstimmt, die aber im Interesse der Sicherheit der Schweiz sein kann.

Mit der Fassung, die Ihre Kommission vorschlägt, würden Sie es praktisch verunmöglichen, dass in ausländische Computer eingedrungen werden kann, weil das Bundesverwaltungsgericht nie einem illegalen Akt zustimmen können. Hier muss vielmehr die Kontrolle eingreifen: Die Aufsicht oder Ihre GPDel muss dann feststellen, ob eine solche Aktion noch sinngemäss gewesen ist, im Interesse der Aufgabe des Gesetzes, im Interesse der Sicherheit. Insofern ist die Fassung des Bundesrates die praktikablere. Ansonsten können wir das Ganze gerade vergessen. Einen solchen Antrag würden wir nämlich im Bundesverwaltungsgericht nie so stellen. Wir sollten aber die Möglichkeit trotzdem offenhalten. Wir möchten auch deklarieren, dass es diese Möglichkeit gibt. Damit kann die Kontrolle nämlich auch feststellen, ob die Aktion im Gesamtrahmen des Gesetzes erfolgt ist.

Ich bitte Sie also, bei Artikel 36 bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

Le président (Hêche Claude, président): Le Conseil fédéral propose de maintenir ses propositions.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 34 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates ... 5 Stimmen

(1 Enthaltung)

Art. 37

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

...

b. zur Wahrung wichtiger Landesinteressen nach Artikel 3.

Abs. 3–6

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 37

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

...

b. de sauvegarder des intérêts nationaux importants au sens de l'article 3.

Al. 3–6

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 38

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Rechsteiner Paul

Streichen

Art. 38

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national





Proposition Rechsteiner Paul
Biffer

Art. 39

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Die Chefin oder der Chef des VBS konsultiert vorgängig das EDA und das EJPD.

Antrag Rechsteiner Paul

Streichen

Art. 39

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Avant de donner son aval, le chef du DDPS consulte le DFAE et le DFJP.

Proposition Rechsteiner Paul

Biffer

Art. 40–42

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Rechsteiner Paul

Streichen

Art. 40–42

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Rechsteiner Paul

Biffer

Le président (Hêche Claude, président): Monsieur Rechsteiner propose de biffer la section 7 en entier, c'est-à-dire les articles 38 à 42.

Rechsteiner Paul (S, SG): Es geht hier um die vielleicht wichtigste spezifische Neuerung, um die Bestimmungen rund um den Fragenkomplex und die Problematik der Kabelaufklärung. Ich meine, dass auch das eine fundamentale Frage ist für den Fall, dass das Referendum gegen dieses Gesetz ergriffen werden sollte.

Worum geht es im Wesentlichen? Das Gesetz hat ja zum Ziel, dem Nachrichtendienst in Zukunft alle Mittel zur Verfügung zu stellen, über die das Strafrecht – die Bundesanwaltschaft im gerichtspolizeilichen Verfahren – auch verfügt: von der Überwachung des Telefonverkehrs über das Setzen von Wanzen, Minispionen oder Trojanern bis hin zur Durchsuchung von Wohnungen, Behältnissen usw. Das ist das deklarierte Ziel dieser Gesetzgebung. Sie haben meinen Nichteintretensantrag, der sich dagegen ausgesprochen hat, abgelehnt.

AB 2015 S 523 / BO 2015 E 523

Bei diesen Bestimmungen geht es jetzt qualitativ um etwas anderes, etwas Neues. Was hier der Nachrichtendienst bekommen will und ihm vom Bundesrat und von der vorberatenden Kommission auch zugestanden wird, ist eine Möglichkeit, über die weder die Bundesanwaltschaft noch die Polizei verfügt. Niemand verfügt über diese neue Möglichkeit, die hier für den Nachrichtendienst eingeführt werden soll, und das, nachdem durch die Enthüllungen von Edward Snowden die massenhafte verdachtsunabhängige Überwachung durch den amerikanischen Geheimdienst und auch durch die britischen Geheimdienste letztlich aufgeflogen ist! Was





jetzt mit diesen Bestimmungen vorgeschlagen wird, ist, dass der schweizerische Nachrichtendienst dasselbe tun kann. Es ist zwar so formuliert, dass explizit ausgeschlossen wird, dass diese Massnahme ergriffen werden kann, wenn sich herausstellt, dass sich sowohl der Empfänger als auch der Sender in der Schweiz befinden. Es geht also vermeintlich ausschliesslich um das Ausland. Doch mit Blick auf die Realität muss man sagen: Weil sich die wesentlichen Infrastrukturen nicht in der Schweiz befinden, sondern die Informationen irgendwo im internationalen Datenverkehr weltweit kursieren, wo inzwischen fast alles oder schwergewichtig kabelgestützt funktioniert, sind der gesamte Datenverkehr und indirekt – auch wenn man offiziell nur das Ausland anvisiert – auch die schweizerischen Teilnehmer miterfasst.

Es ist, wie gesagt, eine verdachtsunabhängige Massenüberwachung, die hier eingeführt werden soll. Es soll der gesamte Datenstrom des kabelgestützten Datentransfers gescannt werden können. Das ist eigentlich genau das, was durch die Aufklärungen von Edward Snowden enthüllt worden ist.

Es stellt sich die Frage, wie man mit dieser Massenüberwachung durch den amerikanischen und den britischen Geheimdienst umgehen will. Die Variante, die der Bundesrat hier vorschlägt, ist, dass auch unser Geheimdienst, unser Nachrichtendienst, dasselbe tun können soll. Er soll das Gleiche tun können wie diese ausländischen Geheimdienste. Das bedeutet natürlich auch, dass die Risiken, die Missbräuche in Kauf genommen werden – nämlich der Einbezug des E-Mail-Verkehrs, des Datentransfers von allen, für die diese Suchbegriffe, die dann eingegeben werden, passen.

Es gäbe eine andere, eine aus meiner Sicht intelligentere Form von Reaktion auf diese Enthüllungen, nämlich dass man die Infrastrukturen, die sich in der Schweiz befinden, sowie den schweizerischen Datentransfer und auch den Datenaustausch in der Schweiz sichert und auch schützt, damit hier die Freiheitsrechte so gut wie möglich gewahrt werden können. Das ist übrigens die Aufgabe einer Expertenkommission, deren Einsetzung ich in einer von den Räten angenommenen Motion (13.3841) gefordert habe. Sie soll, so glaube ich, demnächst aufgrund der Konsequenzen aus diesen neuen Vorgängen eingesetzt werden. Beide Räte haben diesen Vorstoss angenommen, der nicht spezifisch die Geheimdienste, sondern eine generelle Fragestellung betrifft, die weit über die Frage hinausgeht, die hier behandelt werden soll.

Ich meine aber, dass jetzt bezüglich der Kompetenzen des Nachrichtendienstes die falschen Schlussfolgerungen aus den Vorgängen in den USA und in Grossbritannien gezogen worden sind, da man dasselbe tun will. Das ist aus Sicht der Interessen der Bürgerinnen und Bürger, aus Sicht der Bevölkerung, aus Sicht der demokratischen Schweiz das Falsche. Auch die entsprechende Verpflichtung der Telekommunikationsunternehmen, hier mitmachen zu müssen, alles Geheime auszuliefern – das ist ja ein Teil dieser neuen Gesetzgebung –, geht in die falsche Richtung. Deshalb kommen auch die Bedenken und Einwände gegen dieses neue Mittel, das hier eingesetzt werden soll, aus der Branche selber.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf diese überschüssenden neuen Kompetenzen und neuen Befugnisse des Nachrichtendienstes, die in diese Gesetzgebung "hineingepostet" werden sollen, zu verzichten.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Es geht hier um einen Grundsatzentscheid: Soll der Nachrichtendienst des Bundes zur Erfüllung seiner Aufgaben auch die Möglichkeit der Kabelaufklärung erhalten oder nicht? Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Datenübermittlung über Funk im nachrichtendienstlichen Bereich heute nicht mehr die gleiche Bedeutung hat, wie das in der Vergangenheit der Fall war. Man stellt fest, dass den Adressaten wichtige Informationen nicht mehr über Funk, sondern vermehrt über das Kabel zugestellt werden. Demzufolge hat die Kabelaufklärung auch eine ganz neue Bedeutung erhalten; sie hat eine ganz andere Bedeutung, als das noch vor zehn, fünfzehn Jahren der Fall war.

Es handelt sich eben hier gerade nicht um eine Massenüberwachung. Der Nachrichtendienst des Bundes bekommt vielmehr nur dann die Gelegenheit zur Kabelaufklärung, wenn begründete Verdachtsmomente bestehen. Die entsprechende Genehmigungspflicht beim Bundesverwaltungsgericht muss beachtet werden. Der Nachrichtendienst kann also nicht einfach von sich aus in Kabel eindringen, sondern er muss die entsprechende Bewilligung des Bundesverwaltungsgerichtes haben. Er muss zusätzlich die Bewilligung des Sicherheitsausschusses, eben der Vorsteher und Vorsteherinnen von VBS, EJPD und EDA, erhalten; hier ist also eine zweite Hürde. Am Schluss entscheidet noch der Chef des VBS bezüglich des Umfangs, also auch darüber, was noch zusätzlich gemacht werden darf und was nicht; er setzt also nochmals enge Bedingungen.

Es geht hier um präventive Massnahmen. Wir befinden uns hier eben nicht im gerichtspolizeilichen Verfahren. Es ist noch keine Straftat begangen worden, sondern es sind Präventionsmassnahmen, um entsprechend mögliche Straftaten zu verhindern; das ist es.

Der Nachrichtendienst hat die Möglichkeit, die entsprechenden Informationen auf öffentlichem Grund einzuholen; das ist klar. Er hat heute aber keine rechtliche Möglichkeit, allenfalls Informationen über vorbereitende Massnahmen, die zu Straftaten im Terrorismusbereich führen, zu erhalten und sich diese zu beschaffen. Er ist



also entweder auf Informanten aus diesem Kreis direkt oder auf Informationen, die er auf öffentlichem Grund und Boden einholen kann, angewiesen.

Gerade die Kabelaufklärung ist ein zentraler Punkt, der es ermöglicht, in Zukunft entsprechende terroristische Straftaten frühzeitig zu erkennen. Es gibt genügend Beispiele dafür, dass solche Informationen über vorbereitende Handlungen an unseren Nachrichtendienst gelangt sind. Wir sollten ihm für die Zukunft dringendst die Möglichkeit der Kabelaufklärung geben – bei entsprechenden Verdachtsfällen und unter der Prämisse der Kontrolle und der Durchführung des Bewilligungsverfahrens.

Ich ersuche Sie deshalb dringend, den Einzelantrag Rechsteiner Paul abzulehnen.

Fetz Anita (S, BS): Das hier ist für mich die Pièce de Résistance. Es stimmt, was der Kommissionspräsident gesagt hat: Es wird eine sehr hohe Bewilligungshürde geben. Das ist nicht das Problem. Sie müssen sich aber vorstellen, dass das einen Schneeballeffekt auslösen wird.

Ich habe Ihnen vorher gesagt, dass heute schon etwa 200 000 Menschen unter einer größeren Überwachung stehen. Nehmen wir an, für hundert oder tausend von ihnen wird diese Bewilligung für die Kabelüberwachung beantragt. Dann werden sämtliche Kontakte über Internet dieser Personen – und das sind Tausende, Hunderttausende, weil die Interaktion über das Internet ja gewaltig ist – mit den Randdaten ebenfalls erfasst. Das ist nicht so harmlos, wie es hier dargestellt wird. Ich meine, auf dieser Basis wird das in der Tendenz eine Rasterfahndung werden.

Ich habe Ihnen beim Eintreten gesagt, dass die Kabelüberwachung im Internet vor allem dann eingesetzt wird, wenn sich sowohl der Sender als auch der Empfänger in der Schweiz befinden. Das ist heute aber eher selten, zudem sollen auch die grenzüberschreitenden Fälle berücksichtigt werden. Was heisst jetzt das?

Ich habe mal ein bisschen recherchiert. Wenn Sie die Internetseite der "NZZ" oder des Schweizer Radios von der

AB 2015 S 524 / BO 2015 E 524

Schweiz aus ansehen und dort etwas suchen oder kommentieren und der Zufall will, dass sich dort auch eine dieser hundert oder tausend überwachten Personen bewegt, dann haben Sie Glück: Der Server der "NZZ" und der Server des Schweizer Radios befinden sich in der Schweiz. Wenn Sie – ich habe willkürlich zwei nette Kollegen herausgesucht – bei Herrn Engler, bei Herrn Zanetti oder bei mir auf die Homepage kommen und etwas kommentieren wollen, haben Sie auch Glück, weil unsere Server in der Schweiz stehen. Wenn Sie hingegen beim "Tages-Anzeiger" – dessen Server steht in Schweden – das Gleiche tun, sind Sie potenziell bereits im Raster. Der Server der "Aargauer Zeitung" steht in Österreich, die Ringier-Server stehen, glaube ich, in Deutschland und Irland. Auch wenn Sie bei unserem geschätzten Kollegen Rechsteiner vorbeisurfen und ihm schreiben, landen Sie mit dieser Vorlage potenziell in den Fichennetzen des Nachrichtendienstes: Sein Server steht in Deutschland. Wenn der Zufall es will, dass die überwachte Person in diesem Schneeballsystem indirekt Kontakte zu diesen Servern hat, dann sind auch Sie in dieser Rasterfahndung drin, ohne dass Sie das wissen. Genau das ist es, was ich nicht richtig finde. Es gibt praktisch überall einen Auslandsbezug. Wir öffnen hier schlicht ein gewaltiges Scheunentor der Überwachung.

Und es scheint mir, als hätte der Nachrichtendienst von Snowden gelernt – aber in die falsche Richtung. Der Nachrichtendienst will jetzt sein eigenes Prism; darauf läuft das nämlich hinaus. Solche Daten, und das ist vermutlich auch der Hintergrund, sind im internationalen Nachrichtendienstgeschäft das Kleingeld, mit dem sich die Nachrichtendienste gegenseitig füttern. Dieses Gesetz schreibt ja sogar die Grundlage für solche Staatsverträge fest. Das sehen wir in den Artikeln 12 und 96; meinen Antrag zu Artikel 12 haben Sie vorher abgelehnt.

Für die neuen Beschaffungsmassnahmen rechnet der Bundesrat laut Botschaft mit 20,5 neuen Stellen. Der Stellenbedarf ergibt sich ausdrücklich auch wegen des Testbetriebs, den man ja vorher haben muss – wohlge-merkt, für den Testbetrieb. Für den Volllauf rechnet der Bundesrat für dieses System mit bis zu 30 zusätzlichen Stellen allein im Zentrum für elektronische Operationen. Das hat er unserer Geschäftsprüfungskommission geschrieben. Und ich kann Ihnen sagen: Die Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen lese ich mit Akribie, nicht zuletzt, weil ich im Kanton Basel-Stadt eine Schutzaufsichtsfunktion habe. Das alles hat der Bundesrat auch unserer Geschäftsprüfungsdelegation geschrieben. Zahlen zur allfällig eben doch nötig werdenden An-stellung von weiteren Analytikern, Technikerinnen oder Übersetzern sind hier also ebenso wenig enthalten wie ein höherer Personalaufwand am Bundesverwaltungsgericht, das ja alle diese Sachen dann bewältigen muss. Dafür sind überhaupt keine Stellen vorgesehen. Also können wir davon ausgehen, dass diese 30 Stellen das Minimum des Minimums dessen sind, was auf uns zukommen wird.

Wenn Sie dann noch die jährlichen Material- und Lizenzkosten dazurechnen sowie die Abgeltung für die Fern-





meldeunternehmen, dann sind Sie bei gewaltigen Summen! Jetzt mal unabhängig davon, dass es sich hier um eine Rasterfahndung handelt – wir werden mit dieser Kabelaufklärung gewaltige Folgekosten haben.

Der Bericht unserer Geschäftsprüfungsdelegation hat dazu weiter Folgendes festgestellt: "Da bereits im Bereich der Funkaufklärung die technischen Möglichkeiten mangels Auswertepersonal nicht ausgeschöpft werden können, befürchtet die GPDel, dass sich dieses Problem mit der Kabelaufklärung noch weiter verstärken würde." Die GPDel hat uns als Warnung weiter mitgegeben: "Aus Sicht der GPDel wird es letztlich Sache der Kommissionen sein, die das neue Nachrichtendienstgesetz beraten, darüber zu entscheiden, ob die geplanten Ressourcen des Nachrichtendienstes im Gleichgewicht mit den neuen Aufgaben stehen." Und jetzt müssen Sie zuhören: "Die GPDel kann jedoch nicht Gewähr dafür bieten, dass die Angaben des VBS auf nachvollziehbaren Analysen beruhen." Es ist hier also nicht klar, welche Kosten auf uns zukommen; das kann das VBS gar nicht richtig einschätzen. Mit anderen Worten: Wir züchten hier einen Moloch von sehr zweifelhaftem Nutzen, denn seine Aufgaben sind eben nicht präzise umrissen, sondern breit; es ist extrem zweifelhaft, ob die Rechtsstaatlichkeit gewährleistet ist, und die Kostenfolgen werden gigantisch sein. Als Mitglied der FinDel befürchte ich da grössere Ausgaben. Das geht mir eindeutig zu weit. Aufwand und Ertrag stehen hier in keinem vernünftigen Verhältnis mehr.

Zum Schluss habe ich eine ganz konkrete Frage an Sie, Herr Bundesrat: Sie werden ja zusammen mit dem bundesrätlichen Sicherheitsausschuss die Selektionsbegriffe absegnen. Segnen Sie jeden Selektionsbegriff einzeln ab, oder bekommen Sie vom Nachrichtendienst ein Management Summary, das Sie dann in globo absegnen? Wenn das Zweite der Fall ist, frage ich Sie: Wie können Sie die Relevanz der Aufklärung überhaupt beurteilen? Jedes einzelne Selektionskriterium hat gewaltige Auswirkungen. Werden Sie zusammen mit dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates jeden einzelnen Selektionsbegriff persönlich genehmigen? Das möchte ich genauer wissen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Vorab ist festzuhalten, dass es hier nicht um etwas grundsätzlich Neues geht. Es ist die Aufgabe des Nachrichtendienstes, Nachrichten zu beschaffen, die mit der Sicherheit der Schweiz in Bezug stehen, sie zu analysieren und auszuwerten – so, wie wir das heute Morgen besprochen haben. Neu ist die Technologie. Die Frage ist, ob der Nachrichtendienst von dieser neuen Technologie Gebrauch machen darf oder nicht. Wir kennen seit Jahren die Funkaufklärung. Auch da gibt es Tausende oder Hunderttausende von Meldungen, die wir dann gezielt aufgrund gewisser Kriterien überprüfen und allenfalls auswerten. Es geht um eine kleine Zahl, sie liegt im Promillebereich.

Jetzt geht es um die neue Technologie. Die neue Technologie ist im Vormarsch; es findet ein Wechsel vom Transport über den Äther, die Luft, zu den Kabeltransporten statt. Hier möchten wir ebenfalls Einsicht nehmen, weil dies aus unserer Sicht für die Sicherheit der Schweiz notwendig ist. Über das Kabel können Informationen übermittelt werden, die die Sicherheit unmittelbar betreffen.

Wenn man den Grundsatz befürwortet und sagt, der Nachrichtendienst solle Nachrichten sammeln und auswerten, stellt sich die Frage, wie man das steuern soll. Hier haben wir das gleiche System, wie ich es Ihnen geschildert habe: Der Nachrichtendienst hat einen Antrag zu stellen und diesen zu begründen. Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Rechtmässigkeit, das EDA prüft die aussenpolitischen, das EJPD die politischen und das VBS die sicherheitspolitischen Konsequenzen. Der Bundesrat gibt dann einen entsprechenden Auftrag. Wir formulieren einen Auftrag, der den Umfang und die Zeitdauer festhält. Es ist spezifisch festgelegt, was dann passieren soll.

Ob wir im Sicherheitsausschuss jeden Selektionsbegriff diskutieren werden, kann ich Ihnen noch nicht sagen. Das Ziel ist, mehr Sicherheit herzustellen. Wie viele Begriffe es sein werden, weiss ich noch nicht. Sie können aber sicher sein, dass meine Kollegen im Sicherheitsausschuss ebenfalls so vorsichtig sind, wie ich es sein werde, wenn wir das bestimmen werden.

Notwendig ist, dass einer der Teilnehmer im Ausland ist, Sie haben das gesagt. Die Kabelaufklärung im Inland ist also zulässig. Wir werden dann bei diesen Begriffen Länder, also geografische Gebiete, festlegen. Damit sind Schweden oder Deutschland wahrscheinlich von vornherein ausgeschlossen. Nachrichten interessieren uns aus den Gebieten mit Dschihad-Reisenden, dort geht es allenfalls um Nachrichten, die uns interessieren, die gefährlich sind. Also ist es geografisch einmal eingegrenzt, und dann gibt es die zusätzlichen Selektionskriterien.

Ich habe es heute schon einmal gesagt: Wenn Sie mehr Zugeständnisse machen, braucht es die entsprechende Kontrolle. Hier ist ja vorgesehen – wir kommen noch dazu –, dass die Unabhängige Kontrollinstanz verstärkt wird, damit sie sowohl die technische Kontrolle wie die korrekte Verwendung der Daten sicherstellen kann. Das ist eigentlich nichts



AB 2015 S 525 / BO 2015 E 525

Neues, sondern das machen wir in der Funkaufklärung seit Jahren. Jetzt werden wir ergänzende Daten aufgrund der Kabelaufklärung haben. Es geht eigentlich nur darum, das auch wirklich zu kontrollieren.

Der Vergleich mit Snowden aber ist völlig daneben, weil die NSA, so, wie wir das heute wissen, einfach wirklich alles sammelt und auf die Seite legt. Bei uns suchen wir nach der Nadel im Heuhaufen, wir legen Kriterien fest, zeitlich befristet, und schauen, ob wir dann etwas finden. Alles, was nicht dem entspricht, wird ohnehin gar nicht verwertet. Wir haben am Schluss nur ganz wenig; es ist nicht einfach eine Sammelübung. Sie können das auch beim Personalbestand sehen. Wenn Sie vergleichen, wie viele Leute sich bei der NSA und wie viele Leute sich in unserem Nachrichtendienst damit beschäftigen, dann stellen Sie fest, dass wir im Bereich von 0,01 Promille sind.

Sie haben auch die personellen Auswirkungen angesprochen: Wir beantragen mit diesem Gesetz 20,5 Stellen. Wir haben das alles genau deklariert: Da finden Sie beispielsweise einen zusätzlichen Mann im Bundesarchiv, Lohnklasse 19, 121 000 Franken Lohnkosten und 35 000 Franken Arbeitsplatzkosten. Es ist bis auf die letzten Franken ausgewiesen, wo wir die Leute sehen. Auch beim Bundesverwaltungsgericht beantragen wir zusätzliche Stellen. Was den Nachrichtendienst und das, was dann tatsächlich zusätzlich passiert, betrifft, werden Analysten, Sprachspezialisten benötigt, die die entsprechende Aufschlüsselung machen.

Ich bin also der Meinung, dass es aus sicherheitspolitischen Gründen sinnvoll und notwendig ist, diese neue technische Möglichkeit der Kabelaufklärung auf die Stufe der Funkaufklärung zu stellen – so, wie wir das aufgegleist haben. Es ist sogar noch schwieriger, weil die Funkaufklärung kein Bewilligungsverfahren kennt. Hier haben wir ein Bewilligungsverfahren, in welches das Bundesverwaltungsgericht und drei Departemente einbezogen werden. Es gibt also keine Carte blanche. Was der NDB machen kann, ist vielmehr begrenzt; es ist zeitlich befristet, örtlich begrenzt, auf den Auftrag begrenzt. Mit der Unabhängigen Kontrollinstanz haben Sie zudem die Möglichkeit, das auch zu kontrollieren. Es mag etwas neu sein; das ist tatsächlich so, es ist erstmalig. Wenn wir aber immer das Oberziel dieses Gesetzes vor Augen haben, das darin besteht, Sicherheit zu schaffen, Freiheit zu gewähren, dann ist es sinnvoll und notwendig, dass wir auch in diesem Technologiebereich entsprechende Möglichkeiten schaffen, mit der erschwerten Bewilligung und mit der verstärkten oder neuen Kontrolle, die wir dafür einführen.

Ich bitte Sie also, den Antrag Rechsteiner Paul abzulehnen. Ich denke auch, es wird dann nach der Einführung einen Prozess geben, in dem wir wieder gegenseitig Erfahrungen austauschen und lernen können. Es geht hier aber nicht darum, Spielzeuge für den Nachrichtendienst zu schaffen, es geht nicht darum, uns auf die Stufe eines ausländischen Nachrichtendienstes zu stellen, sondern wir möchten mehr tun für die Sicherheit der Schweiz, und das können wir mit dieser Möglichkeit der Kabelaufklärung tun.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 29 Stimmen

Für den Antrag Rechsteiner Paul ... 6 Stimmen

(3 Enthaltungen)

Art. 43–55*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 56***Antrag der Kommission*

Abs. 1–3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4

... beträgt 10 Jahre.

Art. 56*Proposition de la commission*

Al. 1–3





Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

... est de 10 ans.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Die Kommission hat sich in Bezug auf die Aufbewahrungsdauer der Begründung der GPDel angeschlossen und beantragt, die Frist von 20 Jahren, wie sie der Nationalrat beschlossen hat, auf 10 Jahre zu verkürzen. Eine 20-jährige Aufbewahrungsfrist wäre höher als die grundsätzliche Grenze von 15 Jahren, die heute für die Isis-Daten im nachgelagerten Auswertungssystem gilt. Die Datenmenge im Nachrichtendienst des Bundes ist beträchtlich. Wichtige Daten, für die eine längere Frist notwendig ist, können durch den Nachrichtendienst in das System lasa überführt und dort weiterbehandelt werden. Eine längere Aufbewahrungszeit im Restdatenspeicher als 10 Jahre ist deshalb nicht notwendig.

Angenommen – Adopté

Art. 57

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Fetz

Abs. 2

... benötigt werden. Er führt darüber eine Statistik.

Abs. 4

...

e. die Einzelheiten der Statistik nach Absatz 2.

Art. 57

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Fetz

Al. 2

... pour accomplir des tâches visées à l'article 6 alinéa 1. Il tient une statistique à ce sujet.

Al. 4

...

e. les modalités de la statistique visée à l'alinéa 2.

Fetz Anita (S, BS): Auch hier möchte ich Ihnen zur Erhöhung der Kontrolle und der Transparenz eine Ergänzung beliebt machen. Es geht hier um Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen, etwa aus einer Verwanzung oder einer geheimen Durchsuchung von Wohnungen. Diese Daten sollen ja gesondert aufbewahrt werden, soweit nicht Absatz 2 greift. Wenn dieser greift, können diese Daten je nach Eignung zusätzlich in den Informationssystemen nach Artikel 46 Absatz 1 abgelegt werden. Der Bereich, der mit dem Verweis auf "Aufgaben nach Artikel 6 Absatz 1" angesprochen wird, ist ziemlich breit; darunter kann ziemlich vieles fallen. In der Botschaft heisst es dazu: Solche Daten können "Informationen enthalten, die nichts mit dem Aufklärungsziel zu tun haben, weil sie z. B. rein privater Natur sind". Für die Zwecke des Auftrags möglicherweise notwendige Daten sollen zur weiteren Auswertung in die entsprechenden Informationssysteme des Verbundes einfließen und dort weiterverwendet werden können.

Das zeigt Ihnen, dass da sehr, sehr viele Informationen aufbewahrt werden können. Ich setze mich nicht dafür ein, dass solche Informationen auf keinen Fall aufbewahrt werden dürfen; ich weiss, es gibt Einzelfälle, in denen man solche Daten braucht. Aber ich möchte Ihnen beliebt machen, dass der Dienst über diese Einzelfälle eine Statistik führt, wobei der Bundesrat die Einzelheiten regelt. Ich möchte zumindest während der ersten paar Jahre wissen, ob es tatsächlich

AB 2015 S 526 / BO 2015 E 526

Einzelfälle sind und bleiben oder ob da so ganz langsam eine Ausweitung stattfindet. Deshalb bitte ich Sie, meinem Antrag zu den Absätzen 2 und 4 zuzustimmen.





Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Wenn ich den Antrag Fetz richtig deute, geht es Frau Fetz im Prinzip in Absatz 4 Buchstabe e um das, was sie in Absatz 2 betreffend die Statistik noch angehängt hat. Ich kann Ihnen aus meiner Erfahrung, auch aus der GPDel, sagen, dass der Nachrichtendienst von sich aus unzählige Statistiken macht – machen muss, weil wir es verlangen. Ich persönlich gehe davon aus, dass er auch über die Fälle, in denen er im Rahmen der Bewilligungspflicht agieren wird, eine Statistik machen wird. Wir möchten sonst mit Sicherheit in der GPDel wissen – der Präsident der GPDel kann das nachher allenfalls ebenfalls noch beantworten – wie sich die Bewilligungspflicht entwickelt hat, was positiv war, was nicht positiv war.

Ich glaube, der von Frau Fetz beantragte Einschub in Absatz 2 und auch der von ihr beantragte Einschub in Absatz 4, Litera e, sind nicht notwendig. Es ist der Courant normal im Rahmen eines normalen Monitorings, das der Nachrichtendienst so oder so macht. Ich bin der Auffassung, man kann diesen Antrag ablehnen, weil er nicht nötig ist. Herr Bundesrat Maurer weiss vielleicht noch mehr darüber, wie er künftig dieses Monitoring statistisch durchführen möchte.

Niederberger Paul (CE, NW): Es ist tatsächlich so, dass der Nachrichtendienst des Bundes Statistiken führt, und auch in diesem Bereich muss er Statistiken führen. Diese sind einerseits notwendig für die direkte Aufsicht, also für das Departement und den Bundesrat, sie sind andererseits aber auch notwendig für die Nachrichtendienstaufsicht und die Geschäftsprüfungsdelegation. Wir müssen uns ja auf Grundlagen abstützen können. Es ist auch so, dass wir diese Statistiken nicht einfach einsehen, sondern wir überprüfen und plausibilisieren sie. Wir fragen also: Kann das überhaupt stimmen? Wenn vor allem das Volumen in einem Ausmass zunehmen würde, von dem wir eigentlich sagen müssten, es sei unverhältnismässig, dann würden wir entsprechend intervenieren.

Maurer Ueli, Bundesrat: Es ist grundsätzlich so, dass die GPDel und die Aufsichtsorgane sämtliche Daten jederzeit in der gewünschten Form erhalten. Wir erstellen alle möglichen Statistiken und verbessern diese auch immer wieder bezüglich Aussagekraft. Wir sind hier in ständigem Kontakt. Daher ist es nicht notwendig, das ausdrücklich im Gesetz festzuschreiben. Wir werden dann einen Weg finden müssen, in einer Form zu rapportieren, die auch für die Aufsichtsorgane gewinnbringend ist. Sie können eine entsprechende Bestimmung aber durchaus einfügen, wenn Sie das wollen. Wir sind für möglichst viel Transparenz. Aber aufgrund der gelebten Praxis ist es nicht notwendig, das ausdrücklich festzuhalten, weil wir über jeden Teilbereich immer in der gewünschten Form regelmässig rapportieren. Das Anliegen ist erfüllt. Wenn Sie es noch ins Gesetz schreiben wollen, dann können Sie das tun. Aber es ist wirklich nicht nötig, weil wir in ständigem Kontakt sein werden und die Aufsichtsorgane so beliefern werden, wie sie es wollen.

Fetz Anita (S, BS): Nachdem ich gehört habe, dass auch hierzu – es handelt sich wirklich um sensible Fälle – eine Statistik erstellt wird, ziehe ich den Antrag zurück. Ich habe seit ein paar Jahren auch ein grosses Vertrauen in die GPDel. Das war früher nicht so – das möchte ich hier sagen –, aber heute habe ich dieses Vertrauen. Ich ziehe den Antrag zurück.

Le président (Hêche Claude, président): La proposition Fetz a été retirée.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 58

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 59

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2





Dienen Erkenntnisse des NDB anderen Behörden zur Strafverfolgung, zur Verhinderung von schweren Straftaten oder zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, so stellt der NDB ...

Abs. 3

Der NDB leitet Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen immer dann an eine Strafverfolgungsbehörde weiter, wenn sie konkrete Anhaltspunkte ...

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 59

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Lorsque les renseignements du SRC servent à d'autres autorités pour une poursuite pénale ou pour empêcher une infraction grave ou maintenir l'ordre public, le SRC met ...

Al. 3

Il transmet toujours des données provenant de mesures de recherche soumises à autorisation à une autorité de poursuite pénale si ces données comportent ...

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ich entschuldige mich, wenn ich Sie wieder etwas eingehend belästigen muss. Wir haben hier eine wichtige Differenz gegenüber dem Bundesrat geschaffen. Wir befinden uns hier nämlich im Kern der Schnittstelle zwischen dem Nachrichtendienst und der Strafverfolgungsbehörde. In der Anhörung haben sich der Datenschutzbeauftragte, die Bundesanwaltschaft und das Bundesamt für Justiz kritisch geäußert. Die Kritik ging insbesondere dahin, dass bezüglich Weitergabe von Personendaten an inländische Behörden mehr Klarheit geschaffen werden sollte.

Absatz 1 war in der Kommission unbestritten. Die Formulierung ist klar und bedarf keiner Änderung.

Absatz 2 steht jedoch im Zusammenhang mit den Ausführungen, die ich bereits bei der Streichung von Artikel 19 Absatz 6 und Artikel 24 Absatz 3 gemacht habe. Der Kerngedanke der erwähnten Absätze war, sich darauf zu beschränken, dass Erkenntnisse des Nachrichtendienstes des Bundes nur dann weitergegeben werden sollten, wenn es sich um eine "schwere Straftat" handelt. Die in der Botschaft des Bundesrates vorgeschlagene, weiter gehende Formulierung, die an sich zur Weitergabe von Daten verpflichtet, hätte eine relativ grosse Tragweite, weil sie sich generell auf "Straftaten" und nicht nur auf "schwere Straftaten" bezieht, wie das im geltenden BWIS der Fall ist.

Die bisherige Regelung hat sich jedoch bewährt. Der neue Absatz Ihrer Kommission entspricht diesem bewährten Grundsatz und basiert auf einem Formulierungsvorschlag des Bundesamtes für Justiz, wie er von der Kommission gewünscht wurde. Dieser Formulierungsvorschlag ersetzt zudem "benötigt" durch "dienen". Dadurch wird der Kritik aus der Kommission Rechnung getragen, wie denn der Nachrichtendienst wissen könne, welche Behörde welche Informationen benötige. Die neue Formulierung, mit diesem "dienen", bringt den Zweck der Informationspflicht besser zum Ausdruck.

AB 2015 S 527 / BO 2015 E 527

Absatz 3 regelt die Weitergabe von Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen. Ihre Kommission schlägt Ihnen eine stringenterere Regelung vor als der Bundesrat in seinem Entwurf. Die nun vorgesehene Norm entspricht weitgehend dem bisherigen Artikel 17 des BWIS, der seit dem 16. Juli 2012 in Kraft ist. Sie verpflichtet den Nachrichtendienst zur Weitergabe von Daten an die Strafverfolgungsbehörde immer dann, wenn diese konkrete Anhaltspunkte zu einer Straftat enthalten, zu deren Verfolgung die Strafverfolgungsbehörde eine vergleichbare prozessuale Massnahme hätte anordnen dürfen. Diese Formulierung wurde von der Kommission nach längerer Diskussion und vertieften Erläuterungen seitens des Bundesamtes für Justiz einstimmig so aufgenommen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Wir haben hier grundsätzlich keine Differenzen, wir folgen Ihrer Kommission. Wie ihr Präsident ausgeführt hat, ist es hier aber doch noch wichtig, den Begriff der schweren Straftat, der eingefügt wurde, zuhanden der Materialien etwas zu präzisieren. Wir haben Artikel 59, "Weitergabe von Personendaten an inländische Behörden", und Artikel 60, "Weitergabe von Personendaten an ausländische Behörden".





Die Frage in der Kommission war ja eigentlich, wann, in welchem Fall der Nachrichtendienst Daten an die Strafverfolgungsbehörden weitergibt. Es ging in der Diskussion darum, dass man nicht schon einen Velodiebstahl melden muss, auf den man gestossen ist, sondern dass eine gewisse Schwere vorliegen muss. Wenn man jetzt in Bezug auf diese schweren Straftaten mit der Strafprozessordnung vergleicht, stellt man fest, dass man dann aber doch eine Differenzierung vornehmen müsste. In der Strafprozessordnung sind schwere Straftaten Tötungsdelikte, qualifizierte Raubüberfälle, schwere Sprengstoffdelikte, Geiselnahmen, qualifizierte Freiheitsberaubung. Dass solche Dinge selbstverständlich der Strafverfolgungsbehörde gemeldet werden, ist klar. Es braucht dann aber irgendwo eine Zwischenstufe zwischen dem Velodiebstahl und Delikten dieser Schwere, die zu einer Weiterleitung der Daten führen soll. Das haben wir in der Kommission ausführlich besprochen. Der Präsident hat es auch noch einmal angesprochen. Hier wäre in der Praxis entsprechend auf diese Materialien zurückzugreifen.

Aber wir haben inhaltlich keine Differenzen, wir waren uns in der Kommission einig. Ich bitte Sie, bei den Artikeln 59 und 60 Ihrer Kommission zu folgen.

Angenommen – Adopté

Art. 60

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der NDB kann Personendaten oder Listen von Personendaten im Ausland bekanntgeben. Er prüft vor jeder Bekanntgabe, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Bekanntgabe erfüllt sind.

Abs. 2

Gewährleistet die Gesetzgebung des Empfängerstaates keinen angemessenen Datenschutz, so können Personendaten diesem Staat in Abweichung von Artikel 6 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz nur bekanntgegeben werden, wenn die Schweiz mit ihm diplomatische Beziehungen pflegt und eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- a. die Schweiz ist aufgrund eines Gesetzes oder eines völkerrechtlichen Vertrages dazu verpflichtet, ihm die Personendaten bekanntzugeben;
- b. dies ist zur Wahrung eines überwiegenden öffentlichen Sicherheitsinteresses der Schweiz oder des Empfängerstaates wie der Verhinderung oder Aufklärung einer auch in der Schweiz strafbaren schweren Straftat notwendig;
- c. dies ist zur Begründung eines Ersuchens der Schweiz um Information notwendig;
- d. es liegt im Interesse der betroffenen Person, und diese hat der Bekanntgabe vorgängig zugestimmt, oder deren Zustimmung kann nach den Umständen eindeutig angenommen werden;
- e. dies ist zum Schutz von Leib und Leben von Dritten notwendig.

Abs. 3

Er kann im Einzelfall Personendaten an Staaten weitergeben, mit denen die Schweiz diplomatische Beziehungen pflegt, wenn der ersuchende Staat schriftlich zusichert, über das Einverständnis der betroffenen Person zu verfügen, und dem ersuchenden Staat dadurch die Beurteilung ermöglicht wird, ob sie an klassifizierten Projekten des Auslandes im Bereich der inneren oder äusseren Sicherheit mitwirken oder Zugang zu klassifizierten Informationen, Materialien oder Anlagen des Auslandes erhalten kann.

Abs. 3bis

Der NDB kann Personendaten im Abrufverfahren ausländischen Sicherheitsorganen bekanntgeben, deren Staaten ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleisten und mit denen die Schweiz einen Vertrag nach Artikel 69 Absatz 3 abgeschlossen hat.

Abs. 4

Personendaten dürfen einem ausländischen Sicherheitsorgan nicht bekanntgegeben werden, wenn die betroffene Person dadurch der Gefahr einer Doppelbestrafung oder ernsthafter Nachteile für Leib, Leben oder Freiheit im Sinne der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten oder anderer von der Schweiz ratifizierter internationaler Abkommen ausgesetzt wird.

Abs. 5

Werden die Personendaten in einem Verfahren benötigt, so gelten die massgebenden Bestimmungen über die Rechtshilfe.

Art. 60

Proposition de la commission





Al. 1

Le SRC peut communiquer des données personnelles isolées ou des listes de données personnelles à l'étranger. Il vérifie à chaque fois au préalable si les conditions juridiques de la communication sont réunies.

Al. 2

Si la législation de l'Etat destinataire n'assure pas un niveau de protection adéquat des données, des données personnelles peuvent lui être communiquées, en dérogation à l'article 6 alinéa 2 de la loi sur la protection des données, si la Suisse entretient avec l'Etat destinataire des relations diplomatiques et que l'une des conditions suivantes est remplie:

- a. la Suisse est tenue de lui communiquer les données personnelles en vertu d'une loi ou d'un traité international;
- b. la communication est nécessaire à la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants liés à la sûreté de la Suisse ou de l'Etat destinataire, tel que prévenir ou élucider une infraction grave lorsqu'elle est également punissable en Suisse;
- c. la communication est nécessaire pour motiver une demande d'information faite par la Suisse;
- d. la communication est dans l'intérêt de la personne concernée et cette dernière a donné au préalable son consentement à la communication ou les circonstances permettent de manière certaine de présumer ce consentement;
- e. la communication est nécessaire pour protéger la vie ou l'intégralité corporelle de tiers.

Al. 3

Il peut au surplus communiquer des données personnelles à des Etats avec lesquels la Suisse entretient des relations diplomatiques si l'Etat requérant assure par écrit disposer de l'accord de la personne concernée et avoir la possibilité de juger si cette personne peut collaborer à des projets classifiés du pays étranger dans le domaine de la sûreté intérieure et extérieure ou avoir accès à des informations, du matériel ou des installations classifiés du pays étranger.

Al. 3bis

Le SRC peut communiquer des données personnelles par procédure d'appel à des organes de sûreté étrangers dont les Etats garantissent un niveau de protection des données

AB 2015 S 528 / BO 2015 E 528

adéquat et avec lesquels la Suisse a conclu un traité au sens de l'article 69 alinéa 3.

Al. 4

Aucune donnée personnelle ne peut être communiquée à un organe de sûreté d'un Etat étranger si la personne concernée risque, par suite de la transmission de ces données, une double condamnation ou des préjudices sérieux contre sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ou d'autres instruments internationaux pertinents ratifiés par la Suisse.

Al. 5

Si la communication des données personnelles est requise dans le cadre d'une procédure, les dispositions pertinentes relatives à l'entraide judiciaire sont applicables.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Bei diesem Artikel lag ein Antrag seitens der GPDel vor, der jedoch unter Beizug des Bundesamtes für Justiz und des VBS noch fertigredigiert und angepasst wurde. Die Formulierung lehnt sich an Artikel 17 Absatz 3 des heutigen BWIS an und berücksichtigt im Grundsatz die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes nach schweizerischem Recht und deren Einhaltung.

In Absatz 1 wird deshalb festgehalten, dass vor jeder Bekanntgabe von Personendaten zu prüfen ist, ob die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen für die Bekanntgabe oder die Weitergabe erfüllt sind.

Absatz 2 hält ausdrücklich fest, dass derartige Daten an Staaten ohne angemessenen Datenschutz nur dann, in Abweichung vom Datenschutzgesetz, weitergegeben werden können, wenn die Schweiz mit diesem Staat diplomatische Beziehungen pflegt und die Voraussetzungen gemäss Litera a und Litera e erfüllt sind.

Absatz 3 regelt, dass im Einzelfall Personendaten weitergegeben werden können, wenn der Empfängerstaat zusichert, über das Einverständnis der betroffenen Person zu verfügen.

Absatz 3bis regelt die Ermächtigung, Personendaten im Abrufverfahren an ausländische Sicherheitsorgane abzugeben. Dies ist möglich, wenn deren Staaten ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleisten und wenn die Schweiz mit diesen Staaten einen Vertrag gemäss Artikel 69 Absatz 3 – wir haben schon darüber diskutiert – abgeschlossen hat.





Absatz 4 regelt, dass Personendaten einem ausländischen Sicherheitsorgan nicht bekanntgegeben werden dürfen, wenn die betroffene Person dadurch der Gefahr einer Doppelbestrafung oder ernsthafter Nachteile für Leib, Leben oder Freiheit gemäss der Menschenrechtskonvention ausgesetzt wäre.

Absatz 5 regelt die Weitergabe der Personendaten, die in einem Verfahren benötigt werden. Dort gelten die Bestimmungen über die Rechtshilfe.

Es handelt sich hier um eine neue Konzeption von Artikel 60. Ich ersuche Sie im Namen der Kommission, diese Konzeption, die von der Kommission einstimmig beschlossen worden ist, zu bestätigen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Bei Artikel 60 geht es um die Weitergabe von Personendaten an das Ausland. Die SiK hat das Bundesamt für Justiz beauftragt, zusammen mit dem VBS eine neue Formulierung für die Kriterien der Datenweitergabe an ausländische Staaten auszuarbeiten, die über ein vergleichbares Datenschutzniveau wie die Schweiz verfügen. Wir haben zusammen mit dem Bundesamt für Justiz festgelegt, aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf eine Weitergabe bei den Vergehen zu verzichten und die Weitergabe nur bei den Verbrechen zuzulassen. Der Bundesrat schlägt in der Botschaft beide Kriterien vor, was auch dem heutigen Recht des BWIS entsprechen würde.

Nun gibt es auch wieder die Möglichkeit, die Interpretation in den Materialien festzuschreiben. Beispielsweise sind alle Delikte des verbotenen Nachrichtendienstes, also der Spionage in der Grundform, Vergehen, die mit höchstens drei Jahren Freiheitsstrafe bedroht sind. Erst schwere Fälle sind dann gemäss einigen Artikeln als Verbrechen mit einer Freiheitsstrafe bis zu 20 Jahren bedroht. Im Stadium der Früherkennung und der Abwehr – und der Nachrichtendienst arbeitet ja in diesem Bereich – lässt sich aber praktisch nie beurteilen, ob es sich um einen schweren Fall handelt oder nicht. Eine enge Interpretation des Begriffs "schwerer Fall" würde die Tätigkeit schon früh behindern. Hier ist in der Praxis eine gewisse Interpretationsmöglichkeit gegeben, weil der Nachrichtendienst ja arbeiten muss und die schwere Straftat noch nicht zu Anbeginn feststeht. Das müsste hier entsprechend berücksichtigt werden. Dasselbe lässt sich über Cyberangriffe sagen. Hier ist im Anfangsstadium wohl noch nicht festzustellen, ob es sich um einen schweren Fall handelt oder nicht. Gemäss dieser Ergänzung müsste dies dann bei der Interpretation entsprechend beurteilt werden.

Angenommen – Adopté

Art. 61

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 62

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Fetz

Abs. 1

Das Auskunftsrecht betreffend die Informationssysteme nach den Artikeln 46 bis 56 sowie betreffend die administrativen Daten in Gever NDB sowie die Daten in den Speichersystemen nach den Artikeln 35 Absatz 5 und 57 richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz.

Abs. 2–5

Streichen

Art. 62

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Fetz

Al. 1



Le droit d'accès aux données saisies dans les systèmes d'information visés aux articles 46 à 56, aux données administratives enregistrées dans le système GEVER SRC, ainsi qu'aux données saisies dans les systèmes d'information visés aux articles 35 alinéa 5 et 57 est régi par la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données.

Al. 2–5

Biffer

Art. 63–65

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Fetz

Streichen

Art. 63–65

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Fetz

Biffer

Fetz Anita (S, BS): Hier geht es um das Auskunftsrecht. Das Recht, darüber Auskunft zu erhalten, ob man vom Nachrichtendienst erfasst ist oder nicht, gehört zu den zentralen und wichtigen Rechten der Bürger. Ich meine, es muss hier unbedingt verbessert werden.

AB 2015 S 529 / BO 2015 E 529

Vor lauter Einschränkungen – wahrscheinlich haben es die wenigsten genau gelesen – hat sich das Auskunftsrecht eher zu einem Nichtauskunftsrecht entwickelt, so, wie es jetzt vorgesehen ist. Haben Sie schon einmal ein Auskunftsgesuch gestellt? Ich würde es Ihnen empfehlen, weil Sie in Zukunft immer mehr Bürger treffen, die Sie fragen werden, wie man das macht und wie man da vorgeht. Ich sage Ihnen jetzt, wie das geht, und zwar in der Realität, in der Praxis – Sie müssen sich einmal vorstellen, was das heisst -: Ist eine Person nicht verzeichnet, hat sie auch nichts zu befürchten; sie erhält dann nur die Auskunft, es gebe keine Auskunft, weil das Gesuch so oder so aufgeschoben worden sei. Die betroffene Person kann dann via Datenschutzler eine weitere Prüfung verlangen und erhält danach immer nur die gleichbleibende Antwort, es sei entweder alles rechtmässig oder der Datenschutzler habe eine Empfehlung zur Behebung des allfälligen Fehlers ausgesprochen. Nur wenn die gesuchstellende Person glaubhaft darlegt, dass ihr bei einem Aufschub der Auskunft ein erheblicher, nichtwiedergutmachender Schaden erwachse, kann der Datenschutzler empfehlen, dass ausnahmsweise sofort Auskunft erteilt werden solle, sofern die innere und äussere Sicherheit nicht gefährdet seien. Jetzt stellen Sie sich einmal vor, Sie wären regelmässig im Ausland geschäftlich unterwegs und würden daher halt einfach die Auskunft brauchen, ob das etwas bedeutet. Es dauert sehr lange, bis Sie endlich wissen, ob Sie tatsächlich nicht erfasst sind. Ich sehe nicht ein, warum das derart eingeschränkt werden soll.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft geschrieben, er hätte sich durchaus andere Regelungen vorstellen können. Ich bitte Sie deshalb, hier eine Differenz zum Nationalrat zu schaffen, damit wir das nochmals ansehen können. In diesem Sinne können Sie meinen Einzelantrag sozusagen als Platzhalter verstehen. Es kann nicht sein, dass wir Bürgern, die nicht registriert sind, das aber unbedingt wissen müssen, weil sie z. B. viel im Ausland zu tun haben, derart eingeschränkt Auskunft geben. Das kann nicht der Sinn des Auskunftsrechtes sein.

Ich bitte Sie hier dringend, Hand zu bieten, damit man das nochmals genau überprüfen und eine bessere Regelung finden kann.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Es ist für mich nicht ganz einfach, zu diesem Antrag Stellung zu nehmen, weil ich die effektiven Handlungen des Nachrichtendienstes und des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten nicht genau kenne. Ich habe noch nie nachgefragt und auch überhaupt nicht die Absicht nachzufragen.

Wichtig ist meines Erachtens, dass im Gesetz ein Auskunftsrecht stipuliert ist. Wichtig ist, dass gemäss Artikel 63 der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte eine Prüfung vornehmen kann, ob jemand in diesem Re-



gister verzeichnet ist oder nicht. Und wichtig ist, dass der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte, wenn er in Bezug auf die Einhaltung des Datenschutzgesetzes einen Mangel erkennt, das beim Nachrichtendienst entsprechend monieren kann.

Ich bin jetzt aber ehrlich gesagt ein bisschen überfordert mit der Frage, ob es tatsächlich absolut notwendig ist, dass wir hier eine Differenz schaffen. Vielleicht kann der Herr Bundesrat in Bezug auf die reale Umsetzung dieser Auskunftspflicht noch ein bisschen mehr erläutern.

Recordon Luc (G, VD): Je trouve que la solution n'est pas encore tout à fait convaincante, même pas du tout. Il y a un point particulier sur lequel je voudrais poser une question, probablement à Monsieur le conseiller fédéral Maurer. Il est question à l'article 62 alinéa 2 des cas dans lesquels le Service de renseignement de la Confédération diffère sa réponse. De combien de temps diffère-t-il sa réponse? S'agit-il, comme dans le sketch de Fernand Raynaud, d'"un certain temps"? Est-ce pour la saint-glinglin, c'est-à-dire, en français, sine die, ou y a-t-il quand même un moment auquel le Service de renseignement donne sa réponse?

Maurer Ueli, Bundesrat: Artikel 62 und, in Ergänzung, Artikel 63 entsprechen in etwa der bisherigen Regelung zum Auskunftsrecht, die wir im BWIS hatten. Artikel 62 legt die grundsätzliche Auskunftspflicht fest. Das, was Frau Fetz streichen möchte, sind die Ausnahmen. Diese sind mit dem Datenschutzbeauftragten abgesprochen und betreffen Dinge, über die man in gewissem Sinne nicht sofort Auskunft geben möchte. Da muss man davon ausgehen, dass etwas vorliegt, und der Betreffende kann dann an den Datenschutzbeauftragten gelangen.

Frau Fetz, wir haben übrigens nicht mehr 200 000 Adressen, wie Sie vorher gesagt haben. Sie müssen diese Zahl etwa durch vier teilen, dann sind Sie etwas näher an der Realität. Es sind also wenige Adressen verzeichnet. Von diesen 40 000 bis 50 000 Personen – es ist eine schwankende Zahl –, die wir verzeichnet haben, sind etwa 5 oder 6 oder 7 Prozent Schweizer Bürger. Es ist also nicht jeder Bürger betroffen.

Nun müssen wir aber auch feststellen – daher kann das Auskunftsrecht verweigert werden –, dass wir durchaus diese Schlaumeier haben, die hier in einer Organisation tätig sind, die eine Organisation steuern und dann anfragen und wissen wollen, ob sie schon verzeichnet sind. Wenn wir ihnen die Antwort geben, sie seien verzeichnet, passen sie besser auf; umgekehrt treten sie, wenn sie nicht verzeichnet sind, noch einmal aufs Gas. Daher sind die Ausnahmegestimmungen, die wir hier festgelegt haben, schon sinnvoll. Wir haben das grundsätzliche Auskunftsrecht und tragen diesem auch Rechnung, aber es gibt auch diese Vorbehalte. Diese bestehen einfach, damit wir der betroffenen Person nicht sozusagen signalisieren: Du bist schon auf unserem Radar. Denn in diesem Fall wird sich diese Person zurücknehmen.

Das, was wir hier machen, ist eigentlich gängige Praxis und mit dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten abgesprochen, und so, wie wir es heute handhaben, macht es Sinn. Wir haben nicht mehr 900 000 Fichen, das ist Vergangenheit. Wir haben die Anzahl stark reduziert. Wir berichten auch der GPDel quartalsweise mit einer unserer Statistiken über die Bewirtschaftung der Daten – Sie haben vorhin festgelegt, wie lange Daten bewirtschaftet werden dürfen und wann sie gelöscht werden müssen. Wir haben zudem die interne Qualitätssicherung.

Was wir Ihnen hier vorschlagen, ist kohärent mit dem Gesetz, und es ist auch mit dem Datenschutzbeauftragten abgesprochen. Es macht so Sinn. Man kann den Nachrichtendienst oder Geheimdienst, wenn wir dem noch so sagen wollen, doch nicht einfach mit irgendetwas anderem vergleichen. Denn wir sind darauf angewiesen, in einer gewissen Vertraulichkeit zu arbeiten. Was wir hier aber bieten, auch mit diesen Ausnahmegestimmungen, ist international immer noch absolute Spitzenklasse.

Ich bitte Sie also, den Antrag Fetz abzulehnen und bei der bewährten Formulierung zu bleiben.

Recordon Luc (G, VD): Je souhaiterais simplement, Monsieur le conseiller fédéral, que vous répondiez à ma question: de combien de temps la réponse est-elle différée?

Maurer Ueli, Bundesrat: Ich kann die Frage nicht im Detail beantworten. Vielleicht kann Ihnen das Herr Markus Seiler, der Direktor des NDB, direkt aus der Praxis sagen, oder wir könnten es Ihnen schriftlich nachreichen. Es geht aber nicht um etwas Neues, sondern um das, was wir schon seit Jahren so kennen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 26 Stimmen

Für den Antrag Fetz ... 5 Stimmen

(5 Enthaltungen)



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2015 • Achte Sitzung • 11.06.15 • 08h15 • 14.022
Conseil des Etats • Session d'été 2015 • Huitième séance • 11.06.15 • 08h15 • 14.022



*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

AB 2015 S 530 / BO 2015 E 530

Le président (Hêche Claude, président): Nous poursuivrons le traitement de ce dossier le mercredi 17 juin. Le prochain article à examiner, l'article 66, suscitera un débat nourri. Nous prendrons donc le temps suffisant pour le traiter et terminer l'examen de la loi sur le renseignement. Je vous souhaite une bonne fin de semaine!

*Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50*

AB 2015 S 531 / BO 2015 E 531

