

07.404

**Parlamentarische Initiative
Übertragung der Aufgaben der zivilen Nachrichtendienste
an ein Departement**

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats

vom 29. Februar 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Unterstellung der zivilen Nachrichtendienste sowie eine Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und des Militärgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats beantragt Ihnen, dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen.

29. Februar 2008

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Hans Hess

Übersicht

Seit längerer Zeit stellt die Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (GPDel) Mängel in der Zusammenarbeit der beiden zivilen Nachrichtendienste des Bundes fest. Einen der wesentlichen Gründe dafür sieht sie darin, dass der Strategische Nachrichtendienst (SND) unmittelbar dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) unterstellt ist, während der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) als Teil des Bundesamtes für Polizei im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement angesiedelt ist. Die GPDel beauftragte daher ihren Präsidenten, eine parlamentarische Initiative zur Schaffung der erforderlichen Gesetzesgrundlagen für eine organisatorische Neuregelung der Unterstellungsverhältnisse einzureichen. Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte gaben dieser Initiative Folge und die GPDel wurde mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beauftragt. Die GPDel hat für diesen Auftrag die Funktion einer Legislativ-Subkommission übernommen und legt mit ihrem Bericht einen entsprechenden Gesetzesentwurf vor. Dieser ist von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats gutgeheissen worden.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen haben im Wesentlichen organisatorischen Charakter und sollen die angestrebte Unterstellung der zivilen Nachrichtendienste unter ein Departement ermöglichen. Dies bedingt einerseits eine Herauslösung des SND als zivilen Dienst aus dem Bereich des Militärgesetzes und die Schaffung einer entsprechenden spezialgesetzlichen Grundlage für die zivile Auslandaufklärung. Andererseits muss durch eine Anpassung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit dafür gesorgt werden, dass der DAP für die Wahrnehmung der nachrichtendienstlichen Aufgaben nach diesem Gesetz nicht von Gesetzes wegen Teil des Justiz- und Polizeidepartements sein muss. Die neuen Organisationsbestimmungen werden allerdings so gefasst, dass dem Bundesrat ausserhalb der Vorgabe einer Unterstellung der Dienste unter das gleiche Departement eine möglichst weitreichende Organisationskompetenz verbleibt. Es wurde insbesondere darauf geachtet, dass die heutige Organisationsstruktur der Dienste nicht zwingend im Gesetz festgelegt wird. Es wurde zudem darauf verzichtet, einzelne Punkte der vom Bundesrat im Bereich der betroffenen Gesetze bereits vorgeschlagenen materiellen Änderungen vorwegzunehmen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die gesetzliche Aufgabe des Strategischen Nachrichtendienstes (SND) besteht im Wesentlichen darin, zu Handen der Departemente und des Bundesrats sicherheitspolitisch bedeutsame Informationen über das Ausland zu beschaffen und auszuwerten. Die formellgesetzliche Grundlage dieser Tätigkeit bietet Artikel 99 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1999¹ (MG). Der SND hat als Direktion die Stellung eines Bundesamtes und ist nach Artikel 99 Absatz 5 MG unmittelbar dem Chef des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) unterstellt. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die beiden Nachrichtendienste der Armee – der dem Chef der Armee unterstellte Militärische Nachrichtendienst (MND) und der dem Chef der Luftwaffe unterstellte Luftwaffennachrichtendienst (LWND) – ihre Tätigkeit ebenfalls auf Artikel 99 MG abstützen.

Die nachrichtendienstlichen Aufgaben des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) sind im Wesentlichen das Treffen vorbeugender Massnahmen zur frühzeitigen Erkennung und Bekämpfung von Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst und gewalttätigen Extremismus sowie durch den verbotenen Handel mit Waffen, radioaktiven Materialien und durch verbotenen Technologietransfer. Die formellgesetzlichen Grundlagen und Grenzen für die nachrichtendienstliche Tätigkeit des DAP enthält das Bundesgesetz vom 21. März 1997² über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS). Der DAP ist eine Organisationseinheit des Bundesamtes für Polizei (BAP); dieses ist Teil des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD).

Die Tätigkeit der beiden Dienste überschneidet sich in einzelnen Bereichen sowohl der Natur der Sache nach als auch von der gesetzlichen Aufgabenumschreibung her. Einerseits lassen sich die äussere und die innere Sicherheit nicht immer scharf voneinander abgrenzen. Andererseits setzt die Tätigkeit des SND bis zu einem gewissen Grade Aktivitäten im Inland voraus, während der gesetzliche Aufgabenkatalog des DAP auch Auslandkontakte voraussetzt. Eine Kooperation der beiden Dienste ist daher für eine effiziente und erfolgreiche Tätigkeit unabdingbar. Insbesondere im Bereich der Kontakte mit ausländischen Diensten besteht ein hoher Bedarf an Koordination.

Im Juni 2005 beschloss der Bundesrat, den Nachrichtenkoordinator abzuschaffen und setzte im Gegenzug auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den zivilen Nachrichtendiensten im EJPD und VBS. Insbesondere sollten der DAP und der SND grenzüberschreitende Bedrohungen gemeinsam bearbeiten. Zu diesem Zweck beschloss der Bundesrat den Aufbau so genannter Plattformen für den Informationsaustausch und die gemeinsame Auswertung in den Bereichen Terrorismus, Organisierte Kriminalität und Proliferation.

Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit über die Nachrichtendienste und den Staatschutz hatte die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeI) die zuständigen Departemente und den Bundesrat seit längerer Zeit auf die mangelhafte Zusammenarbeit des SND und

¹ SR 510.10

² SR 120

des DAP hingewiesen. Die Delegation begrüsst deshalb die im Jahr 2005 vom Bundesrat beschlossene Zusammenarbeit in den neuen Plattformen als einen pragmatischen, ersten Reformschritt. Gleichzeitig hielt die GPDel fest, dass diese Massnahmen die politische Führung der Nachrichtendienste nicht verbesserten. Sie wiederholte deshalb ihre Forderung aus dem Jahr 2004, dass die Nachrichtendienste einem einzigen Departement zugeordnet und möglichst rasch einer gemeinsamen Leitung unterstellt werden sollten. Die GPDel erklärte sich aber bereit, vorerst die Reformen des Bundesrats zu begleiten und bis Ende 2006 ihre Wirkung abzuwarten. Am 31. Januar 2007 kam der Bundesrat zum Schluss, dass sich die eingeführten Kooperationsmechanismen zwischen den Nachrichtendiensten grundsätzlich bewährt hätten. VBS und EJPD müssten einzig noch offene Fragen zum Informationsaustausch zwischen DAP und SND bereinigen.

Die GPDel konnte den Schlussfolgerungen des Bundesrats in den wesentlichen Punkten nicht folgen. Die Mängel, die sie in ihren Jahresberichten der Jahre 2004³, 2005⁴ und 2006⁵ kritisiert hatte, waren nicht behoben worden. Insbesondere musste die GPDel auf Grund zahlreicher Anhörungen und dreier unangemeldeter Besuche bei den Plattformen feststellen, dass die getroffenen Massnahmen die Zusammenarbeit zwischen DAP und SND nur ungenügend verbessert hatten. Für die nachrichtendienstliche Auswertung konnten deren Mitarbeitende weiterhin nicht auf alle benötigten Informationen aus beiden Diensten zurückgreifen. Das Verhältnis der Dienste blieb von einer unproduktiven Konkurrenz geprägt. Unterschiedliche Vorstellungen über die eigentliche Aufgabe der Plattformen und über die gemeinsame Verwendung von Informationen ausländischer Partnerdienste verhinderten eine sachgerechte Zusammenarbeit.

Die GPDel sah deshalb einen dringenden Handlungsbedarf. Die Zusammenarbeit von In- und Auslandnachrichtendienst sollte nicht mehr dem Gutdünken zweier Departemente überlassen bleiben. Vielmehr sollte ein einziges Departement für die Tätigkeit der beiden Nachrichtendienste zuständig sein. Die GPDel beschloss daher einstimmig, mit einer parlamentarischen Initiative die Aufgaben der beiden zivilen Nachrichtendienste einem einzigen Departement zu übertragen. Im Auftrag der Delegation reichte der Präsident der GPDel, Ständerat Hans Hofmann, am 13. März 2007 die vorliegende Parlamentarische Initiative mit dem Titel «Übertragung der Aufgaben der zivilen Nachrichtendienste an ein Departement» (Pa. Iv. 07.404) ein.

Es ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass seit langem nicht alle Vorgaben des geltenden Rechts in die Praxis umgesetzt werden konnten. So sind die Nachrichtendienste der Armee, für deren Tätigkeit ebenfalls Artikel 99 MG massgebend ist, entgegen dem Wortlaut von Artikel 99 Absatz 5 MG nicht unmittelbar dem Vorsteher des VBS unterstellt. Auch kann die sehr strikte Umschreibung des Quellenschutzes in Artikel 17 Absatz 7 BWIS in dieser Form nicht ohne weiteres umgesetzt werden. Weiter widerspricht die Verordnung vom 26. September 2003⁶ über die Nachrichtendienste im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VND) der Bestimmung von Artikel 99 Absatz 4 MG, dass

³ Vgl. Ziff. 10.3.3 des Jahresberichts 2004 der GPK und der GPDel vom 21.1.2005 (BBl 2005 1946 f.)

⁴ Vgl. Ziff. 3.6.5 des Jahresberichts 2005 der GPK und GPDel vom 20.1.2006 (BBl 2006 4358 f.)

⁵ Vgl. Ziff. 3.9.4 des Jahresberichts 2006 der GPK und GPDel vom 19.1.2007 (BBl 2007 3155 f.)

⁶ SR 510.291

der Quellenschutz in jedem Fall zu gelten habe: Artikel 7 Absatz 1 VND verlangt, dass der Bundesrat die regelmässigen Kontakte zu ausländischen Nachrichtendienst genehmigt. Diese Partnerdienste gelten als wichtige Quellen und der Bundesrat kann die Kontakte nur in Kenntnis der Identität der betreffenden Dienste genehmigen. Der Quellenschutz kann ferner auch gegenüber der GPDel (vgl. Art. 169 Abs. 2 BV) nicht geltend gemacht werden.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats beschloss am 15. Juni 2007, dieser Initiative Folge zu geben. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats stimmte diesem Beschluss am 6. Juli 2007 zu. Die GPDel wurde daraufhin von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats beauftragt, einen dahingehenden Gesetzesentwurf auszuarbeiten.

Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wurde verzichtet, da der Entwurf rein organisationsrechtliche Bestimmungen enthält. Diese betreffen weder die Stellung und Vollzugstätigkeit der Kantone, noch ändern sie die Rechte und Pflichten Privater. Zum Entwurf wurden die Direktoren des Bundesamtes für Polizei und des Strategischen Nachrichtendienstes angehört. Beide äusserten keine grundsätzlichen Einwände gegen die Stossrichtung der geplanten Neuregelung. Zu den gesetzestechnischen Fragen wurden die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz angehört. Ihre Vorschläge formeller und redaktioneller Art wurden weitgehend berücksichtigt. Die inhaltlichen Änderungsvorschläge des Bundesamtes für Justiz, die nicht berücksichtigt werden konnten, betreffen im Wesentlichen die vorgesehenen Delegationsregelungen zu Händen des Bundesrats. Soweit tunlich wird in den entsprechenden Erläuterungen auf die Problematik eingegangen.

2 Grundzüge der Vorlage

Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG) regelt die Unterstellung der zivilen Nachrichtendienste und ihre Zuständigkeit in Form eines Spezialgesetzes. Es hat sich gezeigt, dass eine gesetzlich vorgegebene Unterstellungsregelung sowohl beim BWIS als auch beim MG einen gewissen Anpassungsbedarf auslöst, da die organisatorischen Vorgaben der beiden Gesetze sowohl von der Regelungsstufe auch von der Reglungsdichte her recht unterschiedlich sind. Eine blossе Anpassung der beiden Gesetz mit einem reinen Änderungserlass wäre zwar möglich, würde aber im Ergebnis zu einer wenig transparenten Regelung führen und insbesondere die Abgrenzung von der Tätigkeit der Nachrichtendienste der Armee, die bei einer erhöhten Zusammenarbeit der zivilen Nachrichtendienste nötig wird, erschweren. Der Entwurf löst daher die für den SND massgebenden gesetzlichen Grundlagen aus dem MG heraus und passt sie materiell in angemessener Weise an das BWIS an. Eine materielle Koordination des geltenden Rechts wird ferner im Bereich des Informationsaustausches und des Quellenschutzes vorgenommen. Die Bestimmungen in Artikel 99 MG werden auf die Tätigkeit der Nachrichtendienste der Armee reduziert.

Die organisationsrechtlichen Bestimmungen des BWIS werden insofern angepasst, als die dort umschriebenen nachrichtendienstlichen Tätigkeiten nicht mehr zwingend durch ein Bundesamt wahrgenommen werden müssen, sondern vom Bundesrat gegebenenfalls direkt einer Dienststelle – d.h. heute dem DAP – zugewiesen werden können. Von der zwingend vorgegebenen Unterstellung unter ein Departement abgesehen, verdeutlicht der Entwurf im Vergleich zum geltenden Recht den Organi-

sationsspielraum des Bundesrats. Im Prinzip werden zwei wesentliche Aufträge zu Händen des Bundesrats festgelegt: Der Bundesrat muss die zivilen Dienststellen mit nachrichtendienstlichen Aufgaben bezeichnen und sie dem gleichen Departement unterstellen. Ferner muss er den Informationsaustausch zwischen diesen Dienststellen regeln. Die einheitliche Unterstellung ist durch die parlamentarische Initiative vorgegeben. Die ergänzende Regelung des Informationsaustausches und die einheitliche Handhabung des Quellenschutzes erscheinen unumgänglich, weil die beiden Dienststellen ihre Informationserhebung und insbesondere auch die Informationsweitergabe weiterhin auf unterschiedliche gesetzliche Grundlagen abstützen.

Die Stossrichtung des Entwurfs ist primär organisationsrechtlicher Art. Materielle Änderungen mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten Privater bzw. eine Vorwegnahme materieller Änderungsanliegen etwa im Sinne des sogenannten Revisionspakets BWIS II – siehe Botschaft vom 15. Juni 2007⁷ zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) [Besondere Mittel der Informationsbeschaffung] – sind nicht vorgesehen. In organisatorischer Hinsicht sind die vorgeschlagenen Änderungen so formuliert dass sie sowohl eine Zusammenlegung der heutigen zivilen Dienste als auch eine Herauslösung des DAP aus dem BAP oder einen Transfer des gesamten BAP oder des SND in ein anderes Departement erlauben würden. Im Übrigen werden im Rahmen der Änderung bisherigen Rechts formelle Anpassungen des BWIS und des MG vorgenommen, welche durch die Festlegung der Unterstellung bestimmter Dienststellen bestimmt sind.

Der Text des Entwurfs basiert auf dem aktuell geltenden Recht. Hinsichtlich des Verhältnisses zu den Regelungsvorschlägen des Bundesrates in der Revisionsvorlage BWIS II kann festgestellt werden, dass zu diesem Projekt inhaltlich keine wesentlichen Widersprüche geschaffen werden. Einige materielle Ergänzungen, welche durch BWIS II etwa im Bereich des Datenschutzes und in Bezug auf die Funkaufklärung für die Tätigkeit des SND angestrebt werden, müssten gegebenenfalls in die hier vorgelegten Bestimmungen integriert werden. Formelle Überschneidungen etwa mit der Nummerierung neu eingefügter Bestimmungen wären dem zeitlichen Ablauf der Projekte entsprechend zu bereinigen. Je nach zeitlichem Ablauf und sachlicher Entwicklung der beiden Projekte wird auch die Notwendigkeit einer übergangsrechtlichen Kollisionsnorm zu den Entwurfstexten zu prüfen sein.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zum Ingress

S. Ziff. 7.1 nachfolgend.

Zu Art. 1

Die Bestimmung stellt klar, dass der Bundesrat die Dienststellen des Bundes zu bezeichnen hat, welche die Aufgaben des zivilen Nachrichtendienstes zu erfüllen haben; nach der geltenden Organisation wären dies der SND und der DAP. Die

⁷ BBl 2007 5037

Bestimmung umschreibt im Weiteren die Aufgaben des zivilen Nachrichtendienstes und damit der entsprechend beauftragten Dienststellen.

Buchstabe a erfasst die Beschaffung und Auswertung der sicherheitspolitisch bedeutsamen Informationen über das Ausland. Er entspricht inhaltlich dem geltenden Artikel 99 Absatz 1 MG, der heute die Grundlage für die Tätigkeit des SND bildet. Buchstabe b erfasst die nachrichtendienstlichen Aufgaben, die sich aus den Bestimmungen des BWIS ergeben; diese bilden derzeit die Grundlage für die Tätigkeit des DAP.

Zu Art. 2

Die Bestimmung delegiert die Organisation der zivilen Nachrichtendienste an den Bundesrat, macht aber der parlamentarischen Initiative entsprechend die Vorgabe, dass die beauftragten Dienststellen dem gleichen Departement zu unterstellen sind. Die Formulierung spricht vom «zivilen Nachrichtendienst» und lässt damit insbesondere offen, ob es sich um einen zusammengefassten Dienst mit verschiedenen Abteilungen oder – wie heute – um zwei besondere Dienststellen handeln soll.

Zu Art. 3

Die Bestimmung befasst sich mit der Zusammenarbeit und insbesondere dem Informationsaustausch zwischen den Dienststellen des zivilen Nachrichtendienstes untereinander sowie mit dem militärischen Nachrichtendienst. Der bisherige Artikel 99 MG spricht vom Nachrichtendienst im Singular. Diese Formulierung wird im revidierten Artikel 99 MG und auch im neuen Spezialgesetz weiter verwendet, wenn letzteres vom militärischen Nachrichtendienst gemäss Artikel 99 MG spricht.

Absatz 1 nennt als wesentliches Ziel der Zusammenarbeit der Dienststellen des zivilen Nachrichtendienstes die gemeinsame und umfassende Beurteilung der Bedrohungslage. Zu diesem Zweck haben die Dienststellen einander über alle Vorgänge zu informieren, die ihre gesetzlichen Aufgabenbereiche nach Artikel 1 betreffen.

Die Absätze 2 und 3 präzisieren die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Dienststellen des zivilen Nachrichtendienstes und dem militärischen Nachrichtendienst (s. auch die Erläuterungen zur Änderung von Art. 99 Abs. 3 Bst. c MG).

Die Absätze 1 bis 3 entsprechen im Grundsatz den Bestimmungen von Artikel 10 BWIS (Informationspflichten des Bundesamts) und Artikel 13 BWIS (Meldungen und Auskünfte von Amtsstellen). Die Informationspflicht von Artikel 10 BWIS wird in Bezug auf die Dienststellen des zivilen Nachrichtendienstes untereinander und gegenüber dem militärischen Nachrichtendienst konkretisiert. Die Meldepflicht des militärischen Nachrichtendienstes aus Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b BWIS soll neu gegenüber allen Dienststellen des zivilen Nachrichtendienstes gelten.

Absatz 4 enthält einen Regelungsauftrag zur näheren Umschreibung der Zusammenarbeit sowie des Informationsaustauschs und damit eine entsprechende Rechtssetzungsdelegation an den Bundesrat; dies insbesondere im Hinblick auf die angestrebte gemeinsame umfassende Beurteilung der Bedrohungslage. In Absatz 4 Buchstabe c wird der Bundesrat ferner beauftragt, die Zusammenarbeit mit ausländischen Dienststellen zu regeln. Er könnte in diesem Rahmen beispielsweise fest-

legen, wie im Verkehr zwischen den Dienststellen des zivilen Nachrichtendienstes die sogenannte «Third-Party-Rule»⁸ anzuwenden ist. Ein Teil der Regelungen nach Absatz 4, insbesondere soweit sie von grösserer Tragweite sind und etwa den zwingenden Informationsaustausch oder Delegationen an das Departement betreffen, werden mittels Verordnung festzulegen sein. Für einen Teil der Regelungen, wie etwa Zuständigkeitsfestlegungen und Organigramme, dürfte die Form nicht veröfentlichter Weisungen ohne Rechtsatzcharakter (sowohl generell als auch für den Einzelfall) angemessen sein. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die gestützt auf das BWIS bereits durch Verordnung festgelegten besonderen Melde- und Informationspflichten bestehen bleiben und den allgemeinen Zusammenarbeitsregelungen als *lex specialis* gegebenenfalls vorgehen.

Zu Art. 4

Diese Bestimmung stellt klar, dass die Dienststellen des zivilen Nachrichtendienstes ihre Erkenntnisse anderen Dienststellen des Bundes und der Kantone zur Verfügung zu stellen haben, wenn diese Dienststellen gesetzliche Aufgaben im Bereich der inneren oder äusseren Sicherheit erfüllen und bestimmte Informationen diese Aufgaben betreffen. Zu denken ist dabei etwa an Dienststellen im Departement für auswärtige Angelegenheiten, an Polizeidienststellen des Bundes und der Kantone oder an das Grenzwachtkorps. Die Einzelheiten der Informationsweitergabe sind durch den Bundesrat zu regeln. Dabei soll er sicherstellen, dass die Dienststellen des zivilen Nachrichtendienstes ihre Informationen allen betroffenen Stellen koordiniert und zeitgerecht zukommen lassen. Die Kompetenz dazu besitzt der Bundesrat bereits heute für die Tätigkeit des Auslandnachrichtendienstes aufgrund Artikel 99 Absatz 3 Buchstabe c MG.

Zu Art. 5

Die Bestimmung befasst sich mit der Bearbeitung bzw. dem Schutz von Personendaten, die bei den zivilen Nachrichtendiensten im Rahmen der Beschaffung sicherheitspolitisch bedeutsamer Informationen über das Ausland nach Artikel 1 Buchstabe a anfallen. Für diesen Bereich werden im Wesentlichen die heute geltenden Bestimmungen von Artikel 99 Absatz 2, Absatz 3 Buchstabe d sowie Absatz 4 MG übernommen. Diese erlauben insbesondere eine Bearbeitung von Personendaten, einschliesslich von Persönlichkeitsprofilen und besonders schützenswerten Personendaten im Sinne des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁹ über den Datenschutz (DSG) ohne Wissen der betroffenen Personen. Ebenso dürfen solche Personendaten gegebenenfalls in Abweichung vom DSG ins Ausland weitergegeben werden. Mit der materiellen Regelung der Datenbearbeitung und des Datenschutzes wird in Absatz 4 wie bisher der Bundesrat beauftragt. Eine solche Weiterführung der geltenden gesetzlichen Regelung erscheint unumgänglich, da die betreffenden Personendaten immer im Kontext von Informationen über das Ausland anfallen, die von sicherheitspolitischer Bedeutung sind und eine vollumfängliche Anwendung des DSG eine Beschaffung sensibler Informationen über das Ausland praktisch verun-

⁸ Vgl. Rechtsgutachten der Direktion für Völkerrecht und des Bundesamts für Justiz zuhanden der GPDeI mit dem Titel «Rechtliche Einschränkungen im Austausch von Informationen ausländischer Nachrichtendienste zwischen dem DAP und dem SND» vom 22.12.2006 (VPB 2007.3.1, Seite 76–97).

⁹ SR 235.1

möglichen würde. Insofern kann auch dem Wunsch des Bundesamtes für Justiz nach einer detaillierteren formellgesetzlichen Regelung in diesem Bereich nicht entsprochen werden.

Weitergeführt werden soll in Absatz 2 ferner auch die heutige Regelung von Artikel 99 Absatz 2^{bis} MG: Fallen bei der Beschaffung von Informationen über das Ausland nach Artikel 1 Buchstabe a Personendaten von Personen in der Schweiz an, die für die Strafverfolgung in der Schweiz von Bedeutung sein können, dürfen diese an die Strafverfolgungsorgane des Bundes weitergeleitet werden. Die Formulierung wird insofern erweitert, als sich die Weiterleitung nicht mehr nur ausdrücklich auf das BAP beschränkt, sondern beispielsweise auch die Bundesanwaltschaft einschliesst. Der materielle Umgang der Strafverfolgungsorgane mit diesen Informationen ist durch das Recht der Strafverfolgung (insbesondere im Bundesgesetz vom 7.10.1994¹⁰ über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes sowie im massgebenden Strafprozessrecht) auf gesetzlicher Ebene geregelt. Betroffene Personen kommen daher gegebenenfalls in den Genuss der entsprechenden Verfahrensgarantien. Im Rahmen seiner allgemeinen Vollzugsregelungskompetenzen kann der Bundesrat die Weitergabemodalitäten festlegen; es wird sich dabei um Weisungen über die jeweiligen Adressaten und den technischen Transfer solcher Informationen handeln.

Zu Art. 6

Diese Bestimmung stellt klar, dass bei der Bearbeitung und insbesondere der Weitergabe von Personendaten, die gestützt auf das BWIS erhoben worden sind, auch weiterhin die Bestimmungen des BWIS Anwendung finden. Dies gilt insbesondere auch für die Verwendung zu Zwecken der Strafverfolgung als auch für eine allfällige Weitergabe ins Ausland.

Zu Art. 7

Die Bestimmung enthält eine Vereinheitlichung und Präzisierung des Quellenschutzes. Einerseits gilt die Regelung für den gesamten zivilen Nachrichtendienstbereich, andererseits wird klargestellt, dass der sogenannte absolute Schutz primär für Personen gilt, die auf Grund ihrer Informationstätigkeit über das Ausland gefährdet sind und dass der Bundesrat im Übrigen den zu gewährenden Schutz auf die jeweiligen Bedürfnisse ausrichten soll.

Zu Art. 8

Die Bestimmung bringt eine Harmonisierung der Aufsicht und der Kontrolle über die zivilen Nachrichtendienste, indem sie die entsprechenden Regelungen in Artikel 25 sowie 26 Absatz 1 und 2 BWIS für den zivilen Nachrichtendienst generell anwendbar erklärt. Da die zivilen Nachrichtendienste dem gleichen Departement zu unterstellen sind, sind auch einheitliche Kontrollmechanismen angezeigt. Von den Änderungen nicht erfasst werden die kürzlich ins BWIS eingefügten Bestimmungen über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Art. 24a ff. BWIS).

Zur Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Artikel 5 Absatz 2 und 3, 6 Absatz 1, 7 Absätze 2–4, 10, 11 Absatz 2 Buchstabe a, 12, 13 Absatz 1 und 2, 13a Absatz 2, 15 Absätze 3 und 6, 17 Absätze 1, 3 und 7 sowie 18 Absätze 1 und 5 BWIS:

Im geltenden Recht beauftragen alle diese Bestimmungen des BWIS «das Bundesamt», d.h. heute das BAP, mit Vollzugsaufgaben im nachrichtendienstlichen Bereich. Die Änderungen sollen den Bundesrat mit der Festlegung der entsprechenden Vollzugszuständigkeit beauftragen, ohne dass die Organisationseinheit im Gesetz vorgegeben wird. Damit soll eine Festlegung der Organisation und der Zuständigkeit der jeweiligen Dienste auf Verordnungsstufe ermöglicht werden. Es würde damit gegebenenfalls auch ohne besondere Gesetzesänderung möglich, den DAP, der heute als Teil des gesetzlich zuständigen Bundesamts BAP die nachrichtendienstlichen Aufgaben nach Artikel 2, 4 und 5ff. BWIS erfüllt, aus dem BAP herauszulösen und einem anderen Departement als dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zu unterstellen.

Art. 99 Abs. 1 MG

Die Bestimmung wird auf die Tätigkeit des militärischen Nachrichtendienstes ausgerichtet; wie der Dienst intern organisiert bzw. gegliedert wird, bleibt Sache des Bundesrats (s. Art. 99 Abs. 3 Bst. a MG). Es wird klargestellt, dass sich die Beschaffung und Bearbeitung von Informationen auf solche beschränkt, die für die Ausrüstung, die Ausbildung und den Einsatz der Armee von Bedeutung sind. Hinsichtlich der Einsatzarten werden primär der Landesverteidigungsdienst und der Friedensförderungsdienst erwähnt. Die Informationsbeschaffung für den Assistenzdienst erfährt eine Einschränkung, indem sie auf den Assistenzdienst im Ausland begrenzt wird. Der Assistenzdienst im Inland erfolgt immer als Unterstützung der zivilen Behörden. Für deren nachrichtendienstlichen Bedürfnisse im Inland ist das BWIS massgebend. Da die vorgeschlagene Aufzählung nicht abschliessend ist, wäre gegebenenfalls auch eine Informationsbeschaffung des militärischen Nachrichtendienstes im Rahmen eines Ordnungsdienstes denkbar; das Einsatzmandat müsste dies allerdings bestätigen und die Abgrenzung zur Tätigkeit der zivilen Nachrichtendienste regeln.

Art. 99 Abs. 2^{bis} MG

Auch der militärische Nachrichtendienst soll weiterhin die Möglichkeit haben, Informationen aus dem Ausland, die von Bedeutung für die Strafverfolgung sein können, den zuständigen Behörden weiterzuleiten.

Art. 99 Abs. 3 Bst. c MG

Der Wortlaut der heute geltenden Bestimmung wird mit einem Nachsatz ergänzt, der die Regelung materiell an Artikel 26 Absatz 2 BWIS anpasst und damit hinsichtlich der Aufsicht des Bundesrats über die Beziehungen des Dienstes mit dem Ausland einen Parallelismus zwischen BWIS und MG verankert. Für die Regelung der Zusammenarbeit mit den Stellen des zivilen Nachrichtendienstes im Einzelnen ist Artikel 3 des vorgeschlagenen Bundesgesetzes über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes massgebend.

Art. 99 Abs. 4 MG

Die Regelung über den Quellenschutz wird dem neuen Artikel 7 des vorgeschlagenen Spezialgesetzes angepasst; es wird auf die dortigen Erläuterungen verwiesen.

Art. 99 Abs. 5 MG

Die Bestimmung delegiert die Regelung der Unterstellung des militärischen Nachrichtendienstes an den Bundesrat. Damit kann die heutige Unterstellung unter die Armeeleitung bzw. den Chef der Luftwaffe gesetzlich abgestützt werden. In Bezug auf die interne Kontrolle der militärischen Dienststellen wird materiell eine Anpassung an die Regelung von Artikel 26 Absatz 1 BWIS vorgenommen.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die neuen gesetzlichen Regelungen als solche sind primär organisationsrechtlicher Art. Sie verlangen zwar bestimmte Unterstellungen, schaffen aber keine neuen Aufgaben. Unmittelbare finanzielle und personelle Auswirkungen sind daher nicht zu erwarten.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Die Detailorganisation der erfassten Dienststellen wird an den Bundesrat delegiert. Die mit der neuen Unterstellungsregelung verbundenen Gesetzesänderungen sollten im Grundsatz den Vollzug erleichtern (s. Ziff. 1 oben).

4.3 Andere Auswirkungen

Andere besondere Auswirkungen – insbesondere auf die Rechtsstellung und die Tätigkeit Privater – sind weder beabsichtigt noch zu erwarten.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Behandlung der Parlamentarischen Initiative ist in der Legislaturplanung des Bundesrats nicht vorgesehen.

6 Verhältnis zum europäischen Recht

Bei den neuen Bestimmungen handelt es sich um innerstaatliches Organisationsrecht im Sicherheitsbereich. Das europäische Recht macht auf diesem Gebiet keine Vorgaben.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Materiell stützt sich der Gesetzesentwurf grundsätzlich auf die gleichen Verfassungsgrundlagen wie das geltende BWIS und das geltende MG; neue Kompetenzen werden dem Bund vorliegend nicht zugewiesen.

Unbestritten sind die materiellen Kompetenzen des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten (s. Art. 54 Abs. 1 BV) und damit zur Regelung der Tätigkeit eines Auslandnachrichtendienstes. Im Bereich der inneren Sicherheit ist zwar von einer geteilten Zuständigkeit des Bundes und der Kantone auszugehen, wobei die Grundzuständigkeit traditionellerweise den Kantonen zugeschrieben wird. Es ist aber auch hier nicht bestritten, dass der Bund im Bereich der inneren Sicherheit die ungeschriebene Zuständigkeit zum Schutz seiner eigenen Institutionen hat. Entsprechend zitiert heute das BWIS als Grundlage neben Artikel 54 Absatz 2 BV auch Artikel 57 Absatz 2 BV, der einen formellen Koordinationsauftrag an den Bund enthält. Im Weiteren geht die Bundesverfassung davon aus, dass der Bund zuständig für die Organisation seiner eigenen Behörden ist (s. etwa Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV und den Ingress zum Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002¹¹ über die Bundesversammlung). Die Bundesverfassung erklärt ausserdem in Artikel 173 Absatz 2 die Bundesversammlung für alle Geschäfte für zuständig, die keiner anderen Behörde zugewiesen sind. Zwar überwiegt im vorliegenden Fall inhaltlich der organisationsrechtliche Bezug der Regelung, doch werden im Ingress aus Gründen der Kontinuität und auf Wunsch des Bundesamtes für Justiz lediglich die Artikel 54 Absatz 1 und 173 Absatz BV erwähnt.

7.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Soweit im Bereich der inneren und der äusseren Sicherheit internationale Verpflichtungen eingegangen wurden, beziehen sich diese in keinem Fall auf die Organisationsform der schweizerischen Nachrichtendienste.

7.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV sind die wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, insbesondere über die Organisation der Bundesbehörden, in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.

7.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Gesetzesentwurf enthält formell eine Reihe von Rechtsetzungsdelegationen bzw. Rechtsetzungsaufträgen an den Bundesrat, so in Artikel 2 (Detailorganisation des zivilen Nachrichtendienstes), Artikel 3 Absatz 4 (Zusammenarbeit und Informationsaustausch unter den Dienststellen des zivilen Nachrichtendienstes, Zusammen-

¹¹ SR 171.10

arbeit und Informationsaustausch zwischen den Dienststellen des zivilen und des militärischen Nachrichtendienstes, Zusammenarbeit und Informationsaustausch mit ausländischen Dienststellen), Artikel 4 Absatz 2 (Information anderer Dienststellen des Bundes und der Kantone durch die Dienststellen des zivilen Nachrichtendienstes), Artikel 5 Absatz 4 (Bearbeitung von Personendaten, die im Zusammenhang mit sicherheitspolitisch bedeutsamen Informationen über das Ausland beschafft wurden) sowie Artikel 7 (Regelung des Quellenschutzes im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben). Zu den Delegationen ist festzuhalten, dass diese durchwegs dem geltenden Recht entsprechen bzw. dieses präzisieren. Mit Ausnahme der Regelung über den Datenschutz Artikel 5 Absatz 4 und den Quellenschutz in Artikel 7 handelt es sich vorweg um organisationsrechtliche Aufträge, die keine Regelung von Rechten und Pflichten Privater durch den Bundesrat vorsehen und für die weitreichende Delegationsregelungen üblich sind. Artikel 5 Absatz 4 als Rechtsetzungsdelegation von erheblicher Tragweite entspricht, wie oben dargestellt, den heute geltenden Regelungen in Artikel 99 Absatz 3 Buchstaben a und d MG. Zwar schlägt der Bundesrat im Zusammenhang mit der Gesetzesrevision «BWIS II» eine materielle Ergänzung der heutigen Regelungen vor, eine singuläre Vorwegnahme dieser Neuregelung im Rahmen der vorliegenden Organisationsregelung ginge aber wesentlich über deren Stossrichtung hinaus; sie soll im Kontext von «BWIS II» behandelt werden. Hinsichtlich des Quellenschutzes handelt es sich – dem Grundsatz nach wie im geltenden Recht – um eine Privilegierung allfälliger Informanten, die Informationen über das Ausland liefern. Gleichzeitig wird der Bundesrat beauftragt, den Umfang des Schutzes und die jeweiligen Massnahmen anhand der Schutzbedürfnisse zu differenzieren und zu konkretisieren.

