

12.004

## **Jahresbericht 2011 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 27. Januar 2012

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen gestützt auf Artikel 55 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) den Bericht über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation im Jahr 2011 und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Dieser Bericht gibt Auskunft über die wichtigsten während des Berichtsjahrs vorgenommenen Kontrollen sowie über ihre Ergebnisse und die daraus zu ziehenden Lehren. Ein besonderes Augenmerk gilt auch den Folgen, die den Empfehlungen der Kommissionen und der Delegation gegeben wurden.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Januar 2012

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen  
der eidgenössischen Räte

Der Präsident der GPK-N:  
Ruedi Lustenberger, Nationalrat

Der Präsident der GPK-S:  
Paul Niederberger, Ständerat

## **4.3 Nachkontrolle zum ISIS-Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation**

### **4.3.1 Empfehlungen der Geschäftsprüfungsdelegation**

Die GPDeI hatte mit ihrem Bericht zum informatisiertem Staatsschutz-Informationssystem (ISIS) vom 21. Juni 2010 insgesamt 17 Empfehlungen abgegeben, um die im Rahmen der Inspektion festgestellten Probleme zu beheben.<sup>104</sup>

Am 20. Oktober 2010 akzeptierte der Bundesrat mit einer Ausnahme alle Empfehlungen vollständig oder zumindest grundsätzlich im Sinne der GPDeI.<sup>105</sup> Anlässlich einer ersten Aussprache über die Umsetzung der Empfehlungen mit dem Vorsteher des VBS am 25. November 2010 würdigte die GPDeI die Stellungnahme des Bundesrats als Zeichen dafür, dass die Delegation und der Bundesrat die gleichen Probleme erkannt hatten und lösen wollten.

Der GPDeI war es aber auch bewusst, dass die Umsetzung der Empfehlungen teilweise mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. Gleichwohl wollte sich die Delegation darüber Gewissheit verschaffen, dass der NDB die notwendigen Arbeiten innert nützlicher Frist und mit den richtigen Prioritäten aufnehmen würde. Der Umsetzungsstand verschiedener Empfehlungen des ISIS-Berichts war deshalb Gegenstand der Aussprachen der GPDeI mit dem Vorsteher des VBS am 21. März 2011 und 26. August 2011. Wichtige Schwerpunkte der Nachkontrolle waren die Einsetzung und die Tätigkeit des ISIS-Datenschutzbeauftragten, der Abbau der festgestellten Pendenzen bei der Qualitätssicherung, die Definition, Aussagekraft und Zuverlässigkeit der Kennzahlen zur Datenqualität in ISIS sowie die Umsetzung der Empfehlungen bezüglich des präventiven Fahndungsprogramms Fotopasskontrolle.

Der Untersuchungsbericht der GPDeI sprach vom «Informatisierten Staatsschutzinformationssystem ISIS», das unter dieser Bezeichnung bis Ende 2009 vom Dienst für Analyse und Prävention (DAP) betrieben worden war. Anlässlich der Schaffung des NDB Anfang 2010 wurde das gleiche System mit der neuen Verordnung über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (ISV-NDB)<sup>106</sup> zum «Informationssystem Innere Sicherheit» umbenannt.

### **4.3.2 Reduktion des ISIS-Datenbestands und der Pendenzen in der Qualitätssicherung**

Die Zahl der in ISIS registrierten Personen, die der GPDeI-Bericht für Ende 2009 noch bei rund 200 000 angesetzt hatte, wuchs bis im Herbst 2010 auf den Höchststand von 212 000 (120 000 Personen und 92 000 Drittpersonen) an. Dieser Anstieg ging vor allem auf das Konto der Fotopassdaten, die in den ersten neun Monaten des Jahres 2010 ungebremst weiter erfasst wurden.

<sup>104</sup> Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDeI vom 21. Juni 2010 (BBl **2010** 7665 hier 7738).

<sup>105</sup> Stellungnahme des Bundesrats vom 20. Okt. 2010 zum ISIS-Bericht der GPDeI (BBl **2010** 7739 hier 7758).

<sup>106</sup> Verordnung vom 4. Dez. 2009 über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (SR **121.2**).

Mit einem automatisierten Löschmodul senkte der NDB im Dezember 2010 den ISIS-Bestand auf 48 000 Personen und 35 000 Drittpersonen. Gelöscht wurden dabei auch alle Drittpersonen, die ausschliesslich aufgrund des Fotopassprogramms erfasst worden waren, wie es die GPDel in Empfehlung 2 ihres Berichts angeregt hatte (vgl. Ziff. 4.3.4).

Bis Mitte 2011 führte eine verstärkte Qualitätskontrolle zu einer weiteren Senkung der Registrierungen auf 46 000 Personen und 17 000 Drittpersonen. Ende des dritten Quartals 2011 sank die Zahl der Drittpersonen auf knapp 14 000, während sich die Anzahl der Personen bei rund 45 000 stabilisierte. Die Zahl der Institutionen mit oder ohne direkter Staatsschutzrelevanz sank hingegen seit der Durchführung der automatischen Löschungen nur geringfügig auf rund 16 000.

In ihrem Bericht hatte die GPDel festgestellt, dass der DAP bereits vor der Einführung des neuen ISIS im Jahr 2005 grössere Rückstände bei den periodischen Gesamtbeurteilungen hatte, die erstmals fünf Jahre nach der Registrierung einer Person und danach alle drei Jahre bis zur Löschung vorgeschrieben sind. Wie die GPDel herausfand, waren diese Kontrollen wegen anhaltender Schwierigkeiten mit der Migration der Daten aus dem alten ISIS bis Ende 2008 ganz ausgesetzt worden. Im Frühjahr 2010 waren nach Berechnungen des NDB rund 114 000 periodische Gesamtbeurteilungen ausstehend, und es war absehbar, dass die Pendenzen mit den bestehenden personellen Ressourcen nicht abgebaut werden könnten.

Ab Herbst 2010 konnte der NDB das Personal für die Qualitätssicherung sukzessive aufstocken. Dank den automatisierten Löschungen sank bis Ende 2010 die Zahl der unerledigten Kontrollen auf 48 000. Die personell verstärkte Qualitätssicherung reduzierte die Pendenzen bis Mitte 2011 weiter auf rund 36 000, respektive auf 25 000 ausstehende Überprüfungen per Ende Oktober 2011.

Der NDB plant, bis Ende 2012 alle heutigen Pendenzen abgebaut zu haben und auch die bis dahin zusätzlich fällig werdenden Gesamtbeurteilungen termingerecht durchzuführen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Qualitätssicherung des NDB monatlich rund 2 500 Gesamtbeurteilungen vornehmen. Dies entspricht den aktuellen personellen Kapazitäten und sollte somit machbar sein.

### **4.3.3 Tätigkeit des ISIS-Datenschutzbeauftragten**

In ihrem ISIS-Bericht hatte die GPDel empfohlen, alle ISIS-Daten, die vor fünf Jahren oder früher erfasst worden waren und seither nicht der vorgeschriebenen Gesamtbeurteilung unterzogen wurden, bis zum Vollzug der Kontrolle für die weitere Verwendung zu sperren. Nach vollzogener Kontrolle sollte ein externer Datenschutzbeauftragter darüber entscheiden, ob die kontrollierten Daten zu löschen wären oder freigegeben werden könnten.

In seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2010 zum Bericht der GPDel übernahm der Bundesrat die Forderung nach einem externen ISIS-Datenschutzbeauftragten. Auch hielt der Bundesrat die provisorische Sperrung von nicht vorschriftsgemäss kontrollierten Daten für notwendig. Eine absolute Sperrung der Daten auf technischer Ebene hielt der Bundesrat jedoch angesichts des nicht verhältnismässigen Aufwands für nicht praktikabel.

Am 23. Dezember 2010 regelte der Direktor des NDB die Verwendungssperre in einer Weisung: Werden die mit der Sperre belegten Daten abgefragt, erscheint auf

dem Bildschirm eine Meldung mit dem Hinweis, dass für die registrierte Person eine Gesamtbeurteilung ausstehend ist. Die betreffenden ISIS-Daten können auf dem Bildschirm eingesehen und auch ausgedruckt werden. Eine Verwendung dieser Informationen, beispielsweise in einem Analysebericht oder ihre externe Weiterleitung, verbietet die Weisung hingegen.

Anlässlich ihres Besuchs vom 6. April 2011 beim NDB erfuhr die GPDel ausserdem, dass eine allfällige Sperrung nur dann auf dem Bildschirm angezeigt wird, wenn die Abfrage auf eine ganz bestimmte Art und Weise erfolgt. Wird für den Suchbefehl eine der anderen Eingabemöglichkeiten benutzt, so kann das System die Sperrung nicht kenntlich machen.

Für den Fall, dass Mitarbeitende des NDB die ISIS-Daten zu einer gesperrten Person für ihre nachrichtendienstliche Arbeit benötigen, können sie die Freigabe dieser Information beantragen. Nach Prüfung des Antrags gelangt die Qualitätssicherung an den externen Datenschutzbeauftragten, der endgültig über die Freigabe oder Löschung des Eintrags der fraglichen Person in ISIS entscheidet.

Für die Aufgabe des ISIS-Datenschutzbeauftragten konnte das VBS alt Ständerat Hansruedi Stadler gewinnen, der seine Aufgabe Anfang 2011 aufnahm. Im März 2011 konnte er anlässlich seiner Anhörung die GPDel darüber informieren, dass sich das Freigabeverfahren verlässlich eingespielt hatte. Laut dem ersten Halbjahresbericht des Beauftragten, den die GPDel am 9. November 2011 mit diesem besprach, wurde das Verfahren für knapp 200 Fälle in Anspruch genommen. In 20 Fällen verweigerte der Datenschutzbeauftragte die Freigabe und verfügte deren Löschung.

Im Übrigen hatte sich der ISIS-Beauftragte in seinem Vertrag mit dem VBS darauf geeinigt, dass der NDB ihn systematisch über den Pendenzenabbau bei den Gesamtbeurteilungen informiert. Seither beurteilt der Beauftragte regelmässig vor Ort den Stand der Gesamtüberprüfungen, die Prioritäten bei der Bereinigung, die Datenqualität und die Aussagekraft der Daten. Ein Mittel dazu ist die stichprobenweise Nachkontrolle der von der Qualitätssicherung vorgenommenen Gesamtbeurteilungen. Damit hilft der ISIS-Beauftragte zu gewährleisten, dass der NDB die ausstehenden Kontrollen nicht einfach pro forma, sondern mit ausreichenden Ressourcen und der notwendigen Sorgfalt nachholt.

#### **4.3.4 Neuaufgabe des präventiven Fahndungsprogramms «Fotopass»**

Das präventive Fahndungsprogramm Fotopasskontrolle war in der Zeit des «Kalten Krieges» als Mittel der Spionageabwehr eingeführt worden und diente u. a. der Überwachung von Schweizer Bürgern, die nach Osteuropa reisten. Nach der «Fichen-Affäre» wurde es auf Angehörige ausgewählter ausländischer Staaten eingeschränkt, die beim Übertritt an der Schweizer Grenze erfasst wurden.

Laut dem ISIS-Bericht der GPDel hatten diese Kontrollen allein den Eintrag von 52 000 Personen in ISIS zur Folge. Die betreffenden Personen wurden ohne jegliche Beurteilung, ob eine konkrete Gefährdung von ihnen ausgehen konnte, automatisch als Drittpersonen in ISIS registriert. Die GPDel äusserte deshalb Bedenken

bezüglich der Rechtmässigkeit der Bearbeitung dieser Drittpersonen<sup>107</sup> und empfahl dem VBS, alle Drittpersonen, die ausschliesslich aufgrund des präventiven Fahndungsprogramms Fotopasskontrolle in ISIS erfasst worden waren, zu löschen. Im Dezember 2010 wurden diese Daten mittels eines automatisierten Löschmoduls aus ISIS entfernt (vgl. Ziff. 4.3.2).

Aufgrund ihrer ISIS-Inspektion hatte die GPDel ausserdem festgestellt, dass die erfassten Grenzübertritte mit dem verfügbaren Personal nicht innert nützlicher Zeit verarbeitet werden konnten und die Inkraftsetzung des Schengen-Abkommens die Möglichkeiten reduziert hatte, Reisebewegungen an der Grenze systematisch zu erfassen. Angesichts der Tatsache, dass beispielsweise für die gesetzlich vorgeschriebenen ISIS-Qualitätskontrollen das notwendige Personal fehlte, stellte die Delegation in ihrem Bericht die Frage, ob ein ausreichend vorteilhaftes Verhältnis zwischen dem Aufwand für die Erhebung der Daten und ihrem Nutzen die für «Fotopass» eingesetzten Ressourcen rechtfertigen konnte.<sup>108</sup>

In ihrem ISIS-Bericht empfahl die GPDel deshalb dem Bundesrat, das präventive Fahndungsprogramm Fotopasskontrolle einzustellen. Andernfalls sollte der Bundesrat die Weiterführung des Programms in einem Bericht begründen. In seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2010 stimmte der Bundesrat der Einstellung von «Fotopass» in der bisherigen Form zu und stellte in Aussicht, dass der NDB das bestehende Instrumentarium (Gerätschaften an der Grenze) in einem Nachfolgeprojekt einsetzen werde. Die thematische Ausrichtung sollte überprüft und die Datenbearbeitung restriktiver gehandhabt werden. Dazu verfasste das VBS am 31. März 2011 zuhanden der GPDel einen Bericht.

Am 6. April 2011 liess sich die GPDel vom NDB über die Arbeiten am Nachfolgeprojekt informieren. Die Fotopassdaten sollen zukünftig in einer speziell dafür zu entwickelnden Datenbank abgelegt werden. In Zukunft wird der NDB die betroffenen Personen nach einem Grenzübertritt nicht mehr automatisch in ISIS erfassen, sondern nur dann, wenn sie bereits aus anderen Gründen dort registriert sind. Zugang zur neuen Datenbank sollen nur die Mitarbeitenden der Fachgruppe «Fotopass» erhalten. Sie werden zuständig für die Beantwortung von Anfragen seitens anderer Mitarbeiter des NDB sein.

Die Neuauflage des Fahndungsprogramms «Fotopass» sollte zur Folge haben, dass in Zukunft weniger Personen in ISIS erfasst werden, die später wegen fehlender Staatsschutzrelevanz wieder gelöscht werden müssen. Dies wird auch den Kontrollaufwand für die ISIS-Qualitätssicherung reduzieren.

Die Daten in der neuen Datenbank sollen fünf Jahre nach ihrer Erfassung gelöscht werden. Damit wird die Löschung auf den Zeitpunkt erfolgen, in dem für ISIS-Daten die erste Gesamtbeurteilung vorgeschrieben ist (Art. 32 Abs. 1 ISV-NDB). Mit fünf Jahren liegt die Aufbewahrungsdauer substanziell unter den 20 Jahren, die sonst für Daten aus präventiven Fahndungsprogrammen gelten (Art. 33 Abs. 1 Bst. b ISV-NDB).

<sup>107</sup> Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010 (BBl **2010** 7665 hier 7723).

<sup>108</sup> Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010 (BBl **2010** 7665 hier 7726).

Die Datenbank soll dem direkten Auskunftsrecht nach Artikel 8 und 9 des Datenschutzgesetzes (DSG)<sup>109</sup> unterstellt werden und ist beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) anzumelden. Ausländische Personen werden somit erfahren können, ob sie bei ihrer Einreise in der Schweiz erfasst wurden. Solche Personen müssen allerdings sowieso davon ausgehen, dass ihre Angaben und ihr Foto den Schweizer Behörden bekannt sind. Eine Visumpflicht besteht nämlich für nahezu alle Angehörigen der Staaten, die vom neuen Fotopassprogramm betroffen sind. Einzig Inhaber von Diplomatenpässen können für kurze Aufenthalte<sup>110</sup> ohne Visum in die Schweiz einreisen. Diese Ausnahmeregelung gilt wiederum nur für knapp einen Drittel der Staaten, die aufgrund des Programms kontrolliert werden.

Der Zweck des bisherigen Fotopassprogramms war es, über alle in Artikel 2 Absatz 1 und 2 BWIS genannten Gefährdungen Informationen zu sammeln. Aufgrund der von der GPDel verlangten Überprüfung beschloss der NDB, das Programm künftig nur noch für einen Teil der BWIS-Aufgaben zu nutzen. Infolgedessen wurden acht Staaten von der Länderliste, anhand derer an der Grenze über die Erfassung eines Passes entschieden wird, gestrichen. Auf der Liste verbleiben 17 Staaten. Nach dem geltenden Recht liegt es in der Kompetenz des NDB, die Liste weiter einzuschränken oder wieder zu erweitern. Dem Vorsteher des VBS ist jährlich Bericht zu erstatten, ob die Weiterführung eines Fahndungsprogramms angemessen ist (Art. 24 Abs. 5 V-NDB).

In seiner letztjährigen Berichterstattung an den Vorsteher des VBS geht der NDB davon aus, dass der Aufwand für die Bewirtschaftung der Daten des Programms nicht abnehmen, sondern wachsen wird. Unter diesen Umständen würde es dem NDB auch mit der Neuauflage des Programms nicht gelingen, die Daten des Grenzübertritts innert nützlicher Frist zu bearbeiten und für Staatsschutzaufgaben zur Verfügung zu stellen.

Eine Analyse der Zahlen für die erfassten Grenzübertritte in den Jahren 2009 und 2010 zeigt, dass davon nur 11, respektive 23 Prozent auf Personen aus Staaten fielen, die nun von den Kontrollen ausgenommen werden. Entscheidende Auswirkungen auf den Aufwand, den der NDB für das Programm leisten muss, dürfte die vorgenommene Reduktion der zu kontrollierenden Staaten deshalb nicht haben. Gleichzeitig lässt die bisherige Entwicklung ein stetig wachsendes Reiseaufkommen für die Zukunft erwarten. So war zwischen 2000 und 2010 – ausgehend von 30 000 im Jahr 2000 bis zum vorläufigen Höhepunkt von knapp 100 000 im Jahr 2009 – ein eindeutiger Wachstumstrend bei den erfassten Grenzübertritten festzustellen.

Die Neuauflage des Programms reduziert den Aufwand für die Bearbeitung einer an der Grenze erfassten Person nicht grundsätzlich. Anstatt in ISIS werden die Daten in die neue Datenbank eingegeben. Zudem wird der Aufwand für den weiterhin notwendigen Abgleich mit ISIS nicht dadurch beeinflusst, dass die Fotopassdaten danach nur noch für einen Teil der BWIS-Aufgaben genutzt werden sollen. Eignet sich die Fotopasskontrolle nur für einen Teil der BWIS-Aufgaben, verschlechtert sich jedoch das Verhältnis zwischen dem zu tätigen Aufwand und dem potenziellen Ertrag für die Sicherheit der Schweiz.

<sup>109</sup> Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1).

<sup>110</sup> Vgl. Webseite des BFM: [www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen\\_und\\_kreisschreiben/visa/liste1\\_staatsangehoerigkeit.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html).

Wie von der GPDel verlangt, äusserte sich der Bericht des VBS vom 31. März 2011 auch zur Kompatibilität der Neuauflage des Fotopassprogramms mit den Abkommen von Schengen und Dublin. In Bezug auf die Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der beiden Abkommen wurden keine möglichen Konflikte erkannt. Wie bereits der ISIS-Bericht der GPDel kam auch das VBS zum Schluss, dass das Programm aufgrund fehlender Passkontrollen beim Grenzübertritt von oder nach Mitgliedstaaten des Schengener Abkommens keine Wirkung mehr entfalten kann.

Das bisherige Fotopassprogramm lieferte dem Schweizer Nachrichtendienst systematische Informationen über die Reisedokumente von Personen, welche die Schweizer Grenze passierten. Dies bezweckt auch die Neuauflage des Programms. Seit 11. Oktober 2011 erhalten nun verschiedene Schweizer Behörden Zugriff auf die Daten aller Personen, die ein Gesuch für ein Schengen-Visa gestellt haben, inklusive ihres Passbilds. An diesem Tag trat nämlich die neue Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem (VISV)<sup>111</sup> in Kraft.

Nach Artikel 17 VISV können bestimmte Abteilungen und Bereiche des NDB auf begründete Anfrage hin über das EJPD Daten aus dem Schengener Visa-Informationssystem erhalten. Da sich das Fotopassprogramm nur gegen Angehörige von Staaten richtet, die für die Einreise in die Schweiz ein Schengen-Visum benötigen, kann der NDB somit auch Daten über solche Personen, inklusive deren Passbilder, dank diesem System erhalten. Allerdings geht aus den Daten des Visa-Informationssystems nicht hervor, ob eine Person in den sechs Monaten, während derer das Visum gültig ist, effektiv in die Schweiz einreiste.

#### **4.3.5 Auskunftserteilung an A. L.**

In ihrem ISIS-Bericht hatte die GPDel verschiedene Probleme beschrieben, die bei der Bearbeitung von Daten über A. L. und bei der Behandlung ihres Auskunftsgebuchs aufgetaucht waren.<sup>112</sup>

Die Behandlung des Auskunftsgebuchs hatte ergeben, dass die Informationen zu A. L. keine Staatsschutzrelevanz hatten. Sie wurden deshalb nach Artikel 18 Absatz 5 BWIS gelöscht. Weil damit auch alle Geheimhaltungsinteressen entfielen, die einer Auskunft an A. L. entgegenstanden, berechnete Artikel 18 Absatz 6 BWIS A. L. zu einer Auskunft nach Massgabe des DSG.

Nach Artikel 8 DSG erhält jede Person Auskunft über die in der Datensammlung vorhandenen Daten einschliesslich der verfügbaren Angaben über die Herkunft der Daten. Eine Einschränkung des Auskunftsrechts ist nach Artikel 9 DSG jedoch möglich, wenn es insbesondere im Interesse der inneren oder äusseren Sicherheit notwendig ist oder überwiegende Interessen Dritter dies erfordern.

In ihrem Bericht hatte die GPDel festgestellt, dass A. L. nur in geraffter Form über den Inhalt ihrer ISIS-Daten informiert worden war. Nach dem Gesetz hätte sie jedoch eine Kopie der sie betreffenden Daten und Meldungen erhalten sollen (vgl. Art. 8 Abs. 5 DSG), wobei Artikel 9 DSG allenfalls erlaubt hätte, einzelne Passagen

<sup>111</sup> Verordnung vom 6. Juni 2011 über das zentrale Visa-Informationssystem (SR **142.512**).

<sup>112</sup> Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010, Ziff. 2.9.6 (BBl **2010** 7665 hier 7692).

unkennlich zu machen. Da die Auskunft nicht vollständig erteilt worden war, empfahl die GPDel A. L. am 25. Juni 2010, gestützt auf Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG)<sup>113</sup> in Verbindung mit Artikel 25 DSGVO, vom NDB eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen.

In der Folge stellte A. L. beim NDB ein weiteres Einsichtsgesuch, das der Direktor des NDB am 21. Oktober 2010 in einer Verfügung ablehnte. Laut dem NDB war eine nachträgliche Benachrichtigung gemäss Artikel 18 Absatz 6 BWIS nicht mehr möglich, da die fraglichen Daten bereits gelöscht worden seien. Folglich erweise sich das Gesuch als gegenstandslos. A. L. gelangte daraufhin mit einer Beschwerde ans BVGer.

Das BVGer stellte am 14. Juni 2011 fest, dass der NDB den Eintrag von A. L. zwar in ISIS gelöscht, zuvor aber eine Kopie ihrer Daten für das Bundesarchiv (BAR) erstellt hatte. Technische Gründe hätten gemäss NDB seither eine Ablieferung ans BAR jedoch verhindert.

Unabhängig davon, ob die Daten von A. L. bereits dem BAR übermittelt wurden oder ob sie nach wie vor, d. h. bis zur definitiven Ablieferung ans BAR, beim NDB auf einer Sicherungsdatei gespeichert waren, wäre laut BVGer der NDB «entweder als Inhaber der Datensammlung oder als abliefernde Stelle ans Bundesarchiv gehalten gewesen, auf die – zwar im ISIS gelöschten Daten von A. L. Zugriff zu nehmen, indem er abgeklärt hätte, wo sich diese zur Zeit befanden – auf einer Sicherungskopie beim NDB selber oder bereits beim Bundesarchiv»<sup>114</sup>. Auch während der Schutzfrist könne nämlich die abliefernde Stelle, so das BVGer, in die von ihr abgelieferten Personendaten im BAR Einsicht nehmen, wenn sie diese für einen Entscheid über die Gewährung des Auskunftsrechts der betroffenen Person benötige (Art. 14 Abs. 2 Bst. d Archivierungsgesetz)<sup>115</sup>.

Laut BVGer hätte der NDB nach Durchsicht der Daten entscheiden müssen, ob A. L. darin vollständig oder nur eingeschränkt Einsicht erhalte. Dies sei vom NDB nachzuholen. Somit hob das BVGer die angefochtene Verfügung vom 21. Oktober 2010 auf und wies die Angelegenheit an den NDB zurück. Der NDB musste zudem A. L. eine Parteientschädigung entrichten.

Das technische Verfahren der Löschung und Archivierung von ISIS-Daten war bereits im ISIS-Bericht der GPDel beschrieben worden. So sollten die gelöschten Daten mittels eines Informatikmoduls von ISIS elektronisch ins BAR überführt werden. Die Realisierung des Programms hatte sich aber seit der Inbetriebnahme von ISIS im Jahr 2005 immer wieder verzögert. Laut dem Bericht der GPDel sammelten sich derweilen die gelöschten Daten in einem elektronischen «Papierkorb» an, wobei «der DAP jedoch die entsprechenden [Zugriffs-] Berechtigungen weiterhin verwalten würde»<sup>116</sup>. Wie aus dem Inspektionsbericht der nachrichtendienstlichen Aufsicht des VBS (ND-Aufsicht) hervorging, den die GPDel für ihre Untersuchung beigezogen hatte, konnten aufgrund der vom DAP

<sup>113</sup> Bundesgesetz vom 20. Dez. 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR **172.021**).

<sup>114</sup> Urteil A-8457/2010 des BVGer vom 14. Juni 2011, E. 3.4.2.

<sup>115</sup> Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Juni 1998 (SR **152.1**).

<sup>116</sup> Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010 (BBl **2010** 7665 hier 7700).



(und später vom NDB) verwalteten Rechte «die elektronisch gelöschten Daten im Papierkorb vollumfänglich wieder hergestellt werden»<sup>117</sup>.

Nach dem Entscheid des BVGer liess der NDB die A. L. betreffenden Unterlagen in ISIS wieder herstellen und stellte ihr diese in Form von Kopien am 19. August 2011 zu. Je ein Satz dieser Unterlagen ging zudem an den EDÖB und die GPDel.

In der begleitenden Verfügung teilte der NDB A. L. mit, die Auskunft sei in dem Sinne eingeschränkt worden, als dass Personalien von Mitarbeitenden des NDB, des kantonalen Staatsschutzes sowie von Dritten anonymisiert worden seien. Weiter habe der NDB operative und taktische Informationen, welche die innere und äussere Sicherheit der Schweiz betreffen, eingeschwärzt.

Als die GPDel die Unterlagen mit der ursprünglichen «Fiche» von A. L. verglich, bemerkte sie, dass verschiedene Aussagen eingeschwärzt worden waren, die Personen und Organisationen aus dem Umfeld von A. L. betrafen. Es wurde aber nicht ersichtlich, welches überwiegende Interesse diese Drittpersonen daran haben sollten, dass der NDB diese Informationen vor A. L. geheim halten müsste. So war auch die Aussage des baselstädtischen Staatsschutzes vom 23. Juni 1998 eingeschwärzt worden, wonach A. L. mit ihrem Gatten eine äusserst lockere Ehe führe. Diese behördliche Einschätzung war bereits im ISIS-Bericht der GPDel mit dem Einverständnis von A. L. publik gemacht worden.<sup>118</sup> Auch war der von der GPDel kritisierte Eintrag in den Stammdaten von A. L., sie gehöre dem Schwarzen Block an, eingeschwärzt worden.

Als die GPDel am 26. August 2011 mit dem Vorsteher des VBS eine Aussprache führte, thematisierte sie mit ihm und dem Direktor des NDB die Auskunftserteilung an A. L., die seitens der GPDel als ungenügend bezeichnet wurde. Am 1. September 2011 erhielt A. L. vom NDB eine korrigierte Auskunft, welche nun den rechtlichen Vorgaben entsprach.

In ihrem ISIS-Bericht hatte die GPDel empfohlen, das indirekte Einsichtsrecht von Artikel 18 BWIS durch ein aufgeschobenes Auskunftsrecht nach den Modalitäten von Artikel 8 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme (BPI)<sup>119</sup> zu ersetzen. In der BWIS-II-Zusatzbotschaft vom 27. Oktober 2010 schlug der Bundesrat eine für die Gesuchsteller noch weitergehende Regelung vor, nämlich das Auskunftsrecht nach Artikel 8 und 9 DSG.

Nachdem der Ständerat in der Sommersession 2011 dem Bundesrat gefolgt war, wollte der Nationalrat in der Herbstsession an der bisherigen Form des Auskunftsrechts festhalten. Als der Ständerat als Kompromiss ein Auskunftsrecht nach Artikel 8 BPI vorschlug, entschied sich in der Wintersession auch der Nationalrat auf Antrag seiner Rechtskommission für diese Lösung. Damit wurde die Empfehlung der GPDel vollumfänglich umgesetzt.

<sup>117</sup> Inspektionsbericht der ND-Aufsicht des VBS über die Prüfung der Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung im System ISIS-NT «Staatsschutz» des DAP vom 22. Febr. 2010, S. 25.

<sup>118</sup> Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010 (BBl 2010 7665 hier 7693).

<sup>119</sup> Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (SR 361).

### 4.3.6 Staatsschutz in den Kantonen

Am 25. August 2011 besuchte die GPDel den Staatsschutz des Kantons Basel-Landschaft. Der Besuch diente der Nachkontrolle zur ISIS-Inspektion der GPDel, anlässlich welcher die Delegation im Jahr 2009 bereits die Staatsschutzorgane der Kantone Basel-Stadt, Genf und Bern besucht hatte. Der Besuch vom 25. August 2011 erfolgte in Anwesenheit des zuständigen Regierungsrats und der kantonalen Datenschutzbeauftragten.

Die kantonale Staatsschutzorganisation gehört zur Kantonspolizei und ist dem Leiter der Hauptabteilung Kriminalitätsbekämpfung direkt unterstellt. Der Kommandant der Kantonspolizei kontrolliert und visiert alle Meldungen, die der kantonale Staatsschutz an den NDB schickt. Eine Subkommission der GPK des basellandschaftlichen Landrates erhält jedes Jahr allgemeine Auskünfte zur Anzahl und Art der Abklärungen.

Der kantonale Staatsschutz betreibt eine eigene elektronische Datenablage. Die notwendige Betriebsordnung wurde im Mai 2011 vom VBS genehmigt (vgl. Art. 16 Abs. 2 BWIS). Die Betriebsordnung regelt die Aufbewahrungsdauer (5 Jahre) und das Verfahren für die Löschung der Daten. Auf kantonale Berichte, welche der NDB ins ISIS übernommen hat, kann dort jedoch noch bis zu 15 Jahre lang zugegriffen werden. Auf ISIS haben alle Mitarbeitenden des Staatsschutzes des Kantons Basel-Landschaft Zugriff.

Während im Jahr 2010 beim Staatsschutz des Kantons Basel-Landschaft 37 Aufträge des NDB eingingen, waren es in den ersten acht Monaten des Jahres 2011 nur noch deren 14. Dies wurde damit erklärt, dass die Folgen der Zusammenlegung des DAP und des Strategischen Nachrichtendienstes (SND) immer noch Kapazitäten des NDB in Anspruch nehmen würden.

Die GPDel erfuhr auch, dass der NDB ihren ISIS-Bericht zum Anlass genommen hatte, die Auftragserteilung an die kantonalen Staatsschutzstellen zu verbessern. So verfasste der NDB bereits im August 2010 eine Liste von Kriterien, anhand derer die kantonalen Staatsschützer entscheiden konnten, ob eine Meldung im Sinne des BWIS als staatsschutzrelevant an den Bund weitergeleitet werden soll. Im Kanton Basel-Landschaft besteht der Eindruck, dass der NDB die zugestellten Meldungen jeweils unter die Lupe nimmt und im Bedarfsfall eine Rückmeldung erfolgt.

Eine Vereinheitlichung der Berichtsformulare und der Abläufe erlaubt den Kantonen eine bessere Geschäftskontrolle. Aus Sicht des Staatsschutzes des Kantons Basel-Landschaft würde es einer lückenlosen Geschäftskontrolle dienen, wenn jeweils Klarheit darüber bestehen würde, ob der NDB bei Rundschreiben, die an alle Kantone gerichtet sind, auch eine Rückmeldung erwartet oder nicht. Dieses Anliegen brachte die GPDel dem NDB zur Kenntnis.

Ihren Besuch im Kanton Basel-Landschaft nutzte die GPDel auch für ein Treffen mit dem Präsidenten und einer Abordnung der GPK des Landrats des Kantons Basel-Landschaft. Der Meinungsaustausch betraf verschiedene Fragen zur Aufsicht über die Staatsschutzfähigkeit in den Kantonen. Am 25. August 2011 publizierte überdies die Oberaufsichtskommission (OAK) des Grossen Rates des Kantons Bern

ein umfangreiches Gutachten von Prof. Markus Müller zur kantonalen Aufsicht über die Staatsschutzstätigkeit.<sup>120</sup>

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen des BWIS im Einklang mit der BV stehen. Die Ausführungsverordnung des Bundesrats schränkt nach Prof. Müller jedoch die Dateneinsichtsrechte der kantonalen Aufsichtsbehörden stärker ein, als es nach dem BWIS zulässig ist. Konkret geht es um die Auflage an die kantonale Aufsicht, dass der NDB die Einsicht in Daten, die der Kanton im Auftrag des Bundes bearbeitet, genehmigen muss (Art. 35a V-NDB). Laut dem Gutachten fehlt überdies eine gesetzliche Grundlage für die Vorschrift, wonach den Bundesbehörden Aufsichtsrechte über die kantonalen Vollzugsstellen eingeräumt werden (Art. 33 V-NDB). Konkret ist damit die VBS-interne Nachrichtendienstliche Aufsicht gemeint, welche für die Verwaltungskontrolle nach Artikel 8 ZNDG zuständig ist.

<sup>120</sup> Kantonale Aufsicht über die Staatsschutzstätigkeit, Markus Müller und Christoph Jenni, Universität Bern, 28. März 2011.